

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer E. van der Burg

Den Haag, 28 april 2022
dossiernummer:
uw kenmerk:
telefoonnummer:
e-mail:

Betreft: Besluit evidente staatloosheid

Geachte staatssecretaris,

Op 4 maart 2022 is de internetconsultatie 'Besluit evidente staatloosheid' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	25 april 2022
Betreft:	<ul style="list-style-type: none"> - Regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid); en - Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid; en - Besluit van [PM datum] houdende nadere regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid in evidente gevallen (Besluit evidente staatloosheid)

SAMENVATTING

Conclusie

De adviescommissie is verheugd dat er eindelijk een procedure komt voor vaststelling van staatloosheid. Deze procedure voorziet in een grote behoefte en brengt de Nederlandse wetgeving in overeenstemming met internationale verplichtingen.

In grote lijnen kan de adviescommissie zich vinden in de gekozen procedure en de verschillende praktische uitvoeringen hiervan. Op een aantal punten meent de adviescommissie dat de wetsvoorstellen niet in overeenstemming zijn met de verdragen, dan wel dat de rechten van staatlozen onvoldoende gewaarborgd worden. Ook wordt gewezen op enkele onduidelijkheden in de voorstellen en/of de toelichting.

Kernpunten

- *De adviescommissie juicht het toe dat er eindelijk een vaststellingsprocedure voor staatloosheid zal zijn en kan zich erin vinden dat er een exclusieve bevoegdheid zal zijn voor de civiele rechter in de rechtbank Den Haag.*
- *De adviescommissie kan zich niet vinden in het onthouden van hoger beroep en adviseert om de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen bij het Gerechtshof Den Haag open te laten. De adviescommissie meent dat er geen gerechtvaardigde reden is om dit hoger beroep bij voorbaat uit te sluiten.*
- *De adviescommissie juicht het toe dat er bijzondere aandacht is voor de bewijslastverdeling en meent dat dit een extra reden is om hoger beroep toe te staan.*
- *De adviescommissie adviseert dat er een mogelijkheid moet komen om proceskosten vergoed te krijgen voor evident staatlozen die bij een afwijzing in de niet-judiciële procedure gedwongen zijn om een judiciële procedure te starten waarbij ze in het gelijk worden gesteld.*
- *De adviescommissie adviseert om het mogelijk te maken om tijdens de asielprocedure de staatloosheid vast te stellen, ook als deze niet evident is volgens de thans voorgestelde definitie. De adviescommissie stelt voor om de definitie van de evidente staatloosheid aan te vullen, waardoor ook in de asielprocedure vastgestelde staatloosheid als evident wordt aangemerkt.*
- *De adviescommissie adviseert om de definitie van evidente staatloosheid verder te verduidelijken, zodat er geen twijfel over is dat kinderen van ouders die voor de*

inwerkingtreding van de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid, staatloos waren, ook onder de bepalingen vallen.

- *De adviescommissie stelt dat de voorwaarde voor het nieuwe optierecht dat kinderen (of hun ouders) meegewerkt moeten hebben aan vertrek onrechtmatig is en dat deze niet in het beleid kan worden opgenomen.*
- *De adviescommissie meent dat het verschil van 7 jaar tussen rechtmatig en onrechtmatig verblijvende staatloze kinderen ongerechtvaardigd is. Dit verschil dient te worden verkleind.*

Inleiding

Met de hierboven genoemde wetsvoorstellen wordt beoogd om een vaststellingsprocedure voor staatlozen te creëren, die er tot op heden niet was. De adviescommissie juicht het ten zeerste toe dat er na jaren van discussie eindelijk een procedure zal zijn waarin staatloosheid kan worden vastgesteld.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om een zoveel mogelijk exclusieve procedure in het leven te roepen bij de civiele rechter in Den Haag. Op deze wijze wordt gebruik gemaakt van de expertise die reeds aanwezig is bij de rechtbank Den Haag en wordt voorkomen dat er sprake zal zijn van divergerende rechtspraak. Tevens wordt daarbij aansluiting gezocht bij de procedure zoals die nu reeds bestaat voor vaststelling van het Nederlanderschap op grond van artikel 17 RWN. De adviescommissie kan zich hier in beginsel in vinden.

Geen tweede feitelijke instantie

De adviescommissie kan zich niet vinden in het voorstel om hoger beroep uit te sluiten (artikel 3 lid 5 Wet vaststellingsprocedure staatloosheid). De redentatie dat het hier eenzelfde soort procedure betreft als die van het vaststelling van het Nederlanderschap, gaat hier volgens de adviescommissie niet op.

In de toelichting wordt aangegeven dat de verwachting is dat er geen behoefte zal bestaan aan een tweede feitelijke instantie, omdat er in de meeste gevallen geen discussie over de feiten zal bestaan. In de eerste plaats acht de adviescommissie dat dit niet voldoende reden is om de tweede feitelijke instantie over te slaan.

Daarnaast gaat deze redenering voorbij aan het verschil in complexiteit tussen de vaststelling van staatloosheid en de vaststelling van het Nederlanderschap. In het eerste geval betreft het vaak ook wetgeving van andere landen, waarbij er zeker discussie kan worden gevoerd over de juiste uitleg en toepassing hiervan. Ook de UNHCR meent dat er sprake zou moeten zijn van twee feitelijke instanties. In het Handbook on protection of stateless persons¹ wordt gesteld: *“par. 77 Appeals must be possible on both points of fact and law as the possibility exists that there may have been an incorrect assessment of the evidence at first instance level.”*

Bovenstaande verschillen worden ook door de ACVZ benoemd in het discussiestuk van 9 juli 2015².

¹ UNHCR Handbook on protection of stateless persons under the 1954 convention relating to the status of stateless persons, 2014

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

² <https://acvz.or/ubs/discussiestuk-vaststellingsprocedure-staatloosheid/>

Naar inschatting van de adviescommissie zal er dan ook wel degelijk meer discussie bestaan over de vaststelling van de feiten in de procedure omtrent de vaststelling van staatloosheid, dan in de procedure omtrent de vaststelling van het Nederlandschap. Er zal dan ook zeker behoefte zijn aan een tweede feitelijke instantie en de 'verwachting' dat dit niet zo zal zijn, is naar mening van de adviescommissie onvoldoende om deze mogelijkheid al bij voorbaat uit te sluiten.

Bewijslastverdeling

De adviescommissie acht het zeer belangrijk dat er aandacht bestaat voor de bijzondere bewijslastverdeling. Het is belangrijk dat de bijzonder kwetsbare positie van staatlozen wordt herkend en erkend en ook de daarmee gepaard gaande bewijsnood waarin staatlozen niet zelden verkeren.

In de toelichting wordt uitgebreid omschreven hoe er uitgegaan moet worden van een samenwerking tussen de verschillende betrokken instanties, waarbij van alle betrokkenen wordt verwacht dat zij het bewijsmateriaal waarover zij redelijkerwijs kunnen beschikken overleggen. Uiteindelijk dient de rechter, aldus de toelichting, vast te stellen of redelijkerwijs kan worden vastgesteld dat de verzoeker door geen enkele staat krachtens diens wetgeving als onderdaan wordt beschouwd.

De adviescommissie spreekt de hoop uit dat er ook door de rechter op deze wijze met de bewijslastverdeling zal worden omgegaan. Daarbij kan niet worden uitgesloten dat de rechter er een strengere toets op na zal houden dan door de wetgever is beoogd. Ook om die reden acht de adviescommissie het noodzakelijk dat hoger beroep mogelijk is. Er kan immers niet alleen sprake zijn van discussie over de feiten, maar ook over de weging hiervan. Een tweede feitelijke instantie zorgt voor meer waarborgen op dit vlak en daarmee een betere rechtsbescherming van de (vermoedelijk) staatloze.

Niet-judiciële procedure

Er wordt in het voorstel onderscheid gemaakt tussen een judiciële procedure (bij de civiele rechter) en een niet-judiciële procedure. Hoe deze niet-judiciële procedure eruit komt te zien, is nog niet bekend en zal later via een algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

De adviescommissie acht het spijtig dat vorm en inhoud van deze niet-judiciële procedure nog niet bekend is, nu deze niet los gezien kan worden van de thans wel uitgebreid toegelichte judiciële procedure. Beide procedures samen zullen immers het totale systeem vormen waarmee staatlozen hun staatloosheid geregistreerd moeten kunnen krijgen.

Voor zover uit het voorliggende voorstel en de toelichting te destilleren valt, is het kennelijk de bedoeling om de niet-judiciële procedure onder te brengen bij het college van burgemeester en wethouders in het kader de Wet BRP. Deze kan op grond van evidente staatloosheid de staatloosheid in de BRP registeren. Tegen een eventuele weigering om dit te registreren, kan – op grond van het voorgestelde artikel 2:61 Wet BRP- geen beroep worden ingediend bij de bestuursrechter, maar alleen een verzoek in het kader van artikel 2 Wet vaststellingsprocedure staatloosheid worden ingediend. Zo wordt voorkomen dat het oordeel over de rechtmatigheid van de weigering van het erkennen en registreren van de (evidente) staatloosheid alsnog bij de bestuursrechter terecht komt en er sprake kan zijn van divergerende wetgeving.

Op zich is dit een logische keuze, maar de rechtsbescherming van de verzoeker als het college van burgemeesters en wethouders ten onrechte de evidente staatloosheid niet aannemen is daarmee onvolledig.

Proceskosten

Als er een beroepsprocedure bij de rechtbank volgt, kan de rechter het besluit vernietigen en tevens het bestuursorgaan in de proceskosten veroordelen. Als de verzoeker niet in beroep kan komen tegen het besluit en zelfstandig een nieuw verzoek moet indienen bij de civiele rechter, bestaat deze mogelijkheid niet. Het college van burgemeester en wethouders is immers geen partij in de procedure bij de civiele rechter en de verzoeker moet – ook indien deze in het gelijk wordt gesteld – zelf in de kosten voorzien.

De kosten zullen in de meeste gevallen bestaan uit de griffierechten en de eigen bijdrage in het kader van de verkregen toevoeging van de Raad voor Rechtsbijstand. Voor verreweg de meeste staatlozen zal dit een behoorlijk bedrag zijn waarover niet licht gedacht mag worden.

De adviescommissie acht het onwenselijk dat een evident staatloze gedwongen wordt om kosten te maken voor een civiele procedure als dit feitelijk niet nodig was geweest. Er dient daarom een mogelijkheid te komen dat de proceskosten alsnog worden vergoed, indien door de civiele rechter wordt vastgesteld dat de verzoeker wel degelijk evident staatloos is, terwijl het college van burgemeester en wethouders van oordeel was dat dit niet zo was.

Gedacht kan worden aan een mogelijkheid om het bestuursorgaan in de civiele procedure toch in de proceskosten te veroordelen of de mogelijkheid om de Staat in deze kosten te laten voorzien. Het is in ieder geval niet redelijk om de staatloze voor deze kosten op te laten draaien.

Vaststelling in asielprocedure?

De adviescommissie acht het onduidelijk wat de procedure is als in de asielprocedure de staatloosheid van een asielzoeker geloofwaardig wordt geacht.

In het geval van evidente staatloosheid, zal het geen probleem zijn voor het college van burgermeester en wethouders om de staatloosheid te registreren. Maar wat als er sprake is van non-evidente staatloosheid? Kan het college van burgermeester en wethouders dan alsnog overgaan tot registratie van de staatloosheid op basis van het oordeel van de IND in de asielprocedure? Of moet de betrokkene dan alsnog een judiciële procedure bij de rechtbank opstarten? Dit laatste lijkt de adviescommissie niet wenselijk.

Daaraan gekoppeld is de vraag hoe omgegaan moet worden met de uitspraak van de bestuursrechter in de asielprocedure waarin een oordeel is geveld over de staatloosheid.

Bij beroep tegen het asielbesluit staat beroep bij bestuursrechter open en ook hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als staatloosheid onderdeel van de discussie is, of misschien wel de kern van de discussie, wordt de asielzoeker dan geacht tevens een verzoek in te dienen bij de civiele rechter? Zolang de asielbeschikking niet onherroepelijk is, is dat verzoek niet ontvankelijk, dus dan moet de asielzoeker eerst uitgeprocedeerd zijn, wil hij een judiciële procedure kunnen starten. Van een asielzoeker echter kan niet worden gevraagd het risico te lopen dat hij niet in beroep gaat tegen het asielbesluit waardoor dit in rechte vast komt te staan. Er moet daarom binnen de asielprocedure de mogelijkheid zijn om tegen de

ongeloofwaardigheid van de staatloosheid op te komen en de bestuursrechter moet hierover een oordeel kunnen vellen.

Het is echter onduidelijk hoe er met deze bestuursrechtspraak omgegaan dient te worden. Duidelijk is dat deze uitspraak geen erga omnes werking heeft. Moet de vreemdeling nadat de bestuursrechter de staatloosheid heeft erkend, dan alsnog een artikel 2 procedure starten?

De adviescommissie adviseert om bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur betreffende de vaststelling van de niet-judiciële procedure, rekening te houden met het bovenstaande. De adviescommissie beveelt aan om vaststelling van staatloosheid in een asielpcedure mogelijk te maken, ook als dit niet evident is. Daarbij geeft de adviescommissie in overweging dat de UNHCR in het Handbook on Protection of Stateless Persons adviseert: *“Par. 66 As some stateless persons may also be refugees, States may consider combining statelessness and refugee determination in the same procedure.”*

Nu volgens het wetsvoorstel alleen staatloosheid kan worden vastgesteld op niet-judiciële wijze als er sprake is van evidente staatloosheid, stelt de adviescommissie voor dat als in de asielpcedure vast komt te staan dat een persoon staatloos is, dit tevens wordt gezien als evidente staatloosheid. Dit zou dan moeten worden toegevoegd aan de definitie van evidente staatloosheid in het Besluit evidente staatloosheid.

Evidente staatloosheid

De adviescommissie merkt op dat de definitie van evidente staatloosheid bijzonder smal is. Alleen als iemand een document heeft waaruit de staatloosheid blijkt (artikel 1 lid a), in Nederland is geboren en waarvan de staatloosheid van de ouders is vastgesteld (artikel 1 lid b) of als duidelijk is dat een kind niet de nationaliteit van de vader verkrijgt of moeder verkrijgt (artikel 1 lid c en d), wordt iemand aangemerkt als evident staatloos.

De adviescommissie vraagt zich af of personen die voor de inwerkingtreding van de wet als staatloos geregistreerd stonden, en waarvan wordt gesteld dat deze registratie erga omnes werking heeft, vallen onder de definitie van ‘ouders die staatloos zijn als bedoeld in artikel 4 en 5 de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid’. De staatloosheid van deze personen is immers niet op grond van deze wet vastgesteld.

De adviescommissie beveelt aan om de bewoordingen van deze bepalingen aan te passen zodat duidelijk is dat kinderen van personen die voor de inwerkingtreding van de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid als staatloos geregistreerd stonden, ook evident staatloos zijn.

Optierecht staatloze kinderen na tien jaar

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuw optierecht voor staatloze kinderen die minimaal tien jaar verblijf hebben in Nederland, waarvan tenminste vijf jaar voorafgaand aan het verzoek. De wetgever maakt daarbij maximaal gebruik van de toegestane beperking op grond van artikel 2 Verdrag tot beperking der staatloosheid 1961.

De adviescommissie meent dat het feit dat deze beperking volgens het Verdrag mogelijk is, niet maakt dat hier ook maximaal gebruik van gemaakt moet worden. Er dient een goede motivering te zijn waarom hiervoor wordt gekozen.

In de toelichting wordt gesteld dat deze beperking noodzakelijk is om een effectief vreemdelingenbeleid te voeren en om misbruik van de regeling tegen te gaan. Gesteld wordt dat zogenaamde 'Zambrano-situaties' tegengegaan moeten worden. Om die reden wordt voorts als voorwaarde gesteld dat de ouders meegewerkt moeten hebben aan het vertrek.

De adviescommissie stelt in de eerste plaats dat er in artikel 2 Verdrag tot beperking der staatloosheid 1961 een limitatief aantal beperkingen zijn genoemd. Het vereiste dat het kind, dan wel de ouders, meegewerkt moet hebben aan zijn of haar vertrek staat hier niet bij. Dit maakt volgens de adviescommissie dat een dergelijke beperking onrechtmatig is.

De beperking is weliswaar niet opgenomen in de wettekst, maar in de toelichting wordt aangegeven dat deze deel uitmaakt van de definitie van 'stabiel verblijf', een term die wel in de wettekst staat.

De adviescommissie acht het onrechtmatig om middels beleid alsnog een extra voorwaarde toe te voegen aan het optierecht. Het is duidelijk dat geen extra voorwaarden gesteld mogen worden en hier kan niet simpelweg overheen gestapt worden door het in het beleid op te nemen. De adviescommissie adviseert dan ook om af te zien van het dusdanig formuleren van het beleid dat hiermee feitelijk een extra voorwaarde wordt gecreëerd.

De adviescommissie is het met de wetgever eens dat er onderscheid gemaakt mag worden tussen rechtmatig en niet rechtmatig verblijvende kinderen. De adviescommissie meent echter dat het verschil in het voorliggende voorstel echter niet gerechtvaardigd is. Voor rechtmatig verblijvende kinderen geldt een termijn van drie jaar verblijf. Voor onrechtmatig verblijvende kinderen wordt een termijn van tien jaar verblijf gesteld. Dat is een verschil van zeven jaar. Dit maakt de termijn voor onrechtmatig verblijvende kinderen *twee keer zo lang* als voor rechtmatig verblijvende kinderen. Dit verschil is dermate groot, dat de adviescommissie het niet gerechtvaardigd acht.

Als enige reden om deze termijn zo lang (als maar mogelijk is) te laten zijn, wordt opgegeven dat misbruik voorkomen moet worden. In de toelichting wordt aangegeven dat "[v]oorkomen dient te worden dat ouders hun kind inzetten om als gezin een verblijfsvergunning te krijgen. Een langere termijn ontmoedigt dit en maakt de prikkel om misbruik te maken van de regeling minder sterk. De langere termijn in geval van illegaal verblijf staat in redelijke verhouding tot de drie jaar legaal verblijf."

De adviescommissie merkt op dat nergens wordt aangegeven op grond waarvan dit misbruik wordt verwacht. Er worden geen data genoemd of gegevens aangehaald op grond waarvan we tot de conclusie moeten komen dat dit misbruik op grote schaal zou plaatsvinden. Er wordt niet verwezen naar bevindingen uit andere landen waar dit wellicht uit zou moeten blijken. Het is slechts gebaseerd op een groot wantrouwen naar de ouders van de staatloze kinderen. Naar mening van de adviescommissie is dit wantrouwen en de vrees voor misbruik niet gebaseerd op concrete feiten en daarom ongefundeerd. Zonder nadere onderbouwing kan dit volgens de adviescommissie geen reden zijn om zo'n groot onderscheid te maken tussen rechtmatig verblijvende en onrechtmatig verblijvende kinderen.

In dat kader wijst de adviescommissie op de artikelen 2, 3 en 7 IVRK, waaruit volgt dat er geen sprake mag zijn van discriminatie, dat het belang van het kind een eerste overweging is en het recht van het kind op een nationaliteit. Uitgangspunt is derhalve dat kinderen een nationaliteit kunnen verwerven en dat hun belang daarbij een belangrijke overweging speelt. In het

wetsvoorstel wordt er met dit belang van het kind op geen enkele wijze rekening gehouden en wordt alleen verwezen naar het mogelijke misbruik van de regeling. Zeker gelet op de genoemde artikelen uit het IVRK, acht de adviescommissie het verschil van 7 jaar ongerechtvaardigd en disproportioneel. De adviescommissie adviseert dat verschil aanzienlijk wordt verkleind.