Reactie NVVB
wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid
11 november 2016

NVVB | Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken

Reactie NVVB wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid

Het wetsvoorstel

Algemeen

Is de nummering wel juist? Doorgaans wordt de hoofdwet gezet onder artikel I (Romeinse cijfer) en de wijziging in andere wetten onder artikel II en volgende.

Artikel 2, lid 4 blijkt de verwarring te wekken dat deze procedure beperkt is tot vluchtelingen. Het zou duidelijker zijn als gewoon direct gesteld wordt dat geen verzoek kan worden ingediend op grond van artikel 2 lid 1, zolang op de asielaanvraag niet onherroepelijk is beslist.

Er is geen overgangsrecht beschreven. Wat is het gevolg voor mensen die nu al in de BRP als staatloos staan geregistreerd. Worden die registraties ongeldig? Hier moet iets voor geregeld worden. Anders geldt de registratie in de BRP (die overigens ook op grond van een rechterlijke uitspraak kan zijn).

Artikel 6 A, de wijziging van artikel 1, lid 1 onder f RWN.

Deze wijziging betekent dat een vreemdeling altijd moet procederen om gebruik te kunnen maken van één van de bepalingen over staatloosheid, bijvoorbeeld de optiemogelijkheid van artikel 6, lid 1, onder b RWN, of om gebruik te kunnen maken van de vrijstellingsmogelijkheid om een paspoort te overleggen. Deze wijziging gaat erg ver!

Bij geboorte in Nederland is vaak goed vast te stellen of iemand (evident) staatloos is. Stel dat het kind geboren wordt uit een ouder(s) waarvan is vastgesteld dat ze staatloos is/zijn. Moet voor het kind dan nog een keer geprocedeerd gaan worden? Of de ouders hebben hun nationaliteit bewezen en uit de wetgeving volgt dat het kind bij geboorte in Nederland niet die nationaliteit verkrijgt (bijvoorbeeld bij een kind geboren uit Portugese ouders). Er zijn nog vele landen waarbij het kind van een ongehuwde moeder niet de nationaliteit van de moeder krijgt (vaak ook als het in het buitenland wordt geboren). Vele landen kennen de rechtsfiguur erkenning niet. Een kind dat hier op grond van Nederlands recht wordt erkend krijgt dan niet de nationaliteit van de vader (omdat er voor het land geen juridische afstamming ontstaat).

En wat is het overgangsrecht hierbij. Betekent het dat iedereen die als staatloos staat geregistreerd in de BRP nu eerst een procedure moet gaan voeren? Idem als hij vrijgesteld wil worden van het overleggen van een paspoort bij de aanvraag van de Nederlandse nationaliteit?

De rechter moet ingeschakeld worden als er een geschil is, maar als iedereen het er over eens is dat een persoon staatloos is, dan lijkt een procedure niet nodig.

Artikel 6B, de toevoeging van de onderdelen p en q aan artikel 6, lid 1 RWN

De wijze van redigeren van de nieuwe artikelen wijkt af van de overige onderdelen van artikel 6, lid 1 RWN. Dat is niet duidelijk.

De omschrijving van artikel 6, lid 1, onder q is onduidelijk. Van voorwaarden moet je geen zoekplaatje maken. Graag alle voorwaarden voor deze optie opnemen en niet verwijzen naar een ander artikellid. Je moet nu gaan zoeken wat de eerst, derde en vierde voorwaarden is. De maakt de kans op fouten groot.

Bij de nieuwe artikelen 6, lid 1, p en q wordt de voorwaarde toegevoegd dat de optant geen andere nationaliteit kan verkrijgen. Hoe ver reikt die eis en is die niet overbodig? In de vaststellingsprocedure zal hier ook naar gekeken worden. Kan iemand eenvoudig een andere nationaliteit verkrijgen, dan is het de vraag of hij als staatloos zal worden aangemerkt.
Als artikel 1, lid 1, onder f RWN volgens het onderhavige wetsvoorstel wordt gewijzigd, dan is de optant van 6 lid 1,p en q altijd een vastgestelde staatloze en dan kan de eis van geen andere nationaliteit kunnen krijgen o.i. niet gesteld worden. Als 1,lid 1,f blijft zoals dat artikel nu luidt en niet gewijzigd wordt door het onderhavige wetsvoorstel, dan nog is het niet eenvoudig kunnen verkrijgen van een andere nationaliteit een onderdeel van het bepalen van staatloosheid. Deze voorwaarden vinden wij daarom discutabel en niet uitvoerbaar. De voorwaarde is onbeperkt. Er zijn nationaliteitswetten met het ius soli beginsel, die de verkrijging van de nationaliteit pas mogelijk maken als je naar dat land verhuist. Valt dat ook onder het kunnen verkrijgen van een andere nationaliteit? Deze voorwaarde zou daarom moeten vervallen.

Daarnaast is ook de eis dat iemand vanaf de geboorte staatloos moet zijn vreemd. Mensen kunnen ook op een later moment staatloos worden. Bijvoorbeeld Turken, die de dienstplicht niet vervullen. Kunnen deze mensen dan geen gebruik maken van deze optiemogelijkheden. Aan staatlozen, die Nederlander willen worden, mogen op grond van het staatlozenverdrag minder strenge openbare orde eisen worden gesteld. Moeten de artikelen 6, lid 4 en 6, lid 8 RWN daarop niet aangepast worden? De openbare orde toets wordt immers verlaagd naar kinderen van 12 jaar of ouder? Voor staatlozen is dat o.i. niet toegestaan.

Artikel 7, de wijziging van de Paspoortwet.
Zie het commentaar op de wijziging van artikel 1, lid 1 onder f RWN.
Daarnaast wordt de procedure ook omslachtiger: een staatloze heeft recht op een vreemdelingenpaspoort. Dit recht wordt ingeperkt als de vreemdeling de staatloosheid eerst zou moeten laten vaststellen. Als de vreemdeling een verblijfsstatus heeft waarmee hij in aanmerking komt voor een vreemdelingenpaspoort, moet hij vervolgens aantonen dat hij geen reisdocument van de eigen autoriteiten kan krijgen. Een staatloze hoeft nu niets aan te tonen. Wat nu als je pas als staatloos wordt aangemerkt als dit is vastgesteld? Van welke autoriteiten eis je dan een verklaring? De wijziging van het staatloosheid begrip in de verschillende wetten gaat erg ver.
Ook hiervoor is overgangsrecht nodig.

De Memorie va Toelichting (MvT) op het wetsvoorstel

Algemeen
In de MvT wordt gesteld dat dit voorstel voordelen heeft voor staatlozen. Dit is alleen het geval voor vreemdelingen, die op latere leeftijd naar Nederland komen en waarbij het vaststellen van staatloosheid een complexe vraag is. Voor kinderen die hier geboren worden en waarvan de gemeente kan vaststellen dat het kind (evident) staatloos is, is er sprake van een verslechtering. Zij worden namelijk gedwongen altijd een procedure te voeren, ook als evident is dat het kind staatloos is. Ook in de BRP zal geen staatloosheid meer geregistreerd mogen worden zonder rechtelijke beslissing. Deze keuze is onbegrijpelijk.

In 5.1 (pag. 11/12) van de MvT worden een aantal uitgangspunten genoemd, die tot leidraad zijn genomen. Het tweede uitgangspunt zou zijn dat evident staatlozen niet naar de rechter hoeven te gaan. De wijzigingen in de RWN, Paspoortwet en BRP zijn in strijd met dit uitgangspunt.

In de MvT wordt onvoldoende aandacht besteed aan de kinderen die als staatloos worden geboren. Dit is een aparte groep, die apart genoemd moet worden. Als kinderen in Nederland worden geboren en de ouders zijn gedocumenteerd dan is de nationaliteit van de ouders vaak bewezen. Bekend is dan welke nationaliteitswetgeving moet worden toegepast en dan is te bepalen of het kind wel of geen nationaliteit verkrijgt. Er zijn vele landen waar uit de nationaliteitswetgeving blijkt dat een ongehuwde moeder, aan een kind geboren in het buitenland, de nationaliteit niet doorgeeft. Veel van die landen kennen ook het instituut erkenning niet, waardoor een erkenner met die nationaliteit de nationaliteit ook niet doorgeeft. Ook ouders uit landen die het ius soli strikt hanteren geven de nationaliteit niet door aan de kinderen.
En wat te denken van ouders van wie de staatloosheid is vastgesteld. Die kunnen dus geen nationaliteit doorgeven. Moet voor een kind dan toch een procedure gevoerd worden?

Daarnaast lijkt het dus ook niet mogelijk dat een uitspraak van de rechter in soortgelijke gevallen kan worden toegepast en dat staatloosheid kan worden aangenomen zonder procedure.

In de MvT wordt gesteld dat het niet hebben van documenten die staatloosheid bewijzen, een reden is dat staatloosheid niet kan worden vastgesteld. Dat is niet alleen de reden dat staatloosheid niet kan worden vastgesteld. Vaak is ook onduidelijke of onbekende wetgeving daar ook de oorzaak van. Dit speelt vooral bij staten die uiteen zijn gevallen (zoals Joegoslavië of de USSR) en onduidelijk is welke burgers de opvolgende nationaliteit automatisch verkrijgen.

In de MvT wordt vaak een vergelijking gemaakt met de artikel 17 RWN procedure tot vaststelling van het Nederlanderschap. Dit is een aanvullende procedure als de Nederlandse nationaliteit niet wordt vastgesteld. Dat zou ook voor staatloosheid moeten gelden. Daarnaast gaat de vergelijking niet altijd op. Het vaststellen van de Nederlandse nationaliteit (vaak het niet hebben) is vele malen minder complex dan het vaststellen van staatloosheid. De termijnen van 6-12 maanden waarbinnen beslist moet worden zou wel eens krap kunnen zijn.

<u>Pagina 7 onderaan</u>
De rol van gemeenten wordt in dit stuk vergeten. Vaak wordt een artikel 17 RWN procedure gestart omdat de gemeente weigert iemand in de BRP te registreren met de Nederlandse nationaliteit. Of de gemeente besluit die nationaliteit door te halen. De wet BRP bepaalt dat over de Nederlandse nationaliteit alleen bij artikel 17 rechter geprocedeerd kan worden.
Iets gaat nu ook gelden voor het registreren van staatloosheid. Afhankelijk hoe de procedure er uiteindelijk uit komt te zien, kan dat ook gaan spelen voor staatloosheid (als de gemeente

nog wel kan bepalen of een burger staatloos is). In die gevallen is overleg met gemeenten nodig.

Pag.12
Gesteld wordt dat de categorie evidente staatloosheid in de praktijk weinig zal voorkomen. Deze stelling klopt zeker niet ten aanzien van kinderen die in Nederland worden geboren. Dan is staatloosheid vaak wel goed vast te stellen. Ook bij Palestijnen uit Syrië blijkt het goed mogelijk te zijn dat een persoon staatloos is.
Weliswaar gaan gemeenten soms verschillend om met het aannemen van staatloosheid, maar in een circulaire zouden hierover nadere richtlijnen gesteld kunnen worden (bijvoorbeeld: wordt het kind van een vermoedelijk Somalische ongehuwde vrouw, wel of niet staatloos. Bepaald kan worden dat dit alleen het geval is als de vrouw de Somalische nationaliteit heeft bewezen).

Een andere civiele rechter kan de staatloosheid ook vaststellen. Dit is dan een niet gespecialiseerde rechter. Dit is vreemd in het geschetste systeem. Waarom kan een niet gespecialiseerde rechter wel staatloosheid vaststellen en gemeenten dat niet meer zelfstandig mogen vaststellen? Het lijkt dan logischer om één rechter bevoegd te maken tot het oordelen over staatloosheid.

Pag. 17/18 Financiële gevolgen
Bij de berekening van de financiële gevolgen van de nieuwe procedure wordt de mogelijkheid van cassatie en de daarbij behorende kosten vergeten. En ook het feit dat er straks meer procedures moeten worden gevoerd door de wijziging van het staatloosheid begrip in de RWN (art. 1-1,f), Paspoortwet en de BRP.

Bij de berekening van de kosten van de nieuwe optiemogelijkheden wordt een bedrag van € 130,- per optie genoemd als kosten. Bijzonder, waar komt dit bedrag vandaan? Dit geeft het vermoeden dat gemeenten nu aanzienlijk winst maken op een enkelvoudige optie. Dat is niet het geval. Bovendien komt er een extra probleem voor gemeenten bij, die moeten evidente staatlozen nl. verwijzen naar de rechter. Ook dat kost tijd en dus geld.
De leges bedragen in 2016 bedragen € 179,- voor een enkelvoudige optie. Dat is minimaal het bedrag dat gerekend zou moeten worden voor de kosten voor gemeenten.

Pag. 18 e.v. de omzettingstabel
Artikel 1, eerste lid Verdrag 1954. Dit artikellid wordt niet goed omgezet, want door de herdefiniëring van het begrip staatloosheid in de RWN en BRP wordt geëist dat een procedure wordt gevoerd om dat vast te stellen. De rechter krijgt het juiste criterium, maar voor gemeenten wijzigt het begrip en dat is ten nadelen van de staatloze. Iemand is pas staatloos als dat is vastgesteld door de rechter.
Artikel 12 Verdrag 1954: De omzetting/doorwerking klopt niet. Ons IPR bepaalt dat op de persoonlijke staat van een staatloze, Nederlands recht wordt toegepast. En dus wordt aan deze regel voldaan.

In diverse artikelen van het Verdrag 1954 wordt geëist dat de staatloze dezelfde rechten heeft als een eigen onderdaan. Steeds wordt bij de omzetting gemeld: Een staatloze is naar Nederlands recht een vreemdeling en wordt hetzelfde behandeld als vreemdelingen in dezelfde omstandigheden. Een vreemdeling wordt echter vaak niet hetzelfde behandeld als een eigen onderdaan (Nederlander) en dat moet dus wel. Voor de toepassing van bepaalde wetten mag de nationaliteit helemaal geen rol spelen, zoals bijvoorbeeld bij de arbeidsomstandighedenwet. De omzetting/verwerking klopt dus niet.

Pag.25 e.v.
Gesuggereerd wordt dat in Nederland geboren kinderen altijd in de BRP ingeschreven kunnen worden, ook als ze niet rechtmatig in Nederland verblijven. Wij gaan er van uit dat hier wordt bedoeld een inschrijving als ingezetene. Het gestelde is niet helemaal juist. De moeder moet ook als ingezetene ingeschreven zijn, anders kan het kind niet als ingezetene ingeschreven worden op grond van artikel 2.3 Wet BRP. Het kind moet dan als ingezetene ingeschreven worden op grond van artikel 2.4 Wet BRP en dan is rechtmatig verblijf wel een vereiste.

Diverse keren wordt over het indienen van een optieverzoek gesproken. Optie is echter geen verzoek maar een mededeling dat een persoon Nederlander wil worden. Het is dus het afleggen van een optieverklaring en die kan al dan niet bevestigd worden.

Pag.26 onderaan
Als voorwaarde voor optie op grond van artikel 6, lid 1 , onder p of q RWN geldt dat een optant niet een nationaliteit moet kunnen verkrijgen. Het is allereerst de vraag of deze voorwaarde kan worde gesteld. Maar los daarvan, wat wordt van de optant verwacht? Soms kan hij de nationaliteit van de ouders alleen verkrijgen door in het land van de nationaliteit van de ouders te gaan wonen. Wordt dat dan van hem verwacht. Zo niet dan moet deze voorwaarde niet onbeperkt worden gesteld.