

MvT – voorstel voor een Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid

1. Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij twee VN-verdragen over staatloosheid, namelijk het op 28 september 1954 tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van staatlozen (hierna: het 1954 verdrag) en het op 30 augustus 1961 tot stand gekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid (hierna: het 1961 verdrag). Staatloosheid levert enkele specifieke rechten op, zoals onder voorwaarden een versnelde verkrijging van het Nederlanderschap. Hierdoor is er een belang voor een gesteld staatloze zijn staatloosheid door de overheid erkend te krijgen. Daarnaast is het niet hebben van een nationaliteit een identiteitskwesitie die de betrokkene wezenlijk raakt. De erkenning hiervan door de overheid is daarmee ook van grote symbolische waarde.

In dit voorstel voor een Rijkswet wordt een procedure in het leven geroepen om staatloosheid vast te laten stellen door een rechter. Deze procedure is toegezegd naar aanleiding van het advies "Geen land te bekennen" van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ). Hierin concludeerde de ACVZ dat Nederland geen goede procedure heeft om staatloosheid vast te stellen.

Dit voorstel voor een Rijkswet beoogt in deze leemte te voorzien en een zorgvuldige procedure te creëren die voldoet aan de relevante internationale normen. Er zijn momenteel nog maar 13 landen die een vaststellingsprocedure hebben. Nederland wil in navolging van deze landen meer betekenen voor staatlozen, die zich vaak in een kwetsbare positie bevinden.

Met dit voorstel voor een Rijkswet wordt een vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie bereikt omdat met de nieuwe vaststellingsprocedure meer personen hun staatloosheid kunnen aantonen. Het gaat daarbij vooral om personen die wel rechtmatig verblijf hebben maar slecht of niet gedocumenteerd zijn en daarom momenteel niet als staatloos in de basisregistratie personen kunnen worden geregistreerd. Met de nieuwe vaststellingsprocedure zal een bepaalde categorie rechtmatig verblijvende vreemdelingen die nu met "nationaliteit onbekend" is opgenomen in de vreemdelingenadministratie of in de basisregistratie personen, in die registraties voortaan als "staatloos" worden opgenomen. Dit is van grote betekenis voor de staatloze zelf en zorgt tevens voor een meer betrouwbaar beeld voor de overheid van wie zich in Nederland bevindt. Het wetsvoorstel sluit personen die geen rechtmatig verblijf hebben overigens niet uit: ook zij kunnen onder de nieuwe procedure een verzoek tot vaststelling van staatloosheid doen. Daarbij moet worden aangetekend dat noch het indienen van een verzoek noch de vaststelling van staatloosheid door de rechter aanspraak geven op rechtmatig verblijf in de zin van de Vreemdelingenwet 2000.

In het navolgende wordt nader ingegaan op de aanleiding voor het voorstel voor een Rijkswet en de specifieke betekenis van staatloosheid (paragrafen 2 en 3). Vervolgens worden de kenmerken van de nieuwe vaststellingsprocedure geschetst en de gevolgen van het vastgesteld staatloos zijn (paragrafen 4 en 5). Hierbij komt ook de wisselwerking met andere procedures en wetgeving aan de orde en wordt de reikwijdte van het voorstel voor een Rijkswet beschreven. Daarna wordt ingegaan op de adviezen en reacties die in de (internet)consultatie zijn ontvangen (paragraaf 6) en tot slot komen de financiële en uitvoeringsgevolgen aan de orde (paragraaf 7).

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

Op 9 juli 2015 heeft de ACVZ aan de Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie een discussiestuk toegezonden over de inrichting van een vaststellingsprocedure voor staatloosheid. Dit discussiedocument vormt de afronding van een adviestraject van de ACVZ dat is begonnen in 2012 met een onderzoek naar de Nederlandse praktijk rond het vaststellen van staatloosheid.

Deze praktijk werd kritisch belicht in een rapport van december 2011 van UNHCR. Volgens UNHCR werd in Nederland staatloosheid niet zorgvuldig erkend en gaf Nederland onvoldoende bescherming aan staatlozen, zeker in het geval van kinderen. Hierop volgde in eerste instantie een beleidsreactie die er op neerkwam dat Nederland in overeenstemming met de internationale regels handelde. Er werd onder meer aangegeven dat Nederland weliswaar geen speciale vaststellingprocedure kent, maar dat gestelde staatlozen wel als staatloos kunnen worden ingeschreven in Gemeentelijke Basis Administratie (hierna: GBA), die inmiddels is vervangen door de basisregistratie personen (hierna: Brp). Op grond van de Wet GBA kan een ambtenaar van de gemeente iemand namelijk als staatloze inschrijven met behulp van buitenlandse bronnen die staatloosheid aantonen (bijv. een document van een buitenlandse overheid of een uitspraak van een buitenlandse rechter) of op basis van eigen onderzoek naar de status van de betreffende persoon met toepassing van buitenlands recht. Met de nieuwe Wet Brp is hieraan toegevoegd dat gegevens inzake de geboortedatum en nationaliteit van een vreemdeling ook op basis van een

mededeling van de Minister van Veiligheid en Justitie in de basisregistratie kunnen worden opgenomen, voor zover deze gegevens door hem zijn vastgesteld in het kader van de toelating van de betrokkene tot Nederland (artikel 2.17 Wet Brp).

Naar aanleiding van de kabinetsreactie op het UNHCR rapport is de ACVZ een adviestraject begonnen hetgeen heeft geleid tot het advies "Geen land te bekennen" van december 2013, dat nadien is aangevuld op het punt van staatloze kinderen en waarop twee kabinetsreacties zijn gevolgd.

In dit advies deelt de ACVZ de meeste punten van kritiek van de UNHCR. Het belangrijkste punt van kritiek is dat Nederland geen adequate manier of procedure heeft om staatloosheid te kunnen aantonen. De bestaande mogelijkheden via de basisregistratie voldoen niet volgens de ACVZ omdat gemeenten nauwelijks eigen onderzoek doen en er een groep staatlozen is die geen buitenlandse brondocumenten heeft om staatloosheid te kunnen bewijzen. In de basisadministratie staat daarom een groot aantal personen ingeschreven met "nationaliteit onbekend" van wie wordt vermoed dat zich hieronder staatlozen bevinden. In het ACVZ advies kon niet worden meegenomen wat het resultaat was van het nieuwe artikel 2.17 Wet Brp, omdat deze wet nog niet in werking was getreden ten tijde van het advies. Ten tweede wijst de ACVZ in haar advies op het belang van de gevolgen van staatloosheid: het erkend staatloos zijn brengt rechten met zich mee die door Nederland moeten worden gewaarborgd en die alleen ten volle kunnen worden benut indien staatloosheid leidt tot rechtmatig verblijf. Versnelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit is volgens de ACVZ ook wenselijk. De ACVZ concludeert in het advies dat dit in Nederland niet het geval is, maar wel zo zou moeten zijn. Een derde punt van kritiek in het advies betreft de belangen van staatloze kinderen in Nederland, die volgens de ACVZ onvoldoende worden behartigd. Dit ziet met name op de eis dat zij drie jaar rechtmatig verblijf moeten hebben alvorens zij op versnelde wijze via optie de Nederlandse nationaliteit kunnen krijgen (artikel 6, eerste lid, onder b, van de Rijkswet op het Nederlanderschap, hierna: RWN). Voor de situatie van kinderen geldt volgens de ACVZ des te meer dat een vaststellingsprocedure noodzakelijk is. Staatloze kinderen dienen rechtmatig verblijf te krijgen en moeten volgens de ACVZ kunnen opteren voor het Nederlanderschap ongeacht hun verblijfsstatus.

In de twee kabinetsreacties hierop is ten eerste erkend dat er inderdaad een leemte is met betrekking tot identificatie van staatlozen, met name omdat de Wet GBA/Brp "slechts" registratie tot doel heeft en niet is bedoeld voor ingewikkelde beoordelingen, zoals of iemand staatloos is, wanneer hiervan niet evident sprake is. In de eerste kabinetsreactie is daarom toegezegd dat een speciale procedure voor de vaststelling van staatloosheid zal worden ingericht. Verder is aangegeven dat ten algemene geen verandering wordt aangebracht in de huidige gevolgen van staatloosheid als het gaat om verblijf en verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. Dit betekent dat staatloosheid op zichzelf geen verblijfsvergunning oplevert omdat het nationaliteitsrecht volgens het kabinet geen zelfstandige bron is van verblijfsrecht. Pas indien een vastgesteld staatloze op één van de gronden van de Vreemdelingenwet 2000 een verblijfsvergunning heeft in Nederland kan hij in aanmerking komen voor een verkrijging van de Nederlandse nationaliteit via versnelde naturalisatie (artikel 8, eerste lid, onder c, en vierde lid, RWN). Hij moet dan tenminste drie jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland hebben. Wel is toegezegd dat een wijziging wordt doorgevoerd ten aanzien van in Nederland geboren staatloze kinderen die hier niet rechtmatig verblijven. Zij kunnen onder voorwaarden toch in aanmerking komen voor versnelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit via optie. Er moet dan ten eerste sprake zijn van vijf jaar feitelijk en onafgebroken hoofdverblijf. Ten tweede kan de staatloosheid niet worden opgeheven door de ouders en ten derde mogen de ouders terugkeer niet hebben gefrustreerd en zich niet hebben onttrokken aan het toezicht van IND, DT&V, COA of de politie.

De genoemde toezeggingen nopen tot wetgeving. Een procedure voor de vaststelling van staatloosheid behoeft een wettelijke basis en het nieuwe optierecht voor niet rechtmatig verblijvende kinderen vergt een aanpassing van artikel 6 van de RWN. Voormalig Staatssecretaris Teeven heeft in het kader van de vaststellingsprocedure de ACVZ om nadere inbreng gevraagd hetgeen heeft geresulteerd in het reeds genoemde discussiedocument. Het discussiedocument en de aanbevelingen komen aan de orde in de toelichting bij de kenmerken van de vaststellingsprocedure en de gevolgen van het vastgesteld staatloos zijn.

3. Betekenis staatloosheid

Het begrip "staatloze" duidt op een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als zijn onderdaan wordt beschouwd. Het gaat kortom om iemand zonder nationaliteit. Dit kan het gevolg zijn van diverse oorzaken, bijvoorbeeld conflicterend nationaliteitsrecht: een kind wordt geboren in een land dat uitgaat van afstamming (ius sanguinis) terwijl het land van de

nationaliteit van de ouders uitgaat van *ius soli*, verkrijging van nationaliteit door een territoriale band tussen gemeenschap en individu. Andere oorzaken van staatloosheid zijn onder meer gelegen in problemen bij statenafscheiding, -uiteen valling of -opvolging wanneer nadien leemten en tegenstrijdigheden in wetgeving ontstaan of wanneer op discriminatoire gronden nationaliteit - wettelijk of alleen in de praktijk - wordt onthouden (moeders die hun nationaliteit niet kunnen doorgeven aan hun kinderen of bepaalde bevolkingsgroepen in een land die worden uitgesloten).

Het hebben van een nationaliteit speelt een essentiële rol in het dagelijkse leven en is een belangrijk aanknopingspunt voor het hebben van rechten, zoals het krijgen van identiteits- en reisdocumenten, het recht op toegang tot het grondgebied en bewegingsvrijheid aldaar, het recht op bescherming in den vreemde en burgerschapsrechten zoals het kiesrecht. Staatloosheid houdt het risico in dat de betreffende persoon nergens wordt erkend en de genoemde rechten niet heeft. Om deze onwenselijke situatie te voorkomen zijn in VN verband de twee eerder genoemde internationale verdragen gesloten: het 1954 verdrag over de status van staatlozen en het 1961 verdrag dat beoogt staatloosheid te beperken. Het 1954 verdrag gaat over de rechten die een staatloze heeft en is in het kielzog van het VN Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (hierna: Vluchtelingenverdrag) van 1951 tot stand gekomen. Het 1961 verdrag tracht staatloosheid te voorkomen en te beperken door te bepalen dat verdragspartijen hun nationaliteit verlenen aan een ieder die is geboren op het grondgebied indien diegene anders staatloos zou zijn. Dit kan van rechtswege of door middel van een aanvraagprocedure waarbij er bepaalde voorwaarden kunnen worden gesteld (zoals geen crimineel verleden of langdurig verblijf op het grondgebied).

Naast deze twee VN verdragen over staatloosheid spelen diverse andere internationale instrumenten een rol, zoals het Europees Verdrag inzake Nationaliteit van de Raad van Europa (hierna: EVN), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en mensenrechtenverdragen in het algemeen. Het hebben van een nationaliteit is namelijk vaak een noodzakelijke voorwaarde voor de uitoefening van grondrechten. Een belangrijke uitleg van de internationale normen is opgenomen in het zogeheten Handbook on Protection of Stateless Persons van de UNHCR (voorheen UNHCR Guidelines on the protection of Stateless Persons). Het UNHCR Handbook kan worden gekwalificeerd als 'soft law' en is dus niet bindend, maar is wel een gezaghebbend document in het kader van de interpretatie van de verdragen. Tot op heden is in EU verband nog geen concrete actie ondernomen op het terrein van staatloosheid in de zin van wetgeving specifiek gericht op staatlozen. Wel is en wordt gediscussieerd over de problematiek (zoals het beter in beeld brengen van de staatlozenpopulatie in Europa en het uitwisselen van best practices op het gebied van identificatie en erkenning). Verder kan bepaalde, reeds bestaande, EU wetgeving relevant zijn voor staatlozen. De belangrijkste voorbeelden zijn de EU Kwalificatierichtlijn en de EU Terugkeerrichtlijn. De EU Kwalificatierichtlijn bepaalt onder welke voorwaarden een vreemdeling (ongeacht of deze wel of geen nationaliteit heeft) in aanmerking komt voor bescherming als vluchteling of zogeheten subsidiaire bescherming. Indien een staatloze geen asielstatus krijgt en ook niet op een andere grond een verblijfsvergunning heeft, bepaalt de EU Terugkeerrichtlijn dat deze illegaal op het grondgebied van de lidstaat verblijvende persoon in beginsel terug moet keren naar het land van eerder verblijf of een ander land waar de toegang geborgd is.

Als het gaat om de groep staatlozen wereldwijd, in Europa en in Nederland dient een onderscheid te worden gemaakt tussen staatloosheid in migratiecontext en staatloosheid in situ (in het "eigen land" waar een staatloze belangwekkende en stabiele banden mee heeft, door geboorte op het grondgebied of bijvoorbeeld langdurig verblijf).

Wereldwijd zijn er naar schatting van de UNHCR 10 miljoen staatlozen. In Europa betreft het naar schatting 670.828 personen. Nederland kent een behoorlijk aantal (rond de 1600) staatlozen in situ, met name Molukkers en Roma. Voorbeelden van andere landen met in situ staatlozen in de EU zijn Letland en Estland vanwege het Sovjetverleden. Van het aandeel van migranten binnen de groep staatlozen in Nederland zijn de belangrijkste landen van herkomst Syrië, Irak, het voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet Unie.

In Nederland wordt staatloosheid als een probleem van beperkte omvang beschouwd. In het ACVZ advies worden 2000 in de GBA geregistreerde staatlozen genoemd. Inmiddels is de groep als staatloos geregistreerde personen toegenomen door de komst van rond de 3000 staatloze Syrische Palestijnen. Niet bekend is hoeveel niet geregistreerde staatlozen zich in Nederland bevinden en hoeveel staatlozen in de basisregistratie personen staan vermeld met nationaliteit onbekend. Cijfers van de IND over personen van wie geen nationaliteit kan worden vastgesteld geven evenwel niet de indruk dat in Nederland veel vreemdelingen zonder nationaliteit verblijven.

Uit het rapport van de ACVZ blijkt verder dat erkende staatlozen in Nederland hier vaak geboren zijn, rechtmatig verblijven en identiteitsdocumenten hebben.

4. Inrichting vaststellingsprocedure

4.1 Verzoekschriftprocedure voor de civiele rechter

Een fundamentele eerste vraag is of de nieuwe procedure bestuursrechtelijk van aard (aanvraagprocedure bij bijvoorbeeld de IND) of privaatrechtelijk (procedure voor de civiele rechter) zou moeten zijn. In het eerder aan de orde gekomen discussiedocument van de ACVZ spreekt de expertgroep geen duidelijke voorkeur uit, maar men noemt wel veel argumenten voor een civiele procedure. In dit voorstel voor een Rijkswet is gekozen voor een privaatrechtelijke procedure. Doorslaggevend argument hiervoor is dat het bij staatloosheid gaat om een identiteitskwestie en niet om een verblijfsrechtelijke kwestie. Het erkend staatloos zijn zal namelijk niet leiden tot rechtmatig verblijf (zie hierna paragraaf 5.2). Met deze keuze wordt bovendien aangesloten bij de reeds bestaande praktijk, namelijk die van vaststelling of iemand al dan niet Nederlander is op grond van artikel 17 van de RWN. Ook bij deze vaststellingsprocedure gaat het om een civielrechtelijke procedure bij de rechtbank in Den Haag. Daar is dus al veel kennis en ervaring aanwezig op het nationaliteitsrecht en bijbehorende kwesties als toepassing van buitenlands recht en internationaal privaatrecht. Dit geldt ook voor de IND die in deze procedure namens de Staat optreedt.

4.2 Procesregels

Omdat bij de vaststelling van staatloosheid geen sprake is van een echte procedure op tegenspraak (waar twee partijen elkaar "bestrijden"), is de gang naar de civiele rechter een verzoekschriftprocedure in de zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv). Tenzij in dit voorstel voor een Rijkswet afwijkende regels worden gesteld, gelden de procesregels van Rv (zie artikel 261 Rv). De verzoekschriftprocedure van Rv zal op bepaalde procedurele punten worden gewijzigd door de zogeheten KEI-wetgeving (wetgeving programma kwaliteit en innovatie ter vereenvoudiging en digitalisering van onder meer het burgerlijk procesrecht). Deze wetgeving is onlangs aanvaard door de Eerste Kamer en zal in 2017 in verschillende fasen worden doorgevoerd. Waar de KEI wetgeving relevant is, wordt dit aangegeven in het navolgende.

Analoog aan de artikel 17 RWN procedure wordt in dit voorstel voor een Rijkswet ten opzichte van Rv voorgesteld een aanvullende of afwijkende regeling te treffen op een drietal punten, te weten:

- a. In afwijking van Rv wordt geregeld dat er maar één feitelijke instantie is (rechtbank Den Haag) met de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad;
- b. Verder wordt in aanvulling op Rv geregeld dat de officier van justitie (en daarmee de IND) wordt gehoord door de rechter;
- c. Daarnaast wordt in aanvulling op Rv expliciet opgenomen dat ook nabestaanden deze procedure kunnen voeren.

Op de volgende punten wordt analoog aan de artikel 17 RWN procedure geheel aangesloten bij Rv:

- d. De keuze voor een enkelvoudige of meervoudige behandeling wordt aan de rechter overgelaten;
- e. Vormvoorschriften verzoekschrift: een verzoek gaat vergezeld van zoveel mogelijk onderbouwing en begeleidende stukken;
- f. Rechtsbijstand en eventuele vergoeding daarvan: bij procederen voor de rechtbank is rechtsbijstand standaard voorgeschreven en is een eventuele vergoeding van overheidswege afhankelijk van de gebruikelijke regels;
- g. Voor het bewijsrecht gelden de normale regels van Rv, namelijk dat de meest gerede partij bewijs levert;
- h. Horen verzoeker: de rechter kan verzoeker op grond van Rv horen ter terechtzitting;
- i. Rol UNHCR in het proces: de rechter kan UNHCR horen ter terechtzitting, de IND kan bij zijn onderzoek naar staatloosheid advies van UNHCR inwinnen;
- j. Herziening: de oorspronkelijke verzoeker en elke andere belanghebbende kan op grond van Rv een verzoek doen om de beschikking van de rechter te herroepen.

Anders dan in de artikel 17 RWN procedure wordt in afwijking van Rv:

- k. Een beslistermijn voor de rechter voorgeschreven waardoor de rechter in beginsel binnen zes maanden na indiening van het verzoekschrift dient te beslissen, met de mogelijkheid van verlenging met nog eens zes maanden.

De voorgaande punten worden nader toegelicht, zoveel als mogelijk in de volgorde van het ACVZ discussiedocument van 9 juli 2015 over de inrichting van de vaststellingsprocedure.

Eén feitelijke instantie (onderdeel a)

De procesregels van Rv gaan uit van twee feitelijke instanties en daarna cassatie bij de Hoge Raad. In dit voorstel voor een Rijkswet wordt gekozen voor één feitelijke instantie, zoals dat ook geldt bij de procedure van artikel 17 RWN over de vaststelling van het Nederlanderschap. De verwachting is namelijk dat in tweede instantie geen nieuwe feiten naar voren zullen komen of dat de feiten anders zullen worden beoordeeld. Zowel de overheid als betrokkene hebben bovendien belang bij een vlotte afhandeling van de procedure. De expertgroep spreekt in het discussiedocument van de ACVZ geen duidelijke voorkeur uit, behalve dan dat de rechtbank Den Haag bevoegd zou moeten zijn als feitelijke instantie, vanwege de al eerder genoemde specialistische kennis die daar aanwezig is. Hier is in het voorstel voor een Rijkswet bij aangesloten; de rechtbank Den Haag beoordeelt de zaak in eerste aanleg en vervolgens is cassatie mogelijk bij de Hoge Raad.

Enkelvoudige of meervoudige behandeling (onderdeel d)

De expertgroep spreekt in het discussiedocument van de ACVZ geen voorkeur uit voor een enkelvoudige dan wel een meervoudige behandeling, maar dringt er op aan dat vaststellingszaken de aandacht krijgen die ze verdienen. In Rv is enkelvoudige behandeling bij een procedure in eerste instantie het uitgangspunt, in hoger beroep is het precies omgekeerd. In het voorstel voor een Rijkswet staan geen afwijkende regels ten opzichte van Rv opgenomen, net zoals in geval van de artikel 17 RWN procedure. De procedure bij de rechtbank Den Haag wordt dus door een enkelvoudige rechter afgedaan, tenzij deze besluit dat de zaak zich leent voor meervoudige behandeling. Op deze manier wordt deze inschatting overgelaten aan de rechterlijke macht. In de praktijk van artikel 17 RWN behandelt overigens de rechtbank Den Haag de zaken vrijwel altijd meervoudig.

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

De expertgroep adviseert om de vaststellingsprocedure zo ruim mogelijk open te stellen voor eenieder die een rechtstreeks belang heeft bij de vaststelling van staatloosheid, onder wie bijv. ook nabestaanden.

Voor de uitleg van het begrip verzoeker kan worden teruggevallen op Rv en de bijbehorende jurisprudentie over dat begrip. Hieruit volgt dat eenieder die een rechtstreeks belang heeft bij de uitkomst van een procedure een verzoek kan doen. Indien dus een verzoeker kan onderbouwen dat hij als nabestaande een belang heeft bij de postume vaststelling van staatloosheid van bijv. een ouder in verband met afstamming of in het kader van een oorlogsverleden van de overledene, dan zal de rechter dit verzoek toelaten ook zonder een uitdrukkelijke verplichting daartoe in de wet. Omdat echter artikel 17 RWN de toegang voor nabestaanden expliciet waarborgt, is ervoor gekozen dit ook expliciet te regelen voor de vaststellingsprocedure staatloosheid.

Wat betreft de vormvereisten adviseert de expertgroep om het verzoek zoveel mogelijk vormvrij te houden, zodat sprake is van een laagdrempelige procedure. Voor de IND die een grote rol speelt in de procedure (zie de toelichting bij onderdeel b) is het van belang dat een verzoeker zijn verzoekschrift voorziet van zoveel mogelijk informatie zodat de IND aanknopingspunten heeft in het onderzoek naar staatloosheid. In Rv is geregeld dat een verzoek vergezeld wordt van zoveel mogelijk begeleidende informatie en stukken die het verzoek onderbouwen. Zonder een dergelijke onderbouwing zal een verzoek niet gegrond zijn. Dit geldt ook voor de zogeheten uniforme procesinleiding die na invoering van de eerder genoemde KEI wetgeving het verzoekschrift vervangt. In dit voorstel voor een Rijkswet wordt hierop niets extra's geregeld, analoog aan de artikel 17 RWN procedure.

Rechtsbijstand (onderdeel f)

De expertgroep acht de vaststellingsprocedure staatloosheid in het discussiedocument van de ACVZ dermate complex dat deze niet kan worden gevoerd zonder bijstand van een advocaat. Rechtsbijstand is standaard in Rv voorgeschreven (professionele rechtsbijstand door een advocaat is verplicht), tenzij wettelijk iets anders is bepaald. Analoog aan de artikel 17 RWN procedure is het ten opzichte van Rv daarom niet nodig iets aanvullends of afwijkends te regelen. Als een verzoeker onvoldoende financiële middelen heeft kan hij op grond van de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in aanmerking komen voor middelen van overheidswege. Voor het verwachte aantal procedures en de financiële gevolgen van het voorstel voor een Rijkswet wordt verwezen naar paragraaf 7 van de toelichting.

Beslistermijnen (onderdeel k)

De expertgroep adviseert in het ACVZ discussiedocument om beslistermijnen in de nieuwe wet op te nemen opdat de rechter binnen een bepaald tijdsbestek na indiening van een verzoek uitspraak doet. Men wijst hierbij op de lange duur van de vaststellingsprocedure Nederlanderschap op grond van artikel 17 RWN en adviseert daarom een beslistermijn van zes maanden met mogelijkheid van verlenging met nog eens zes maanden voor de vaststellingsprocedure staatloosheid op te nemen.

In Rv wordt de termijn waarbinnen uitspraak wordt gedaan aan de rechter zelf overgelaten (de rechter waakt voor onnodige vertraging van procedures en treft zo nodig, ambtshalve of op verzoek, maatregelen). Na de inwerkingtreding van de eerder genoemde KEI wetgeving doet de rechter in beginsel binnen zes weken na de mondelinge behandeling uitspraak. Hoe lang de voorafgaande schriftelijke procedure duurt is grotendeels aan hemzelf. De RWN bevat voor de artikel 17 procedure geen speciale of afwijkende regels. Het is echter in het voordeel van zowel de overheid als de verzoeker om bij de vaststellingsprocedure staatloosheid wel een beslistermijn in het voorstel voor een Rijkswet op te nemen. Voor verzoeker is het prettig snel te weten waar hij aan toe is. De Staat wil dat vaststelling niet al te duurt in verband met eventuele obstructie van terugkeer ondanks dat verzoeker gedurende de procedure kan worden uitgezet (zie paragraaf 5.2). Ook zal een rechter nooit met 100% zekerheid kunnen vaststellen dat er sprake is van staatloosheid op grond van wetgeving in alle landen van de wereld. Hij zal doorgaans slechts tot het oordeel kunnen komen dat het zeer aannemelijk is dat iemand zonder nationaliteit is. Ergens moet de vaststellingsprocedure dus ophouden.

Om deze redenen is in dit voorstel voor een Rijkswet een termijn voor de rechter opgenomen waarbinnen hij uitspraak moet doen na indiening van het verzoek. Dit is op grond van Rv mogelijk en na invoering van de KEI wetgeving past het ook in de doelstellingen daarvan om snellere procedures te hebben en waar nodig maatwerk te kunnen bieden. Ook in het bestuursrecht zijn beslistermijnen bekend. Al sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 geldt een versnelde procedure ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht (hoger beroepzaken moeten binnen 23 weken worden afgehandeld). Dit heeft zeker positieve effecten (gehad) op de doorlooptijden. Sinds de implementatie van de herschikte Procedurerichtlijn (richtlijn 2013/32/EU) in juli 2015 geldt in asielzaken ook voor de uitspraken van de rechtbanken in beroep, al naar gelang de termijn waarbinnen de IND heeft beslist, een wettelijke termijn van vier of 23 weken.

De artikel 17 RWN procedure duurt over het algemeen 9 maanden voor de eenvoudige zaken en minimaal een jaar bij complexere gevallen. De verwachting is dat een staatloosheidsprocedure soms langer zal duren omdat onderzoek moet worden gedaan naar wetgeving in het buitenland. Daarom wordt voorgesteld een termijn te bepalen van in beginsel binnen 6 maanden uitspraak na indiening van het verzoekschrift met de mogelijkheid van verlenging met nog eens 6 maanden. Deze termijnen zijn net als in het bestuursrecht niet fataal in de zin dat er geen rechtsgevolgen zijn als de termijnen niet worden nageleefd.

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

De expertgroep vindt de Staat een belanghebbende in de procedure en is van mening dat de Staat (de IND) formeel als partij in de nieuwe procedure zou moeten worden aangewezen. Dit is een enigszins ingewikkeld vraagstuk omdat de positie van de IND in de nieuwe vaststellingsprocedure hybride te noemen is. De overheid heeft er belang bij wat de uitkomst is van de procedure omdat het erkend staatloos zijn bepaalde rechtsgevolgen met zich meebrengt (zie paragraaf 5.3 van de toelichting). Tegelijkertijd is het ook de IND die onderzoek zal moeten doen naar de staatloosheidsclaim van verzoeker. In zekere zin fungeert de IND in dat opzicht als een soort adviseur/deskundige van de rechter. In de artikel 17 RWN procedure (vaststelling Nederlanderschap) speelt een vergelijkbare positie van de IND. Daar is sprake van een nog directer belang van de Staat bij de uitkomst, aangezien het hebben van de Nederlandse nationaliteit meer en indringender rechten voor betrokkene met zich meebrengt. In artikel 18 RWN is om deze reden opgenomen dat de rechter de officier van justitie hoort als een soort onafhankelijke "amicus curiae" in de verzoekschriftprocedure. In de praktijk treedt de IND in de procedure op als deskundige en neemt feitelijk de taak op zich die in artikel 18 RWN is toebedeeld aan het Openbaar Ministerie. De IND schrijft een standpunt en verstuurt dat ook naar het Openbaar Ministerie. De rechtbank vraagt het Openbaar Ministerie een reactie hierop te geven en het Openbaar Ministerie wordt tevens uitgenodigd voor de zitting. Het Openbaar Ministerie laat vervolgens weten zich achter het standpunt van de Staat (in dit geval de IND) te scharen en niet ter zitting te verschijnen. Deze werkwijze wordt vermeld in de beschikking van de rechtbank en werkt in de praktijk van de artikel 17 procedure naar tevredenheid. Daarom wordt voorgesteld om

ook voor de vaststellingsprocedure staatloosheid een bepaling met een hoorplicht op te nemen, waarmee gewaarborgd wordt dat de IND gehoord wordt en onderzoek doet.

De expertgroep adviseert verder om de verzoeker tot vaststelling van staatloosheid voorafgaand aan de gerechtelijke procedure door de IND te laten horen en deze hoorplicht vast te leggen in de nieuwe wet. In dit voorstel voor een Rijkswet wordt uitgegaan van Rv waarin is geregeld dat de rechter betrokkenen kan horen ter terechtzitting. Dit heeft de voorkeur boven het horen door de IND voorafgaand aan de vaststellingsprocedure. Dan zou namelijk alsnog een soort bestuursrechtelijke voorfase geïntroduceerd worden in de vaststellingsprocedure, terwijl de terechtzitting zich prima leent voor een dergelijk gehoor. Bij de vaststellingsprocedure Nederlanderschap op grond van artikel 17 RWN doen zich hier geen problemen voor.

Externe deskundigheid (onderdeel i)

Vanwege de specifieke expertise op het terrein van staatloosheid en landeninformatie over nationaliteitswetgeving adviseert de expertgroep in het discussiestuk van de ACVZ om de UNHCR een "amicus curiae" rol te geven in het proces. Dit zou bijv. kunnen betekenen dat de rechter ambtshalve of op verzoek de UNHCR moet horen in het proces. Tijdens de expertmeetings heeft UNHCR zelf aangegeven niet zoveel te zien in een dergelijke standaard procesrol en hiervoor ook geen capaciteit te hebben. In dit voorstel voor een Rijkswet is ten opzichte van Rv niks aanvullends of afwijkends geregeld. Op grond van Rv kan de rechter UNHCR (of andere deskundigen) horen. De IND kan bij haar onderzoek naar de staatloosheid eveneens advies inwinnen bij organisaties als UNCHR. Een speciale regeling is met andere woorden niet nodig.

Bewijslastverdeling (onderdeel g)

Omdat het vaak moeilijk is voor een gesteld staatloze om te bewijzen dat hij geen nationaliteit heeft, speelt de vraag hoe moet worden omgegaan met de gebruikelijke regels van Rv over bewijs (zie artikel 284 Rv: het bewijsrecht is van overeenkomstige toepassing, tenzij de aard van de zaak hier zich tegen verzet). De algemene regels daarin zijn onder meer "wie stelt bewijst" tenzij uit een bijzondere regel of de billijkheid iets anders voortvloeit. In de expertmeetings van de ACVZ is uitgebreid gediscussieerd over het sleutelen aan deze bewijslastverdeling in die zin dat op de Staat een grotere last komt te liggen via een bijzondere wettelijke bepaling. Men bereikte hierover met de experts geen specifieke overeenstemming. In het discussiedocument is opgenomen dat het ten algemene goed zou zijn dat de meest gereede partij bewijs levert. Dit zou volgens de expertgroep betekenen dat de gesteld staatloze verplicht is naar waarheid te verklaren en alle informatie te leveren waarover hij redelijkerwijs kan beschikken en dat bij voldoende aannemelijkheid de Staat aanvullend onderzoek moet doen.

Gelet op de praktijk (ook nu al bij de vaststelling van het Nederlanderschap op grond van artikel 17 RWN) is het niet nodig om iets te regelen voor de door de expertgroep voorgestelde bewijslastverdeling in afwijking van of in aanvulling op Rv. De rechter kan met de algemene regels van Rv voldoende uit de voeten en zal hiermee ook uitkomen op de "meest gereede partij" die geacht wordt met informatie te komen. Na inwerkingtreding van de KEI wetgeving heeft de rechter bovendien een nog grotere regierol dan thans in het proces.

Voor de rechter zullen de bewijsmiddelen en hoe deze te wegen van groot belang zijn. Het Handboek van de UNHCR kan hierbij tot leidraad zijn. Ter vergelijking wordt hierna nader ingegaan op de procedure ex artikel 17 RWN.

Om de Nederlandse nationaliteit van een persoon te kunnen bepalen is van belang dat zijn identiteit en zijn afstamming vaststaat. De identiteit kan met een geldig document aangetoond worden, zoals een paspoort, ID-kaart, rijbewijs of ander betrouwbaar identificerend document. Van belang is dat er een identificerende foto van de betrokkene in het document staat (onder meer vanwege uitsluiting van lokale fraude). Indien de identiteit niet voldoende vaststaat of indien er op grond van onderzoek gereede twijfel bestaat aan de getoonde identiteit, kan het Nederlanderschap niet worden vastgesteld van de persoon die het verzoek heeft ingediend of op wie het betrekking heeft. Het voorgaande geldt in beginsel ook voor de persoon waarvan de identiteit niet vaststaat en die verzoekt om zijn staatloosheid vast te stellen.

De Nederlandse nationaliteit (en ook de vreemde nationaliteit) wordt in het merendeel van de gevallen automatisch ontleend aan (één van de) de ouders via verschillende afstammingsvormen zoals huwelijk, erkenning/wettiging, gerechtelijke vaststelling vaderschap en adoptie. In sommige rechtsstelsels (bijv. Latijns-Amerikaanse) wordt de nationaliteit (mede) verkregen op basis van het ius soli-beginsel, dus geboorte op nationaal grondgebied. De afstamming dient te worden

aangetoond met aktes en/of rechterlijke uitspraken. Dit geldt ook voor familierechtelijke betrekkingen die in het buitenland tot stand zijn gekomen (zie boek 10 van het Burgerlijk Wetboek over het Nederlandse internationaal privaatrecht). Indien deze afstamming is ontstaan in het buitenland en niet kan worden aangetoond aan de hand van (gelegaliseerde en) inhoudelijke betrouwbare (bron)documenten kan – voor zover mogelijk – worden uitgeweken naar DNA-bewijs (in combinatie met andere documenten voor wat betreft het juridisch vaderschap, aangezien de biologische vader niet op voorhand de juridische vader is). De rechter bepaalt of dergelijk DNA-bewijs dient te worden overgelegd door verzoeker.

Indien de in het buitenland tot stand gekomen afstamming niet kan worden erkend op grond van het Nederlandse internationale privaatrecht in de Nederlandse rechtsorde of deze niet (voldoende) is komen vast te staan dan wordt het verzoek afgewezen omdat de persoon niet het Nederlanderschap heeft ontleend aan (één van) zijn "ouders". Dit geldt in beginsel ook voor in het buitenland geboren personen (bijv. kinderen van staatloze "ouders") die staatloosheid vastgesteld willen hebben en onvoldoende de afstamming hebben aangetoond.

Indien onduidelijkheid bestaat over interpretatie van het buitenlandse familie- en personenrecht worden ambtshalve soms vragen hierover via het Ministerie van Buitenlandse Zaken voorgelegd aan de buitenlandse autoriteiten. De rechtbank benadert regelmatig het Internationaal Juridisch Instituut hiervoor. Dit kan evenzo plaatsvinden in de vaststellingsprocedure staatloosheid.

Vervolgens vindt beoordeling van verkrijging en of verlies van het Nederlanderschap plaats op basis van de toepasselijke nationaliteitswetgeving of het toepasselijke verdrag.

Bij het verlies van het Nederlanderschap is van belang dat de persoon niet staatloos wordt. Hierbij wordt getoetst aan het buitenlands nationaliteitsrecht (vaststelling van zogeheten "de iure" staatloosheid, zie voor uitleg van dit begrip de toelichting bij artikel 2). Het bezit van een buitenlands paspoort is een sterk bewijsmiddel dat hij die andere nationaliteit bezit. Ook een nationaliteitsverklaring wordt voldoende bewijs geacht, tenzij blijkt dat deze verklaring evident niet strookt met het recht van het land van afgifte. Indien onduidelijkheid bestaat over interpretatie van de buitenlandse nationaliteitswetgeving worden ambtshalve soms vragen hierover via het Ministerie van Buitenlandse Zaken voorgelegd aan de buitenlandse autoriteiten. Dit kan evenzo plaatsvinden in de vaststellingsprocedure staatloosheid.

Bij beoordeling van de iure staatloosheid van personen die in het verleden een asielverzoek hebben gedaan kan worden betrokken de geloofwaardigheid van het asielrelaas en toekenning van verblijf in dat kader. Het land waaruit de betrokkene gevlucht is, is bij gebrek aan een geboorteakte of ander (bron)document (het merendeel van de asielzoekers arriveert al dan niet verwijtbaar zonder documenten in Nederland) waarschijnlijk het land waarvan de nationaliteit kan zijn verkregen op grond van de nationaliteitswetgeving van dat land.

Personen die geen verblijfsvergunning asiel hebben verkregen, kunnen in principe bewijstukken uit hun land van herkomst opvragen, rechtstreeks of bijvoorbeeld via de ambassade van het land van herkomst. Dit zou ook moeten gelden voor houders van een verblijfsvergunning asiel die geen gegronde vrees voor vervolging of gegronde redenen voor een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM meer hebben in het land van herkomst door positief voor hun gewijzigde (politieke) omstandigheden aldaar of omdat er geen oorlog meer woedt en een centraal gezag opnieuw is geïnstalleerd.

Ook landeninformatie of verklaringen van bevoegde buitenlandse autoriteiten waaruit blijkt dat artikelen met betrekking tot verkrijging van de nationaliteit door staatlozen (bijv. Palestijnen) in buitenlandse nationaliteitswetten een dode letter vormen of waaruit blijkt dat een bepaalde bevolkingsgroep (bijv. Roma) niet de nationaliteit (meer) bezit van het land waarin die groep is geboren of langdurig heeft gewoond, kan aanleiding geven om de iure staatloosheid aan te nemen, mits voldoende aannemelijk is dat betreffende persoon staatloos is of behoort tot de betreffende bevolkingsgroep.

Het oordeel wie wat bewijst met welke (bron) documenten en/of verklaringen in de loop van de procedure en de uiteindelijke vaststelling van de feiten is aan de rechter voorbehouden. De rechter zal toetsen aan het wettelijk criterium, namelijk dat niet is gebleken dat betrokkene over enige nationaliteit beschikt (zie artikel 2, tweede lid). Hierbij zijn niet alle nationaliteiten van de wereld van belang. Het gaat alleen om landen waarmee de betrokkene een relevant band heeft. Aan de hand van nationaliteitswetgeving van die landen en bewijstukken zal moeten blijken dat wel of geen nationaliteit is verkregen.

j. Herziening

De RWN zelf voorziet voor de artikel 17 procedure niet in een herzieningsmogelijkheid. Een beschikking waarmee het Nederlanderschap of de staatloosheid van iemand is vastgesteld kan wel

op verzoek van de oorspronkelijke verzoeker of van een belanghebbende op grond van artikel 390 Rv worden herroepen op de gronden genoemd in artikel 382 Rv. Deze gronden zijn dat de beschikking berust op bedrog door de wederpartij in het geding gepleegd, of op stukken waarvan de valsheid na de beschikking is erkend of bij gewijsde is vastgesteld, of in geval na het vonnis stukken van beslissende aard in handen van de verzoeker om herziening zijn gekomen die door toedoen van de wederpartij waren achtergehouden.

Indien de vaststelling van staatloosheid wordt herroepen zal daarna – indien aan de orde - worden bezien of het Nederlanderschap dat verkregen is door fraude kan worden ingetrokken op grond van artikel 14 lid, eerste lid, RWN (in geval sprake is geweest van versnelde naturalisatie of de staatlozen optierechten).

4.3 Wisselwerking met andere procedures

De expertgroep vraagt in het discussiedocument van de ACVZ aandacht voor de wisselwerking van de vaststellingsprocedure staatloosheid met andere procedures en met name de asielprocedure.

In het kader van de vaststellingsprocedure Nederlanderschap is in artikel 20, eerste lid, RWN opgenomen dat wanneer de kwestie speelt of iemand al dan niet Nederlander is in een gerechtelijke procedure (bijv. over de toekenning van een Nederlands paspoort) de (in dit geval) bestuursrechter advies kan vragen over de nationaliteit aan de minister van Veiligheid en Justitie (lees: de IND) en dit advies dan afwacht alvorens uitspraak te doen. In geval van administratief beroep moet het bestuursorgaan zelfs om advies vragen. De genoemde mogelijkheid van artikel 20, eerste lid en de verplichting van artikel 20, tweede lid zijn ingegeven door de gedachte bepaalde onherroepelijke rechtsgevolgen te voorkomen indien iemand later toch Nederlander blijkt te zijn.

Dit speelt bij de vaststellingsprocedure staatloosheid in mindere mate omdat het vastgesteld staatloos zijn een beperktere set van specifieke rechten oplevert, zeker als geen sprake is van rechtmatig verblijf (zie de paragrafen 5.2 en 5.3 van de toelichting). Toch is in dit voorstel voor een Rijkswet een gelijkkluidende bepaling opgenomen, teneinde uniformiteit in de uitleg van het staatloosheidsrecht te bevorderen en in ingewikkelde gevallen andere rechters in de gelegenheid te stellen advies te vragen.

Het kan voorkomen dat in bijvoorbeeld een familierechtelijke procedure voor de civiele rechter iemands staatloosheid ter discussie staat. Wanneer een persoon een verzoek tot vaststelling van zijn staatloosheid indient bij de civiele rechter, kunnen er op dat moment ook bestuursrechtelijke procedures lopen, bijv. procedures over optie en naturalisatie. Deze kunnen zich zowel afspelen bij een bestuursorgaan (bijvoorbeeld de IND) als voor de bestuursrechter. Mogelijk kan staatloosheid ook in strafrechtelijke zaken relevant zijn.

Wat betreft de wisselwerking met dit soort andere procedures geldt op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel het volgende. Daar waar staatloosheid in een gerechtelijke procedure, anders dan de nieuwe vaststellingsprocedure voor de civiele rechter, relevant is kan de (bestuurs/civiele/straf)rechter de zaak ofwel zelf afdoen, ofwel eerst advies over de staatloosheid vragen aan de Minister van Veiligheid en Justitie (lees: de IND). Dit komt overeen met de werkwijze bij de vaststelling van het Nederlanderschap op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Anders dan in die procedure is in het voorstel voor een Rijkswet uitgesloten dat in procedures op grond van de Vreemdelingenwet 2000 advies over staatloosheid kan worden gevraagd. Ten eerste wordt hiermee beoogd te voorkomen dat deze procedures (asiel, terugkeer etc.) vertraagd worden door een dergelijke adviesvraag. Ten tweede is de IND procespartij in dit soort procedures, waarbij het dan niet voor de hand ligt dat de rechter aan diezelfde IND advies vraagt. De betreffende bestuursrechter zal in dit soort gevallen dus zelf een oordeel moeten geven over de staatloosheidsclaim van betrokkene.

De uitspraak van een andere rechter over staatloosheid heeft alleen werking in die betreffende zaak en context. Er is geen sprake van vastgestelde staatloosheid met bijbehorende specifieke staatloosheidsrechten, met uitzondering van andere civielrechtelijke procedures waarin een rechter iemands staatloosheid vaststelt in het kader van bijv. familierechtelijke betrekkingen (zie hierna paragraaf 5.1).

In de wisselwerking tussen de asielprocedure en de vaststellingsprocedure staatloosheid is in aanvulling op het voorgaande eveneens in het wetsvoorstel opgenomen dat een verzoek tot vaststelling pas kan worden ingediend nadat de beslissing op een asielverzoek onherroepelijk is geworden (artikel 2, vierde lid). Dit voorkomt dat asielprocedures worden aangehouden en dus vertraagd in geval men een vaststellingsprocedure staatloosheid begint. Deze ontvankelijkheidseis

sluit bovendien aan bij de verwachting dat de vluchtelingenstatus de status is waaraan vreemdelingen de voorkeur zullen geven omdat deze resulteert in meer rechten dan vastgestelde staatloosheid. In geval tijdens een reeds opgestarte vaststellingsprocedure een asielverzoek wordt ingediend zal de vaststellingsrechter zijn zaak op grond van het wetsvoorstel moeten aanhouden (artikel 3, derde lid). Hiermee wordt de volgorde eerst asiel en dan staatloosheid ook de andere kant op gewaarborgd. De opschorting ligt verder voor de hand omdat tijdens de asielprocedure uit hoofde van internationaal recht geen contact mag worden opgenomen met de autoriteiten van het land van herkomst vanwege gevaar voor betrokkene. Deze autoriteiten benaderen in het kader van onderzoek naar staatloosheid is dan dus bijv. niet mogelijk.

5. Gevolgen van het vastgesteld staatloos zijn

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

Op grond van de VN verdragen 1954 en 1961 over staatloosheid is een staatloze een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als zijn onderdaan wordt beschouwd (zie hiervoor paragraaf 3 van de toelichting). Het gaat kortom om iemand zonder nationaliteit. Rechten die momenteel specifiek zijn gekoppeld aan staatloosheid zijn het recht op versnelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit (artikel 6, eerste lid, onder b, RWN: optierecht voor in Nederland geboren staatloze kinderen en artikel 8, eerste lid, onder c, en vierde lid, RWN: versnelde naturalisatie voor drie jaar ingezetenen staatlozen) en het recht op afgifte van een reisdocument voor vreemdelingen op grond van artikel 13 van de Paspoortwet. Verder kan een ingezetene die rechtmatig in Nederland verblijft in de basisregistratie personen worden ingeschreven als "staatloos" op grond van de artikelen 2.15 en 2.17 Wet Brp.

In artikel 19 RWN is in het kader van de vaststellingsprocedure Nederlanderschap geregeld dat aan een onherroepelijk geworden beschikking van de rechter over het Nederlanderschap elk met de uitvoering van enige wettelijke regeling belast orgaan gebonden is (erga omnes werking). Dit houdt onder meer in dat bestuursorganen bij de afgifte van een paspoort van de Nederlandse nationaliteit moeten uitgaan en dat iemand als Nederlander in de Brp wordt opgenomen (zie artikel 2.14, vierde lid Wet Brp).

Met de vaststellingsprocedure staatloosheid voor de civiele rechter rijst de vraag wat deze nieuwe procedure betekent in het kader van de specifieke publiekrechtelijke rechtsgevolgen verbonden aan staatloosheid zoals de versnelde verkrijging van het Nederlanderschap. De fundamentele kwestie die hieronder ligt is wanneer de Nederlandse overheid iemand als staatloze kan beschouwen. Staatloosheid maakt weliswaar onderdeel uit van iemands identiteit en een vaststelling is altijd declaratoir, maar dit neemt niet weg dat een overheid aan deze bevestiging voorwaarden kan stellen en alleen aan vastgestelde staatloosheid rechtsgevolgen behoeft te verbinden. Pas bij een voldoende aannemelijkheid van staatloosheid treden bijbehorende rechten voor de betrokken persoon in werking.

Met dit voorstel voor een Rijkswet vallen onder "vastgestelde staatloosheid" drie mogelijkheden: een vaststelling door de civiele rechter in de nieuwe vaststellingsprocedure of in een andere civiele procedure en een buitenlandse vaststelling.

Hierbij is een viertal uitgangspunten tot leidraad genomen. Ten eerste levert dus een beschikking van de Nederlandse rechter naar aanleiding van de nieuwe verzoekschriftprocedure in ieder geval een vaststelling van staatloosheid op. Deze beschikking heeft een erga omnes werking en dient door alle bestuursorganen gerespecteerd en in acht te worden genomen bij hun besluiten vis a vis de erkend staatloze. Een tweede uitgangspunt is dat gesteld staatlozen die dit ook evident zijn niet naar de rechter hoeven voor vaststelling van hun staatloosheid, want dit zou een onwenselijke verspilling betekenen van tijd, energie en middelen, zowel aan overheidszijde als aan de zijde van de gestelde staatloze. Hierbij is van belang dat gestelde staatloosheid in zo'n geval gebaseerd dient te zijn op betrouwbare informatie (het derde uitgangspunt) en dat de overheid dit begrip uniform interpreteert (vierde uitgangspunt). Enkel vermoedelijke staatloosheid is met andere woorden niet genoeg en het moet niet uitmaken bij welk bestuursorgaan een persoon zich meldt met zijn gestelde staatloosheid.

Op basis van dit voorstel van Rijkswet zal van vastgestelde staatloosheid tevens sprake zijn in geval van een buitenlandse vaststelling. Het kan gaan om situaties waarin een betrokkene bijvoorbeeld beschikt over een vaststellingsuitspraak van een buitenlandse rechter uit een land partij bij het VN 1954 verdrag over staatloosheid of om een vaststelling door een buitenlandse

overheid (niet juridisch). Opgemerkt wordt dat deze categorie "evidente staatloosheid" in de praktijk weinig zal voorkomen. Er zijn niet veel landen met een procedure om staatloosheid vast te stellen en meestal melden zich personen bij de Nederlandse overheid die niet of onvoldoende gedocumenteerd zijn en/of waarbij sprake is van een complexe situatie die het direct aannemen van staatloosheid lastig maakt. Aan welke voorwaarden een buitenlandse vaststelling zal moeten voldoen zal nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Hierbij speelt onder meer mee in hoeverre een buitenlandse gerechtelijke uitspraak kan worden erkend op grond van internationale afspraken (EU wetgeving, speciale verdragen over wederzijdse erkenning etc.). Verder zal nadere uitwerking worden gegeven aan openbare orde elementen (is een buitenlandse vaststelling procedureel en materieel in orde etc.). Voor het opnemen van voorwaarden in een algemene maatregel van bestuur is gekozen om de nodige flexibiliteit te kunnen behouden. Net als dat staatloosheid zelf altijd dynamisch is (iemand kan weer een nationaliteit verkrijgen in de loop der tijd) is ook een buitenlandse vaststelling dat. Een vaststellingsbesluit van een buitenlandse overheid kan op een bepaald moment als zeer betrouwbaar worden gezien, terwijl een jaar later door bijvoorbeeld regimewijziging dergelijke besluiten fraudegevoeliger zijn geworden. De beschikkingen van de Nederlandse civiele rechter in de nieuwe vaststellingsprocedure, hoewel altijd in een individuele zaak, zullen ongetwijfeld ook hun weerslag hebben op de vraag wanneer staatloosheid in het algemeen voldoende aannemelijk kan worden geacht en welke factoren hierbij een rol spelen. Dit kan in de loop der tijd gemakkelijker in een algemene maatregel van bestuur worden verwerkt dan op het niveau van de wet.

Zoals in paragraaf 4.3 aan de orde gekomen kan staatloosheid potentieel een rol spelen in allerlei soorten (civiel/bestuurrecht/straf) gerechtelijke procedures. Het kan voorkomen dat in bijv. een familierechtelijke procedure voor de civiele rechter iemands staatloosheid ter discussie staat. Vanwege de overlap in rechtsvragen (afstamming, toepassing (internationaal) privaatrecht etc.) en hetzelfde type rechter, wordt voorgesteld om – indien de betreffende civiele rechter onderzoek doet en een oordeel geeft over de staatloosheid – dit niet nog eens te laten overdoen door de nieuwe vaststellingsrechter. Hiermee zou anders ook een soort extra hoger beroep worden gecreëerd en dit niet wenselijk. In geval een andere civiele rechter dus oordeelt dat iemand staatloos is, is dus eveneens sprake van vastgestelde staatloosheid in de zin van dit wetsvoorstel. Het onherroepelijk geworden oordeel van de civiele rechter over de staatloosheid heeft met andere woorden erga omnes werking.

Een en ander betekent voor de RWN het volgende: rechten op grond van de artikelen 6, eerste lid, onder b, en artikel 8, eerste lid, onder c, en vierde lid, RWN worden slechts toegekend aan personen wiens staatloosheid is vastgesteld (beschikking/uitspraak Nederlandse civiele rechter of een buitenlandse vaststelling). Voor artikel 13 van de Paspoortwet geldt hetzelfde. Geen erga omnes werking hebben uitspraken van andere rechters over de staatloosheid van een bepaald persoon, bijvoorbeeld in procedures waarin een rechter advies vraagt aan de Minister van Veiligheid en Justitie op grond van artikel 5 van het voorstel van Rijkswet. Uiteraard heeft het oordeel van de rechter wel rechtswerving in de betreffende zaak, maar verder dan dit gaat het niet.

Wat betreft de Brp brengt de erga omnes werking van vastgestelde staatloosheid met zich mee dat deze vaststelling ook moet kunnen leiden tot vermelding van betrokkene als staatloze in de Brp. De beschikking/uitspraak van de civiele rechter of buitenlandse vaststelling worden dan een brondocument waaraan het gegeven van staatloosheid kan worden ontleend bij de registratie van gegevens omtrent de nationaliteit van betrokkene in de basisregistratie. Dit vergt een aanpassing van deze wet (onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), welke in een apart traject ter hand zal worden genomen.

Het in de Wet Brp opnemen van de beschikking of uitspraak van de Nederlandse civiele rechter of een buitenlandse vaststelling als bron is analoog aan de beschikking van de vaststellingsprocedure Nederlanderschap op grond van artikel 17 RWN, die al specifiek als bron in de Wet Brp is opgenomen. Indien voorafgaand aan de gerechtelijke procedure gegevens omtrent de nationaliteit in de basisregistratie zijn opgenomen, maar die gegevens op basis van de uitspraak, de beschikking of een buitenlandse vaststelling niet juist blijken te zijn, dient correctie plaats te vinden. Met andere woorden: de beschikking/uitspraak of de buitenlandse vaststelling gaan dan voor, zoals dat ook het geval is bij de vaststelling van het Nederlanderschap in dezelfde situatie.

Thans dient een gemeente een persoon als staatloze in te schrijven indien dit mogelijk is op grond van artikelen 2.15 of 2.17 Wet Brp. Dit betekent dat indien de gemeente zelf kan constateren dat betrokkene staatloos is, inschrijving plaatsvindt op grond van artikel 2.15 Wet Brp. Door de invoering van de Wet Brp is er voor gemeenten naast artikel 2.15 een extra mogelijkheid ontstaan

om aan de nodige informatie te komen, namelijk via artikel 2.17 Wet Brp. Dit artikel bepaalt dat gegevens inzake de nationaliteit die niet als zodanig kunnen worden opgenomen door gemeenten zelf, ontleend kunnen worden aan een mededeling daarover van de Minister van Veiligheid en Justitie voor zover deze gegevens door hem zijn vastgesteld in het kader van de toelating van de betrokkene tot Nederland. Met dit voorstel van Rijkswet komen beide mogelijkheden te vervallen aangezien voortaan alleen sprake is van vastgestelde staatloosheid als bron voor inschrijving bij een vaststellingsbeschikking of uitspraak van de Nederlandse civiele rechter of een buitenlandse vaststelling. De Wet Brp zal hierop worden aangepast in het al eerder genoemde aparte traject. In eventueel overgangsrecht met betrekking tot bestaande inschrijvingsituaties zal na de (internet)consultatie – indien nodig – worden voorzien.

De erga omnes werking van de vaststelling werkt door totdat betrokkene een nationaliteit verwerft, bijvoorbeeld de Nederlandse na versnelde naturalisatie. Het is zaak dat daarna bestuursorganen niet wettelijk zijn gehouden alsnog te blijven uitgaan van de staatloosheid (zie artikel 4, eerste lid).

5.2 Nationaliteitsrecht is geen bron van verblijfsrecht

Veel rechten uit het 1954 verdrag worden toegekend aan staatlozen met rechtmatig verblijf en/of er is vermeld dat sprake moet zijn van een gelijke behandeling met "vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden". In de kabinetsreacties op het ACVZ-advies is aangegeven dat de vaststelling van staatloosheid als zodanig niet betekent dat de staatloze een verblijfsvergunning krijgt. Dit is staand beleid en dit voorstel voor een Rijkswet verandert hier niets aan. Met het voorstel voor een Rijkswet wordt geen derde type rechtssubjecten in het leven geroepen: ook in de nieuwe situatie is een staatloze nog steeds een vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet 2000. De meeste sociale en economische rechten uit het VN-verdrag komen daarom op grond van het koppelingsbeginsel uit de Vreemdelingenwet 2000 alleen toe aan staatlozen met rechtmatig verblijf. Dit geldt ook voor rechten specifiek voor staatlozen, zoals onder meer het recht op versoepelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit.

Deze interpretatie van het 1954 verdrag is niet onomstreden. Ten eerste zijn vrijwel alle deelnemers aan de expertmeetings van mening dat om de rechten van het verdrag (ten volle) te kunnen genieten de verlening van rechtmatig verblijf aan de erkend staatloze noodzakelijk is. Hierbij wordt uitgegaan van een doelmatige interpretatie van het verdrag (nuttig effect, wat is de bedoeling en achterliggende gedachte?). Tevens wordt verwezen naar het aanverwante Vluchtelingenverdrag dat eveneens bescherming van een kwetsbare groep beoogt. In wezen bepleit de expertgroep voor staatlozen een vergelijkbare positie in de zin van een soort vluchtelingenstatus.

Ten tweede gaat ook het UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons uit van een interpretatie waarbij naarmate een staatloze langer op het Nederlandse grondgebied verblijft hij steeds meer rechten heeft, ook al is dit verblijf illegaal. Het begrip rechtmatig in het 1954 verdrag ("lawfully staying", "se trouvent regulierement") wordt uitgelegd als langdurig feitelijk verblijf. Hiermee zouden illegale staatlozen veel meer rechten hebben.

De beperkte uitleg van de consequenties van het vastgesteld staatloos zijn is voor de praktijk van groot belang om aanzuigende werking en stapeling van procedures om een verblijfsvergunning te krijgen te voorkomen. Dit verklaart de keuze in de kabinetsreacties. Ook principieel en juridisch is de lijn zeker verdedigbaar. Een staatloze heeft niet dezelfde of een vergelijkbare bescherming als een vluchteling nodig. Een staatloze is namelijk niet per definitie een vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Op grond van het Vluchtelingenverdrag en de EU Kwalificatierichtlijn kan een staatloze - net als iedere andere vreemdeling - aanvoeren internationale bescherming nodig te hebben. Indien dit beroep ongegrond is wordt er van uitgegaan dat de staatloze terug kan naar het land van de eerdere gewone verblijfplaats of een ander land, tenzij hij buiten zijn schuld niet kan terugkeren. Het gaat dan bijv. om situaties waarin de staatloze alles in het werk heeft gesteld om terugkeer te bewerkstelligen maar het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had of een ander land hem niet wil opnemen. Anders dan het Vluchtelingenverdrag kennen de beide VN staatloosheidsverdragen geen verbod op refoulement.

Verder kan worden opgemerkt dat in het 1954 verdrag niet voor niks bij diverse rechten is opgenomen dat een staatloze rechtmatig verblijf moet hebben. Het verdrag kent getrapte rechten toe en laat daarmee beoordelingsruimte aan de verdragsluitende partijen om al dan niet rechtmatig verblijf toe te kennen.

Op voorgaande lijn wordt één uitzondering gemaakt. In de kabinetsreacties is toegezegd dat staatloze kinderen die op Nederlands grondgebied zijn geboren versneld het Nederlanderschap via

optie kunnen verkrijgen indien zij weliswaar niet rechtmatig, maar wel al langdurig in Nederland verblijven. Er moet dan sprake zijn van vijf jaar feitelijk en onafgebroken verblijf in Nederland, de staatloosheid kan niet worden opgeheven en men mag zich niet aan toezicht hebben onttrokken of in het verleden terugkeer hebben belemmerd. Met deze wijziging wordt het belang van het kind meer dan nu als overweging in de wetgeving meegenomen en komt de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid in deze tot uitdrukking.

Een tweede punt van belang is of er sprake zou moeten zijn van rechtmatig verblijf tijdens de procedure, zodat de verzoeker zijn procedure in Nederland kan afwachten. Vrijwel alle experts zijn er in het ACVZ discussiedocument voorstander van om in ieder geval gedurende enige tijd rechtmatig verblijf te verlenen. Met dit voorstel voor een Rijkswet is er echter voor gekozen geen rechtmatig verblijf te creëren enkel en alleen om de verzoeker in staat te stellen de vaststellingsprocedure in Nederland af te wachten. Ook het gedogen van illegaal verblijf (niet werken aan terugkeer met betrokkene, uitzetting uitstellen etc.) zoals voorgesteld in het UNHCR Handbook zal niet plaatsvinden, omdat dat misbruik en het stapelen van procedures in de hand zou kunnen werken. De normale, op basis van de Vreemdelingenwet 2000 geldende regels over verblijf en terugkeer zijn met andere woorden van toepassing. Rechtmatig verblijf gedurende de procedure heeft belangrijke nadelen, bijv. het risico dat men de staatloosheidsprocedure zal aangrijpen om het verblijf in Nederland te rekken na een afwijzende beslissing op een asielverzoek. Vanuit de twee VN-verdragen over staatloosheid bezien is deze keuze ook toegestaan, omdat deze verdragen niet expliciet verplichten tot het hebben van een vaststellingsprocedure en de beoordeling een gesteld of vastgesteld staatloze rechtmatig verblijf te verlenen, aan de verdragspartijen overlaten.

Ook de vastgestelde staatloosheid geeft geen recht op toelating tot Nederland en het behoeft dus voor de vreemdeling niet uit te maken of hij de procedure vanuit het buitenland voortzet. Bovendien is vanuit het buitenland procederen in civiele procedures niet geheel ongebruikelijk.

5.3 Rechten voor erkende staatlozen

Het 1954 verdrag kent verschillende soorten bepalingen als het gaat om rechten voor staatlozen. In sommige gevallen spreekt het verdrag over rechten toegekend aan staatlozen in het algemeen, in andere gevallen gaat het bijvoorbeeld om rechten waarbij een vergelijking wordt gemaakt met andere vreemdelingen. Tevens gaat het soms om gelijkstelling met onderdanen of om alleen staatlozen met rechtmatig verblijf. Zoals hiervoor reeds is aangegeven komen de meeste sociale en economische rechten uit het 1954 verdrag toe aan staatlozen met rechtmatig verblijf. Dit is weergegeven in de omzettingstabel bij deze toelichting. Dit betekent dat staatlozen hetzelfde worden behandeld als vreemdelingen in hetzelfde geval onder dezelfde omstandigheden. Voor veel ideële en grondrechten geldt dat deze rechten toekomen aan eenieder op Nederlands grondgebied en daarbij maakt het dus niet uit of betrokkene de Nederlandse, een vreemde of geen nationaliteit heeft. Ook dit is opgenomen in de omzettingstabel. Als het gaat om het recht op versoepelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit en het recht op afgifte van een reisdocument voor vreemdelingen is, zoals reeds opgemerkt, toelating tot Nederland een voorwaarde.

Een uitzondering hierop is het toegezegde optierecht voor niet rechtmatig verblijvende in Nederland geboren staatloze kinderen. Staatloos in Nederland geboren kinderen zijn kinderen van staatloze ouders of kinderen van ouders die hun nationaliteit niet aan het kind hebben doorgegeven. De ACVZ had in haar advies "Geen land te bekennen" aanbevolen om ten aanzien van staatloos in Nederland geboren kinderen alleen als voorwaarde te stellen dat er sprake moet zijn van "habitual residence" van drie jaar, in plaats van wettig en feitelijk verblijf. De ACVZ leidde dit af uit artikel 1 van het 1961 verdrag. In het Handboek van de UNHCR staat dat onder "habitual residence" wordt verstaan stabiel, feitelijk verblijf. Op basis van artikel 6, eerste lid, onder b, van de RWN kunnen staatloos in Nederland geboren kinderen thans na tenminste drie jaar onafgebroken verblijf op basis van een verblijfsvergunning opteren voor de Nederlandse nationaliteit. De voorwaarde van drie jaar legaal verblijf wordt gesteld vanwege het belang van een geïntegreerd vreemdelingenbeleid: wie hier rechtens niet mag zijn, kan ook in het kader van het nationaliteitsrecht geen rechten opbouwen.

In de kabinetsreactie op het advies van de ACVZ is erkend dat op Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid rust ten aanzien van het opheffen van de staatloosheid van staatloze, hier in Nederland geboren kinderen die alhier stabiel en feitelijk verblijven. Anderzijds wordt onderstreept het uitgangspunt dat het frustreren van vertrek of het zich onttrekken aan toezicht door de ouders niet mag leiden tot toekenning van rechten, noch in het vreemdelingenrecht, noch in het nationaliteitsrecht. Daarbij is specifiek ook gewezen op het belang van het voorkomen van Zambrano situaties waarbij het verlenen van de nationaliteit aan het kind er toe leidt dat ouders, die hun nationaliteit wel hadden kunnen doorgeven aan hun kind maar die dit niet gedaan hebben,

verblijf krijgen bij hun kind.. Deze verlening op grond van artikel 8 EVRM en/of de uitspraak van het Europees Hof in de zaak Zambrano tegen België zou dan een ongewenste beloning zijn op het niet meewerken aan vertrek.

Met dit voorstel voor een Rijkswet wordt in de RWN een aparte optiegrond opgenomen naast de bestaande optiegrond onder artikel 6, eerste lid, onderdeel b, waarin aan staatloze, in Nederland geboren kinderen een optierecht wordt gegeven, mits is voldaan aan de reeds genoemde voorwaarden. Er moet bij het nieuwe optierecht sprake zijn van vijf jaar feitelijk en onafgebroken verblijf in Nederland, de staatloosheid kan niet worden opgeheven en men mag zich niet aan toezicht hebben onttrokken van IND, DT&V, COA en politie of in het verleden terugkeer hebben gefrustreerd. Verwezen wordt verder naar de toelichting bij artikel 6.

5.4 Reikwijdte wetsvoorstel

In de toelichting bij de goedkeuringswet bij het 1954 Verdrag is destijds opgemerkt dat staatlozen reeds een bevredigende behandeling in het Koninkrijk der Nederlanden genoten. Het verdrag is dus niet bij die gelegenheid specifiek omgezet in wet- en regelgeving. Wel heeft het verdrag later zijn uitwerking gehad op wet- en regelgeving, evenals het 1961 verdrag. Dit komt bijv. tot uitdrukking in de reeds genoemde specifieke rechten voor staatlozen die rechtmatig verblijf hebben zoals de mogelijkheid van versnelde naturalisatie op grond van artikel 8, eerste lid, onder c, en vierde lid, RWN en het recht op een Nederlands reisdocument als bedoeld in artikel 13 Paspoortwet.

De VN verdragen hebben met andere woorden gevolgen gehad voor Rijkswetgeving (ook de Paspoortwet is een Rijkswet). Deze wetgeving geldt voor het gehele Koninkrijk, bestaande uit Nederland (het Europese deel en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Wijziging van Rijkswetgeving kan alleen geschieden bij een Rijkswet. In een Rijkswet worden Koninkrijksaangelegenheden geregeld, zoals het Nederlanderschap (zie artikel 3, onder c en artikel 14 van het Statuut voor het Koninkrijk).

Dit heeft de vraag opgeroepen in hoeverre een vaststellingsprocedure voor staatloosheid een Rijksvaststellingsprocedure zou moeten worden, aangezien het erkend staatloos zijn gevolgen heeft voor Rijkswetgeving. De opsomming van Koninkrijksaangelegenheden in het Statuut is limitatief en moet beperkt worden uitgelegd, waardoor als zodanig het onderwerp staatloosheid niet als Koninkrijksaangelegenheid is aan te merken.

Verder is van belang dat de VN-verdragen van 1954 en 1961 zijn goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk, maar dat het verdrag van 1954 niet is bekrachtigd en inwerking getreden voor de toenmalige Nederlandse Antillen. De oorzaak hiervan is blijkens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van de goedkeuringswet van het 1954 verdrag dat toen (in 1961) de gevolgen van inwerkingtreding van dat verdrag voor de toenmalige Nederlandse Antillen niet te overzien waren. Een en ander betekent dat Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden niet aan het verdrag van 1954 gebonden zijn (NB Bij de staatkundige herziening van het Koninkrijk in 2010 is ook de rechtsopvolging van verdragen geregeld. De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en de BES-eilanden blijven gebonden aan verdragen voor zover dat voor de staatkundige herziening ook het geval was).

In het discussiedocument van de ACVZ is men ervan uitgegaan dat het gehele Koninkrijk is gebonden aan beide VN Verdragen, maar er wordt niet uitgebreid ingegaan op de materie. Indien de vaststellingsprocedure zou gelden voor het gehele Koninkrijk, is door de expertgroep wel aangeraden om ook hier, met het oog op de rechtseenheid, cassatie bij de Hoge Raad in Nederland te hebben. De feitelijke instantie zou dan analoog aan artikel 17 RWN (vaststelling Nederlanderschap) het Gemeenschappelijk Hof van Justitie zijn.

Met dit voorstel voor een Rijkswet wordt ingezet op een vaststellingsprocedure die tevens zal gelden voor de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk. Voor de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten betreft het consensusrijkswetgeving, aangezien het gaat om een landsaangelegenheid. Anders dan bij een gewone Rijkswet (over aangelegenheden van het Koninkrijk op grond van artikel 3 van het Statuut) hebben alle drie de landen de eigen keuze al dan niet een regeling te treffen. Het vaststellen van staatloosheid is met andere woorden de eigen verantwoordelijkheid van elk van de landen. Een belangrijk argument voor een vaststellingsprocedure die voor het gehele Koninkrijk geldt is dat het vreemd zou zijn als rechtmatig verblijvende staatlozen in het gehele Koninkrijk op grond van de RWN versoepelde verkrijging van het Nederlanderschap hebben en op grond van de Paspoortwet recht op een reisdocument, maar alleen de staatlozen van het Europese deel van Nederland een vaststellingsprocedure staatloosheid kunnen doorlopen en

daarna hun rechten kunnen uitoefenen. Ook roept een vaststellingswet alleen voor Nederland (al dan niet inclusief de BES) praktische problemen op. Bijvoorbeeld hoe moeten de andere landen van het Koninkrijk omgaan met een uitspraak van een Nederlandse rechter die alleen werkingskracht zou hebben in Nederland als die landen bijv. een verzoek om versnelde naturalisatie behandelen? Of wat als iemand na een tevergeefs Europees-Nederlandse procedure naar een rechter in één van de landen stapt en nog een keer probeert om de staatlozenstatus te verkrijgen?

Bijkomend praktisch voordeel van een Rijkswet is dat hierin meteen kan worden meegenomen de intrekking van twee voorbeholden die het Koninkrijk ooit maakte bij aanvaarding van het 1954 verdrag (zie de artikelen 8 en 9). Tot slot vereist het nieuwe optierecht voor verkrijging van het Nederlanderschap door niet rechtmatig verblijvende staatloze kinderen een aanpassing van de RWN (zie hiervoor paragraaf 5.3 van de toelichting). Ook deze aanpassing kan in dit voorstel tot Rijkswet worden meegenomen (zo niet, dan moet er een aparte Rijkswet worden gemaakt voor deze aanpassing).

Om voorgaande redenen is aan de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten voorgelegd te komen tot een totaalpakket waarmee een Rijksvaststellingsprocedure tezamen met de hiervoor genoemde onderwerpen (aanpassing RWN, Paspoortwet en intrekking voorbeholden) in één keer ter hand wordt genomen voor het gehele Koninkrijk. Dit wordt vormgegeven in een zogeheten consensusrijkswet, een onderlinge regeling op grond van artikel 38 van het Statuut. De landen nemen een dergelijke uitbreiding van de werkingssfeer in welwillende overweging. Momenteel vindt nog overleg met de landen plaats over de omvang van de problematiek van staatloosheid op de eilanden en de gevolgen van een Rijksvaststellingsprocedure.

6. Uitgebrachte adviezen

PM na (internet)consultatie

7. Financiële – en uitvoeringsgevolgen van het voorstel voor een Rijkswet en gevolgen voor regeldruk

Ten aanzien van de vaststellingsprocedure staatloosheid

De invoering van de procedure waarmee staatloosheid kan worden vastgesteld, brengt zowel incidentele als structurele kosten met zich mee. De kosten hebben betrekking op uitvoeringslasten voor de IND en de DT&V en op de capaciteit van de rechtspraak en de rechtsbijstand.

Het aantal in Nederland verblijvende staatlozen dat niet in staat is om met documenten zijn staatloosheid aan te tonen, is onbekend. Aangezien jaarlijks gemiddeld 80 staatlozen in het registratiesysteem van de IND worden geregistreerd, wordt het aantal verzoeken op maximaal 100 per jaar geraamd. Dit lijkt een realistisch aantal, aangezien in de landen die reeds een vaststellingsprocedure kennen het aantal verzoeken per jaar niet veel hoger ligt.

Uitgaande van maximaal 100 verzoeken per jaar bedragen de extra personeelslasten voor de IND jaarlijks circa € 74.000,- (1 fte) en de incidentele kosten voor aanpassingen van de ICT-systemen circa €23.000,-. In dit bedrag zijn ook de aanpassingskosten voor ICT voor de uitbreiding van het optierecht verdisconteerd.

Wanneer een vreemdeling zonder verblijfsvergunning bij de rechtbank een verzoek indient om zijn staatloosheid te laten vaststellen, kan de DT&V door de IND verzocht worden om een bijdrage aan het onderzoek naar staatloosheid te leveren. Naar verwachting zal dit in maximaal 40% van alle verzoeken aan de orde zijn; dat wil zeggen maximaal 40 verzoeken per jaar. Dit brengt voor de DT&V circa € 20.000,- per jaar aan extra personeelslasten (0,2 fte) met zich mee.

Voor de rechterlijke macht geldt: uitgaande van maximaal 100 verzoeken per jaar en ervan uitgaande dat de betreffende zaken bovengemiddeld zijn binnen de productgroep van civiele zaken en qua werklast meer lijken op een gemiddelde bestuurszaak die ruim € 2.000,- per zaak kost is een grove schatting gemaakt van de kosten voor de rechterlijke macht. Voor 100 extra civiele zaken kan een financieel effect worden verwacht van circa € 200.000,- per jaar.

Voor de rechtsbijstand geldt: uitgaande van maximaal 100 verzoeken per jaar bedragen de kosten voor de rechtsbijstand circa € 125.000,-. Deze berekening is tot stand gekomen door uit te gaan van 100% toevoegingen voor verzoekers onder de Wrb grens van wie geen eigen bijdrage wordt

gevraagd. Het betreft een civiele procedure die qua de kosten voor rechtsbijstand wordt ondergebracht onder categorie R010 (overige civiele procedures/9 punten). Voor reiskosten en reistijdvergoeding is uitgegaan van het gemiddelde voor alle civiele zaken (€20,- exclusief BTW).

Ten aanzien van de uitbreiding optierecht voor in Nederland geboren staatloze kinderen.

Met de uitbreiding van de mogelijkheid te opteren voor het Nederlanderschap zijn eveneens incidentele en structurele kosten gemoeid. Dit betreft kosten voor de IND, de DT&V en de gemeenten.

Ook hier is de exacte omvang van de doelgroep onbekend. Naar verwachting zal deze niet groot zijn. Het gaat immers om kinderen die én staatloos in Nederland zijn geboren én ouders hebben die geen van beiden de mogelijkheid hebben hun nationaliteit door te geven aan het kind én die meer dan vijf jaar feitelijk in Nederland hebben verbleven zonder verblijfstitel (waaronder ook kinderen voor wie een asielverzoek is gedaan en die inmiddels zijn uitgeprocedeerd). Aangezien de afgelopen 5 jaar gemiddeld 15 in Nederland geboren personen hebben geopteerd voor de Nederlandse nationaliteit op grond van het huidige artikel 6, eerste lid onder b RWN, wordt het aantal verzoeken op maximaal 50 per jaar geraamd.

De IND krijgt door de nieuwe optieprocedure extra werkzaamheden, te weten het informatie geven aan gemeenten over de invulling van het begrip feitelijk verblijf. Bij maximaal 50 zaken per jaar kunnen deze werkzaamheden binnen de huidige personele bezetting verricht worden. Mocht in de praktijk blijken dat er meer dan 50 opties per jaar worden ingediend, dan kan dit alsnog extra kosten met zich meebrengen. Voor de uitbreiding van het optierecht moeten ook ICT-aanpassingen worden doorgevoerd. De kosten hiervan zijn verdisconteerd in de eerder genoemde kosten voor aanpassing van de ICT-systemen van de IND voor de vaststellingsprocedure voor staatloosheid.

De extra werkzaamheden die door de DT&V gepleegd moet worden voor het verlenen van het optierecht, zullen jaarlijks circa € 25.000,- aan extra personeelslasten (0,25 fte) met zich meebrengen. Ook hier wordt uitgegaan van maximaal 50 verzoeken per jaar. Gelet op het geringe aantal zaken per jaar verwacht de DT&V dat zijn ICT-systeem niet aangepast hoeft te worden. Mocht op een later moment, bijvoorbeeld door toename van het aantal verzoeken, alsnog een noodzaak tot aanpassing ontstaan, dan brengt dit wel incidentele kosten met zich mee.

Voor de gemeenten betekent het uitvoeren van het nieuwe optierecht het controleren of het betreffende kind in Nederland is geboren en vastgesteld staatloos is. Wordt voldaan aan deze voorwaarden dan vraagt de gemeente de IND om advies over de invulling van het begrip feitelijk en stabiel verblijf. De IND geeft na onderzoek, indien nodig met medewerking van de DT&V, een Bewijs omtrent Verblijf af. Na ontvangst van dit Bewijs bevestigt de burgemeester de optie. De verwachting is dat voor gemeenten de kosten voor het nieuwe optierecht niet hoger zullen uitvallen dan de kosten die met de huidige optieprocedure gemoeid zijn, te weten € 130 per procedure. Uitgaande van 50 opties per jaar, zal het nieuwe optierecht naar verwachting circa €6.500,- extra per jaar kosten.

Dit brengt de totale kosten van uitvoering van het wetsvoorstel door de verschillende betrokken instanties op circa € 23.000,- incidentele kosten en op circa €450.500,- structurele kosten.

Omzettingstabel

VN Verdrag 1954 betreffende de status van staatlozen	Omzetting/doorwerking in Nederlandse rechtsorde
Artikel 1, eerste lid: staatloze is een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd	Artikel 2, tweede lid van het voorstel voor een Rijkswet
Artikel 1, tweede lid: personen die weliswaar staatloos zijn maar uitgesloten van toepassing van het verdrag	Categorie III van het Verdrag (personen ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat men oorlogsmisdaden heeft gepleegd, ernstige niet-politieke misdrijven in het buitenland of handelingen in strijd met doelstellingen en beginselen van de VN): deze personen komen niet in

	<p>aanmerking voor de meeste rechten die specifiek zijn verbonden aan vastgestelde staatloosheid door middel van de openbare orde toets die bij verlening of bevestiging van de Nederlandse nationaliteit plaatsvindt. Inschrijving in de basisregistratie personen is wel mogelijk omdat geen sprake is van een dergelijke toets.</p>
Artikel 2: plichten staatloze	Behoeft geen omzetting
Artikel 3: bepalingen van dit verdrag worden zonder onderscheid naar ras, godsdienst of land van herkomst op staatlozen toegepast	artikel 1 Grondwet (gelijke behandeling van allen die zich in Nederland bevinden)
Artikel 4: staatlozen op het grondgebied worden ten minste even gunstig behandeld als de onderdanen, wat betreft de uitoefening van de godsdienst en de vrijheid ten aanzien van de godsdienstige opvoeding van hun kinderen	artikel 1 Grondwet (gelijke behandeling van allen die zich in Nederland bevinden) en artikel 6 (vrijheid van godsdienst)
Artikel 6: Verdrag is minimum en doet geen afbreuk aan rechten en voordelen die staatlozen genieten onafhankelijk van verdrag	Het gegeven dat iemand vastgesteld staatloos blijkt te zijn leidt niet tot verlies van bepaalde rechten
Artikel 7, eerste lid: behoudens de gevallen waarin het Verdrag gunstiger bepalingen bevat worden staatlozen op dezelfde wijze behandeld als vreemdelingen in het algemeen	Een staatloze wordt op dezelfde wijze behandeld als andere vreemdelingen. NL kent slechts het onderscheid tussen personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben en personen die dat wel hebben. De eerste categorie wordt als vreemdelingen beschouwt. Zie artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000: een ieder die niet de Nederlandse nationaliteit bezit en niet op grond van enige wettelijke bepaling met een Nederlander gelijk moet worden gesteld (bijvoorbeeld EU burgers)
Artikel 7, tweede lid: vrijstelling van de voorwaarde van wettelijke wederkerigheid	Het beginsel van wederkerigheid gaat er van uit dat een staat vreemdelingen alleen bepaalde rechten geeft als het land van hun nationaliteit deze rechten omgekeerd ook toekent aan onderdanen van de staat. De staatloze zou na drie jaar verblijf in Nederland van dit soort wettelijke wederkerigheidsbepalingen worden uitgesloten in de zin dat de voorwaarde van wederkerigheid niet geldt en dat ook indien geen sprake is van reciprociteit de staatloze de rechten kan genieten. NL kent wel wederkerigheid (of reciprociteit) op sommige deelreinen (bijvoorbeeld visumwetgeving of sociale zekerheid), maar dit vertaalt zich op een andere manier dan zoals hiervoor beschreven voor het staatloze individu. De staatloze heeft geen land dat hem als onderdaan beschouwt dus wederkerigheid of reciprociteit is niet aan de orde
Artikel 7, derde lid: blijven toekennen van rechten en voorwaarden zoals deze golden ten tijde van inwerkingtreding van het verdrag, geen nieuwe reciprociteitsbepalingen invoeren	Zie hierboven
Artikel 7, vierde lid: verdragsluitende partijen nemen in welwillende overweging om vrijstelling van wederkerigheid voor staatlozen nog verder uit te breiden dan op grond van artikel 7, tweede lid en derde lid al gewaarborgd dient te zijn	Zie hierboven
Artikel 7, vijfde lid: de bepalingen van de leden	Zie hierboven

2 en 3 zijn niet alleen van toepassing op rechten uit het verdrag maar ook op rechten en voordelen waarin het verdrag niet voorziet	
Artikel 8: geen specifieke maatregelen toepassen op een specifieke groep staatlozen omdat men vroeger een bepaalde vreemde nationaliteit heeft gehad	Geen achterstelling van bepaalde groepen (artikel 1 Grondwet). Daarnaast wordt het voorbehoud ten aanzien van Duitsers met oorlogsverleden opgeheven, zie artikel 8 van het voorstel voor een Rijkswet
Artikel 9: staat voorlopige maatregelen toe in het kader van de nationale veiligheid in oorlogssituaties en andere crises gedurende de vaststelling van staatloosheid	Behoeft geen omzetting
Artikel 10: verblijf van gedeporteerde tijdens de Tweede Wereldoorlog	Historische context, artikel is uitgewerkt
Artikel 11: staatloze zeelieden die regelmatig onder Nederlandse vlag varen: dan neemt Staat in welwillende overweging toe te staan dat deze persoon zich op het grondgebied vestigt en reisdocumenten krijgt ofwel tijdelijk toelaten om vestiging elders te vergemakkelijken	Deze kan bepaling dient te worden geplaatst in historische context en de beschreven situatie zal tegenwoordig weinig voorkomen. Staatloze zeelieden zijn vreemdelingen en hebben dezelfde behandeling als andere vreemdelingen. Staatloze zeelieden krijgen dus geen rechtmatig verblijf en geen reisdocumenten. Dat zou bij vreemdelingen met een nationaliteit ook niet gebeuren.
Artikel 12: persoonlijke staat van een staatloze beheerst door de wet van het land van zijn woonplaats of zijn verblijf. Rechten die vroeger zijn verkregen (bijv. uit een huwelijk) worden geëerbiedigd	Het gaat om een non-discriminatiebepaling die inhoudt dat staatlozen niet worden achtergesteld ten opzichte van andere vreemdelingen of onderdanen. Voor Nederlanders en vreemdelingen - staatlozen inbegrepen - gelden dezelfde regels (bijv. met betrekking tot erkenning buitenlands huwelijk en verbod op polygamie).
Artikel 13: staatlozen worden in het kader van roerende en onroerende goederen (eigendom, huur etc.) zo gunstig mogelijk behandeld en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden. Dezelfde omstandigheden betekent volgens artikel 6: "dat een staatloze voor de uitoefening van een recht moet voldoen aan alle eisen (waaronder begrepen die betreffende de duur van en de voorwaarden voor tijdelijk verblijf of vestiging) waaraan hij zou moeten voldoen als hij geen staatloze was, met uitzondering waaraan, wegens hun aard, een staatloze niet kan voldoen.	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden
Artikel 14: een staatloze geniet in een land waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft, dezelfde bescherming als onderdanen van dat land als het gaat om auteursrechten en industriële eigendom	Dit is het uitgangspunt van de Auteurswet: de maker (ongeacht de nationaliteit) heeft het auteursrecht. Dit geldt voor iedereen die onder Nederlandse jurisdictie valt.
Artikel 15: rechtmatig op het grondgebied verblijvende staatlozen worden zo gunstig mogelijk behandeld en in ieder geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden als het gaat om het recht van vereniging (niet politiek)	Artikel 1 Grondwet (gelijke behandeling van allen die zich in Nederland bevinden) en 8 Grondwet (recht van vereniging)
Artikel 16, eerste lid: een staatloze heeft het genot van rechtsingang op het grondgebied	Moet in samenhang worden gelezen met tweede lid van artikel 16. Artikel 1 Grondwet (allen die zich in Nederland bevinden) en artikel 17 Grondwet (recht op toegang tot de rechter)

Artikel 16, tweede lid: een staatloze geniet in de staat waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft dezelfde behandeling als een onderdaan, wat betreft rechtsingang (onder meer rechtsbijstand en vrijstelling van griffierechten)	Artikel 1 Grondwet (allen die zich in Nederland bevinden) en artikel 18 Grondwet (rechtsbijstand)
Artikel 17, eerste lid: de rechtmatig op het grondgebied verblijvende staatlozen worden zo gunstig mogelijk behandeld en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden wat betreft het recht om loonarbeid te verrichten	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 17, tweede lid: alle staatlozen eventueel gelijkstellen met onderdanen wat betreft toegang tot loonarbeid (welwillend in overweging nemen), zeker zij die aangeworven arbeidskrachten zijn of onderdeel van immigratieplannen	Deze kan bepaling dient te worden geplaatst in historische context. Er vindt geen gelijkstelling met onderdanen plaats, wel een gelijkstelling met andere vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 18: rechtmatig op het grondgebied verblijvende staatlozen zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden als het gaat om het werken als zelfstandige	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 19: rechtmatig op grondgebied verblijvende staatlozen die houders zijn van door de staat van het grondgebied erkende diploma's, zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden als het gaat om uitoefening vrije beroepen	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 20: bij verdeling van schaarse goederen en een distributie stelsel staatlozen op dezelfde wijze behandelen als onderdanen	Deze bepaling dient te worden geplaatst in historische context en de beschreven situatie zal tegenwoordig weinig voorkomen. Staatlozen worden voor wat betreft de toegang tot voorzieningen gelijk behandeld aan andere vreemdelingen, waarbij het zogenoemde koppelingsbeginsel leidend is.
Artikel 21: rechtmatig op het grondgebied verblijvende staatlozen worden zo gunstig mogelijk behandeld en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden als het gaat om gereguleerde huisvesting	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 22, eerste lid: staatlozen worden, wat het lager onderwijs betreft op dezelfde wijze behandeld als onderdanen	Artikel 1 Grondwet (allen die zich in Nederland bevinden) en zie Wet op het primair onderwijs artikel 2: het basisonderwijs is bestemd voor kinderen rond de leeftijd van vier jaar
Artikel 22, tweede lid: staatlozen worden zo gunstig mogelijk behandeld en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden, wat betreft andere categorieën van onderwijs dan lager onderwijs (toelating studie, maar ook erkenning diploma's behaald in het buitenland, toekenning beurzen etc.)	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 23: dezelfde ondersteuning in levensonderhoud van overheidswege als onderdanen voor staatlozen die rechtmatig op het grondgebied verblijven	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.

<p>Artikel 24: staatlozen die rechtmatig op het grondgebied verblijven worden op dezelfde wijze behandeld als de onderdanen wat betreft allerlei regels over arbeidsomstandigheden en voorwaarden en in het kader van de sociale zekerheid</p> <p>Leden 3 en 4 regelen dat bepaalde voordelen op het gebied van sociale zekerheid die voortvloeien uit internationale overeenkomsten zich ook uitstrekken naar staatlozen.</p>	<p>Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.</p>
<p>Artikel 25: een staatloze krijgt administratieve bijstand van de overheid indien dit voor de uitoefening van een recht noodzakelijk is (wanneer anders de eigen overheid had medegewerkt). Bijvoorbeeld documenten, verklaringen etc.</p>	<p>Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.</p> <p>In tegenstelling tot het Vluchtelingenverdrag verwijst dit artikel alleen naar de lokale autoriteiten en niet naar een internationale autoriteit. Het beoogt niet de verplichting op te leggen tot afgifte van authentieke stukken, die in de praktijk voor het beoogde doel kunnen worden gebruikt.</p>
<p>Artikel 26: rechtmatig op het grondgebied vertoevende staatlozen krijgen daar het recht hun verblijf te kiezen en zich vrij op het grondgebied te bewegen, onverminderd de voorschriften welke op vreemdelingen in het algemeen van toepassing zijn onder dezelfde omstandigheden</p>	<p>Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden. Daarnaast wordt het voorbehoud ten aanzien van Molukkers opgeheven, zie artikel 9 van het voorstel voor een Rijkswet)</p>
<p>Artikel 27: identiteitsdocumenten verstrekken aan elke staatloze op hun grondgebied, die niet in het bezit is van een geldig reisdocument</p>	<p>In Nederland kan men zich identificeren met de volgende documenten: Nederlands paspoort of identiteitskaart, een paspoort of een identiteitskaart uit een EER land, Nederlands vreemdelingendocument of (onder bepaalde omstandigheden) een (Europees) rijbewijs. Een staatloze met rechtmatig verblijf zal in het bezit zijn of kunnen komen van een dergelijk document. Bij een staatloze zonder rechtmatig verblijf is het mogelijk dat betrokkene geen reisdocumenten heeft (bijv. van het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had). Hij heeft dan recht op een document waarmee hij zich kan identificeren als staatloze. Dat document betreft in ieder geval de beschikking van de rechtbank in de vaststellingsprocedure staatloosheid of een vaststelling door een andere civiele rechter. Daarnaast kan het gaan om documenten zoals een beschikking van een buitenlandse rechter dat betrokkene staatloos is (een buitenlandse vaststelling).</p>
<p>Artikel 28: rechtmatig op het grondgebied verblijvende staatlozen hebben recht op reisdocumenten voor het reizen buiten dat grondgebied, tenzij in strijd met nationale veiligheid en openbare orde.</p> <p>Eventueel verlenen aan elke staatloze op hun grondgebied (welwillend in overweging nemen) en zeker als het gaat om staatlozen die niet in staat zijn om een reisdocument te verkrijgen van het land van hun rechtmatig verblijf</p>	<p>Zie de artikelen 13 en 14 Paspoortwet een staatloze met rechtmatig verblijf heeft recht op een reisdocument voor vreemdelingen</p>

Zie voorschriften voor de reisdocumenten in de bijlage bij het verdrag.	
Artikel 29: staatlozen niet aan andere of hogere rechten, heffingen of belastingen onderwerpen dan die kunnen worden opgelegd aan onderdanen onder dezelfde omstandigheden	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 30, eerste lid: staatlozen hebben het recht om activa die zij binnen het grondgebied hebben gebracht over te maken naar een ander land waar zij zijn toegelaten om zich opnieuw te vestigen	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 30, tweede lid: ook in welwillende overweging om andere activa van staatlozen te laten overmaken wanneer dit noodzakelijk is voor hun vestiging	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden.
Artikel 31: rechtmatig op het grondgebied vertoevende staatlozen worden niet uitgezet behalve wanneer dit noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid of openbare orde. Lid 2 en 3 geven regels over hoe zo'n uitzetting in geval van openbare orde en nationale veiligheid moet verlopen (waarborgen)	Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden, het Nederlandse systeem voldoet aan de regels van het tweede en derde lid van artikel 31.
Artikel 32: de assimilatie en naturalisatie van staatlozen wordt vergemakkelijkt. Staten moeten streven naar bespoedigen naturalisatie procedure en vermindering tarieven en kosten	Staatlozen hebben op grond van de RWN een kortere termijn om te naturaliseren en toegelaten staatloze kinderen kunnen opteren voor het Nederlanderschap. Een optierecht voor niet rechtmatig verblijvende staatloze kinderen wordt in dit voorstel voor een Rijkswet gerealiseerd. Artikel 3 RWN: Vondelingen worden aangemerkt als Nederlanders (tenzij anders blijkt). Zie verder artikel 3, tweede lid, Besluit optie- en naturalisatiegelden 2000: de staatloze meerderjarige vreemdeling betaalt minder voor zijn naturalisatie.
Artikelen 33 tot en met 42 (slotbepalingen)	Behoeven geen omzetting

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

Het voorstel voor een Rijkswet gaat uit van de definitie van staatloosheid van artikel 1, eerste lid, van het 1954 verdrag dat de volgende definitie geeft van staatloosheid: 'Voor de toepassing van dit verdrag geldt als „staatloze” een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd'.

Deze definitie ziet op personen die 'de iure' staatloos zijn. De iure staatlozen zijn personen die juridisch gezien geen enkele nationaliteit hebben. De iure staatloosheid moet worden onderscheiden van 'de facto' staatloosheid. De facto staatloosheid kan worden gedefinieerd als een toestand waarin een persoon zich buiten het land waarvan hij de nationaliteit heeft bevindt en hij geen bescherming kan of wegens gegronde redenen niet wil krijgen van dat land. Met bescherming wordt hier gerefereerd aan het recht op diplomatieke en consulaire bescherming. De facto staatloosheid kan dus het beste worden uitgelegd als een toestand waarin iemand weliswaar een nationaliteit heeft, maar dat deze zodanig ineffectief is, dat deze persoon dezelfde gevolgen ondervindt als een de iure staatloze.

Voor de vaststelling van staatloosheid is het niet relevant of iemand in de toekomst mogelijk een andere nationaliteit kan krijgen. Bepalend is of hij op het toetsingsmoment in het bezit is van een nationaliteit. Als betrokkene zijn staatloosheid zelf heeft veroorzaakt door afstand te doen van een andere nationaliteit staat dat op zich niet in de weg aan de vaststelling van staatloosheid. Wel kan

dit element relevant zijn als het gaat om de behandeling die vervolgens dient te worden geboden. Deze eigen verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking ten aanzien van ouders van in Nederland geboren staatloze kinderen zonder rechtmatig verblijf (zie paragraaf 5.3 en de toelichting bij artikel 6, onderdeel B).

Voor de vaststelling van staatloosheid is het niet relevant of iemand op grond van het tweede lid van artikel 1 van het 1954 verdrag van de toepasselijkheid van het verdrag is uitgesloten. Op zichzelf doet dit namelijk niet af aan het zijn van de iure staatloos. Wel is het zo dat de uitsluitingsgronden een rol spelen bij de rechten die specifiek verbonden zijn aan vastgestelde staatloosheid. Een persoon die weliswaar de iure staatloos is maar onder de derde categorie van de uitzonderingsgronden valt, kan niet in aanmerking komen voor deze rechten (zoals versnelde naturalisatie) om redenen van openbare orde.

Een vastgesteld staatloze (een persoon die door Nederland als staatloze wordt beschouwd) is met het voorstel voor een Rijkswet een persoon wiens staatloosheid door het Koninkrijk wordt erkend op grond van een beschikking of uitspraak van de civiele rechter als bedoeld in artikel 4 van deze wet of op basis van een buitenlandse vaststelling, die voldoet aan bij algemene maatregel van rijksbestuur te stellen voorwaarden. Vaststelling kan dus ofwel door middel van een oordeel van de Nederlandse civiele rechter geschieden ofwel door erkenning van een buitenlandse vaststelling. Verwezen wordt naar paragraaf 5.1 van de toelichting.

Artikelen 3 tot en met 5

Verwezen wordt naar de paragrafen 4 en 5.1 van de toelichting.

Artikel 6 onderdeel A en artikel 7

Een persoon kan alleen aanspraak maken op de specifieke rechten verbonden aan staatloosheid indien hij een vastgesteld staatloze is. Het is daarom nodig om de definitie van de RWN hierop aan te passen, evenals deze definitie te gebruiken in artikel 13 van de Paspoortwet.

Artikel 6 onderdeel B

Met de toevoeging van onderdeel p aan artikel 6 RWN wordt het nieuwe optierecht geregeld voor de minderjarige vreemdeling die in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geboren, aldaar gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijf jaren stabiel hoofdverblijf heeft en sedert zijn geboorte staatloos is en geen andere nationaliteit kan verkrijgen. Op deze voorwaarden wordt in het navolgende ingegaan. Allereerst is van belang dat bij de nieuwe optiegrond voor niet rechtmatig verblijvende staatloze kinderen diverse internationale normen relevant zijn:

- 1) Ten eerste bepaalt artikel 1 van het 1961 verdrag dat verdragsluitende staten hun nationaliteit verlenen aan degene die geboren is op zijn grondgebied en die anders staatloos zou zijn. Dit kan ofwel van rechtswege bij geboorte ofwel door middel van een verzoek, door of namens belanghebbende bij de bevoegde autoriteit, ingediend op de wijze als door de wetgeving van de betrokken verdragsluitende staat is voorgeschreven (artikel 1, eerste lid). Weigering van een dergelijk verzoek mag alleen plaatsvinden onder de voorwaarden van het tweede lid van artikel 1. Daarin is opgenomen dat verdragsluitende partijen een tijdvak mogen stellen waarbinnen het verzoek wordt ingediend, welk tijdvak uiterlijk op de leeftijd van 18 jaar aanvangt en niet eerder dan op de leeftijd van 21 jaar eindigt, met dien verstande dat de belanghebbende ten minste één jaar de tijd krijgt om zijn verzoek persoonlijk en zonder dat hij daartoe bevoegd behoeft te zijn verklaard in te dienen. Verder kan de voorwaarde worden gesteld dat de belanghebbende gedurende een door de verdragsluitende staat vast te stellen tijdvak zijn gewone verblijf op het grondgebied van de staat heeft gehad met een maximum van tien jaar in totaal en niet langer dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan de indiening van het verzoek. Tevens kan verlening van de nationaliteit worden geweigerd indien de belanghebbende schuldig is verklaard aan een delict tegen de nationale veiligheid of is veroordeeld tot een gevangenisstraf van tenminste 5 jaar ter zake van een ander strafbaar feit. Tot slot is weigering mogelijk indien de belanghebbende bij zijn geboorte of later een andere nationaliteit heeft verkregen.
- 2) Ten tweede schrijft artikel 6, tweede lid, van het EVN eveneens voor dat verdragsluitende partijen hun nationaliteit aan staatloos op hun grondgebied verblijvende kinderen verlenen ofwel van rechtswege bij geboorte of door middel van een verzoek. Het verzoek kan worden gedaan door of namens het kind bij de daarvoor in aanmerking komende autoriteit op een volgens nationale wetgeving voorgeschreven wijze. Anders dan in het 1961 verdrag kan een verdragsluitende partij ingevolge het EVN bij een verzoek de voorwaarde stellen

van vijf jaar wettig en gewoon verblijf op het grondgebied onmiddellijk voorafgaande aan de indiening van het verzoek.

- 3) Ten derde beschermt het IVRK het recht van een kind om een nationaliteit te verkrijgen in artikel 7. In het eerste lid van dit artikel staat dat een kind het recht heeft een nationaliteit te verwerven waarbij het tweede lid specificiert dat verdragsluitende staten de verwezenlijking van dit recht waarborgen in overeenstemming met hun nationale recht en hun internationale verplichtingen in het bijzonder wanneer het kind anders staatloos zou zijn. Tevens relevant is artikel 2 van het IVRK dat een discriminatieverbod bevat en de plicht voor verdragsluitende partijen om passende maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen discriminatie of bestraffing op grond van de omstandigheden of activiteiten van de ouders. Daarnaast geldt de norm van artikel 3 van het IVRK dat bij overheidshandelen (waaronder wetgevende activiteiten) de belangen van het kind een eerste overweging vormen.

Optievoorwaarden geboren in Nederland en vijf jaar feitelijk hoofdverblijf

Nederland heeft als partij bij het 1961 Verdrag, het EVN en het IVRK rekening te houden met alle genoemde internationale normen, die in samenhang dienen te worden gezien. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor het nieuwe optierecht geen eis van wettig verblijf in het Koninkrijk wordt gesteld, ondanks dat het EVN dit wel toestaat. Aangesloten wordt bij artikel 1, tweede lid, van het 1961 verdrag waarin alleen gewoon verblijf ('habitual residence') als voorwaarde voor het verzoek is toegestaan. Zoals aangegeven in paragraaf 5.3 van de toelichting is bij het nieuwe optierecht sprake van een uitzondering op de hoofdregel dat staatlozen een bepaalde tijd toelating moeten hebben alvorens de rechten specifiek verbonden aan staatloosheid aan hen toekomen.

Bij het nieuwe optierecht geldt ten eerste de voorwaarde dat men in het Koninkrijk is geboren. Dit kan voor Nederland worden aangetoond via de basisregistratie personen, waar een kind met de geboorteakte kan worden ingeschreven ongeacht of er sprake is van rechtmatig verblijf.

Wat betreft de eis van gewoon verblijf: deze kan volgens artikel 1, tweede lid, van het 1961 verdrag worden gesteld op in totaal maximaal tien jaar en mag niet langer zijn dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan indiening van het verzoek. Voor dit laatste is in beginsel gekozen in het wetsvoorstel: het in Nederland geboren kind dient tenminste vijf jaar onafgebroken hoofdverblijf in Nederland te hebben onmiddellijk voorafgaand aan toekenning van het verzoek (dat wil zeggen bevestiging van de optieverklaring). Hiermee wordt aangesloten bij de huidige praktijk rondom naturalisatie en optieverzoeken waarbij het moment van verlening, dan wel bevestiging bepalend is. Hierbij is van belang dat het optieverzoek kan worden gedaan uiterlijk tot het bereiken van de leeftijd van 21 jaar (zie artikel 1, tweede lid onder a van het 1961 verdrag met betrekking tot de uiterlijke minimumleeftijd waarop het optieverzoek moet kunnen worden gedaan). Op deze wijze kunnen de ouders tot aan meerderjarigheid het verzoek doen namens hun kind maar heeft diegene ook zelf met het bereiken van de meerderjarigheid een mogelijkheid van drie jaar om het optieverzoek in te dienen.

Dit roept de vraag op of ook de jaren vanaf het bereiken van de leeftijd van achttien jaar tot aan de leeftijd van 21 meetellen bij het aantonen van vijf jaar onafgebroken gewoon verblijf onmiddellijk voorafgaand aan bevestiging van het verzoek. Dit zou betekenen dat iemand die staatloos in het Koninkrijk is geboren en die enkel onafgebroken hoofdverblijf heeft van het zestiende levensjaar tot en met het 20e levensjaar aan de voorwaarde voldoet. Dit meetellen volgt uit een combinatie van de eerste en de tweede voorwaarde van artikel 1, tweede lid, van het 1961 verdrag. Dit zou echter niet aansluiten bij de gedachte van dit verdrag dat het Koninkrijk een bijzondere verantwoordelijkheid heeft om hier te lande geboren staatlozen na een bepaalde periode verblijf de nationaliteit toe te kennen. Het gaat om een speciaal recht voor staatloze kinderen die in het Koninkrijk wonen en met het Koninkrijk een band hebben opgebouwd. Als een kind weliswaar staatloos in het Koninkrijk is geboren maar slechts twee jaar gedurende de minderjarigheid in het Koninkrijk heeft gewoond is van een dergelijke bijzondere situatie geen sprake. Bij indiening van het verzoek na het bereiken van het achttiende levensjaar geldt daarom het volgende. Met het nieuwe onderdeel q van artikel 6 RWN is gekozen voor de andere mogelijkheid die het 1961 verdrag biedt: een door de verdragsluitende staat vast te stellen tijdvak voor het gewone verblijf op het grondgebied van de staat met een maximum van niet langer dan tien jaar in totaal. Het tijdvak waarvoor is gekozen houdt in dat wanneer een verzoek wordt ingediend na het achttiende levensjaar de verzoeker voorafgaand aan het bereiken van het achttiende levensjaar (dus tijdens zijn minderjarigheid) in totaal tenminste tien jaar in Nederland moet hebben verbleven. Op deze wijze wordt geborgd dat sprake is van een duurzame band tussen het kind (inmiddels volwassen) en het Koninkrijk. Het verblijf hoeft niet onafgebroken te zijn.

Bij indiening van het verzoek tot aan het bereiken van meerderjarigheid geldt wel de eis van onafgebroken verblijf, gedurende een termijn van vijf jaar. Deze termijn van vijf jaar onafgebroken feitelijk verblijf is langer dan de termijn die geldt bij het huidige optierecht van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, RWN. Deze langere termijn is gerechtvaardigd omdat het gaat om situaties van illegaal verblijf in plaats van wettig verblijf. Het punt waarop de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor het kind verlening van de Nederlandse nationaliteit aangewezen maakt, treedt daarom pas later in. Slechts in geval van een meer duurzame band met het Koninkrijk wordt de plicht van de ouders om aan hun vertrekplicht te voldoen hierdoor overstemd.

Het hanteren van een verschillende termijn voor kinderen met rechtmatig verblijf (drie jaar) en kinderen met illegaal verblijf (vijf jaar) is gelegen in het voeren van een effectief vreemdelingenbeleid en het tegengaan van misbruik van de regeling. Illegaal verblijf mag niet worden beloond en verder dient te worden voorkomen dat ouders hun kind inzetten om als gezin een verblijfsvergunning te krijgen, ondanks dat vastgestelde staatloosheid op zichzelf niet leidt tot rechtmatig verblijf. Een langere termijn ontmoedigt dit en maakt de prikkel om misbruik te maken van deze regeling minder sterk. De termijn van vijf jaar in geval van illegaal verblijf staat in redelijke verhouding tot de drie jaar bij legaal verblijf. Verder wordt gewezen op het gegeven dat het 1961 Verdrag onderscheid tussen wettig verblijvende en onwettig verblijvende kinderen toestaat. De criteria voor het nieuwe optierecht zijn binnen deze kaders uitgewerkt.

Optievoorwaarde sedert geboorte staatloos en geen andere nationaliteit kunnen verkrijgen

Hetgeen hiervoor is gezegd over de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid is eveneens relevant voor de voorwaarde die inhoudt dat betrokkene niet door eigen handelen of door handelen van zijn ouders een andere dan de Nederlandse nationaliteit moet kunnen verkrijgen. Het optierecht komt toe aan het kind dat sedert zijn geboorte staatloos is (en dus ook op het moment van indiening van het verzoek). Wanneer iemand een andere dan de Nederlandse nationaliteit kan verkrijgen, draagt het Koninkrijk niet dezelfde verantwoordelijkheid voor het opheffen van staatloosheid als wanneer dit niet het geval is. Dit wordt ondersteund door de vierde toegestane voorwaarde van artikel 1, tweede lid, van het 1961 verdrag: weigering is mogelijk indien de belanghebbende bij zijn geboorte of later een andere nationaliteit heeft verkregen. Bovendien kan met deze voorwaarde oneigenlijk gebruik van de nieuwe optiegrond worden voorkomen, doordat ouders welbewust het kind in de positie van staatloosheid brengen of houden.

Of een kind staatloos in het Koninkrijk is geboren en sedertdien staatloos is gebleven, kan worden aangetoond op dezelfde wijze als in geval van volwassene staatlozen (er dient kortom sprake te zijn van vastgestelde staatloosheid). Bij handelingen om de staatloosheid op te heffen die één van de ouders kunnen verrichten kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het melden van de geboorte van het kind bij de ambassade van het land waar zij vroeger hun gewone verblijfplaats hadden of van het land van de nationaliteit van de ouders. Daarnaast kan het mogelijk zijn dat betrokkene zelf na het bereiken van de meerderjarigheid zijn staatloosheid kan opheffen. Indien hiervan sprake is komt aan hem het nieuwe optierecht niet toe, ook al wordt wel aan de overige voorwaarden voldaan.

Optievoorwaarde stabiel verblijf

Deze optievoorwaarde geeft invulling aan het stabiele karakter van het verblijf. Slechts indien het kind en de ouders het vertrek niet hebben gefrustreerd en zich niet hebben onttrokken aan toezicht, kan het verblijf stabiel worden geacht. Wat stabiel precies inhoudt zal nader worden uitgewerkt in de beleidsregels.

Wettig verblijvende, in het Koninkrijk geboren staatloze minderjarige vreemdelingen kunnen gebruik maken van het bestaande optierecht. Illegaal verblijvende staatloze, in Nederland geboren kinderen dienen met hun ouders te vertrekken naar het land van herkomst of het land van eerder verblijf van de ouders. Voor deze vreemdelingen is na zorgvuldige bestuurlijke beoordeling en beoordeling door de rechter vast komen te staan dat zij geen aanspraak op verblijf hebben in Nederland.

Artikelen 8 en 9

In het voorstel voor een Rijkswet wordt meegenomen de intrekking van twee voorbeholden die het Koninkrijk ooit maakte bij aanvaarding van het 1954 verdrag. De intrekking hiervan is toegezegd in de kabinetsreactie op het ACVZ advies "Geen land te bekennen". Deze voorbeholden betreffen de behandeling van Molukkers (vaak staatlozen) in Nederland en Duitsers met een oorlogsverleden. Beide voorbeholden moeten worden gezien in historische context en maken het mogelijk ten aanzien van staatloze Molukkers een spreidingsbeleid toe te passen in Nederland en ten aanzien van staatlozen met een oorlogsverleden (voorheen Duitsers) tegoeden te bevriezen.

Van de voorbehouden is nooit gebruik gemaakt. Intrekking kan internationaal gezien via een simpele verklaring aan het Secretariaat – Generaal van de VN, maar nationaal is intrekking via een Rijkswet nodig omdat de voorbehouden via dit democratische proces in het Koninkrijk zijn gemaakt destijds.

Artikel 10

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven,