

Vergaderjaar 2020–2021

35 688 (R2151)

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Met het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid (hierna: het wetsvoorstel) wordt een procedure in het leven geroepen om staatloosheid vast te laten stellen door een rechter in het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden. 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.¹ Dat wetsvoorstel beoogt in deze leemte te voorzien en een zorgvuldige procedure te creëren die voldoet aan de relevante internationale normen (onder meer 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). De nieuwe procedure sluit grotendeels aan bij de procedure tot vaststelling van het Nederlandschap op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlandschap (hierna: RWN).

De nieuwe vaststellingsprocedure noopt tot aanpassing van reeds bestaande wetgeving, omdat aan vastgesteld staatlozen enkele specifieke rechten toekomen zoals versnelde naturalisatie en verstrekking van een reisdocument voor vreemdelingen. Met het onderhavige voorstel voor een Rijkswet wordt voorzien in de benodigde aanpassing van Rijkswetgeving. Daarnaast wordt een tweetal voorbehouden ingetrokken die het Koninkrijk der Nederlanden maakte bij het 1954-verdrag.

Voor een toelichting op de nieuwe procedure en een algemene uiteenzetting van de gevolgen van het vastgesteld staatloos zijn wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het eerder genoemde wetsvoorstel. Daar wordt eveneens ingegaan op de aanpassing van de Wet basisregistratie personen (Wet BRP). Daarnaast is in die toelichting een financiële- (internet)consultatieparagraaf opgenomen. In het navolgende wordt alleen de wijziging van de artikelen van de betreffende Rijkswetgeving

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

toegelicht. Hierbij is van belang dat de nieuwe vaststellingsprocedure niet zal gaan gelden in het Caribische deel van het Koninkrijk. Dit is de reden twee verschillende wetstrajecten te entameren, die echter wel als één inhoudelijk geheel en in onderlinge samenhang dienen te worden beschouwd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A, en artikel II

Zoals toegelicht bij artikel 2 van het wetsvoorstel worden de rechten van staatlozen in het Europese deel van Nederland geactiveerd door een vaststelling van staatloosheid op grond van de artikelen 4 of 5 van het wetsvoorstel. Deze vaststelling is ofwel een vaststellingsbeschikking van de nieuwe civiele vaststellingsrechter ofwel een niet-judiciële vaststelling door een bestuursorgaan in geval van evidente staatloosheid. In beide situaties wordt uitgegaan van de materiële definitie van het 1954-verdrag. Vanwege deze nieuwe systematiek is het nodig de definitie van staatloze in de Rijkswet op het Nederlanderschap hierop aan te passen, evenals deze definitie te gebruiken in artikel 13 van de Paspoortwet.

Omdat voor de onderdelen van het Koninkrijk buiten het Europese grondgebied de huidige situatie in stand blijft, worden in beide Rijks-wetten twee definities opgenomen, één voor het Europese deel van Nederland en één voor de landen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Buiten het Europese grondgebied kan men aanspraak maken op de specifieke rechten voor staatlozen op de manier waarop dit nu reeds gebeurt. Dat wil zeggen zonder dat hiervoor een speciale nieuwe procedure in het leven is geroepen. Voor de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten betekent dit over het algemeen dat indien een gesteld staatloze zich meldt bij de overheid er onderzoek wordt gedaan in de basisregistratie, de geschiedenis van woon- en verblijfsplaatsen in kaart wordt gebracht en relevant nationaliteitsrecht wordt toegepast. Voor een nadere uitleg over het toepassingsbereik van het wetsvoorstel wordt verwezen naar paragraaf 5.4 van de toelichting bij het wetsvoorstel.

Artikel I onderdeel B

Met de toevoeging van een nieuw onderdeel p aan artikel 6 RWN wordt het nieuwe optierecht geregeld voor de 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 periode van tenminste tien jaar stabiel hoofdverblijf heeft, waarvan ten minste vijf jaar onafgebroken voorafgaand aan de verklaring, sedert zijn geboorte staatloos is en in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen. Op deze voorwaarden wordt in het navolgende afzonderlijk ingegaan.

Bij de nieuwe optiegrond voor niet rechtmatig verblijvende staatloze kinderen zijn diverse internationale normen relevant:

1. Artikel 1 van het 1961-verdrag bepaalt 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

staten 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. Artikel 6, tweede lid, van het op 6 november 1997 tot stand gekomen Europees Verdrag inzake Nationaliteit (hierna: EVN) schrijft eveneens voor dat verdragsluitende staten 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 slotte wordt in het op 20 november 1989 tot stand gekomen Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) het recht van een kind beschermd 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 tien 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 dat voor het nieuwe optierecht geen eis van «wettig en gewoon» 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 bij het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid, 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 door

middel van een geboorteakte die is opgenomen in de registers van de Nederlandse burgerlijke stand.

Wat betreft de eis van gewoon verblijf: deze kan volgens artikel 1, tweede lid, aanhef en onder b, van het 1961-verdrag worden gesteld op niet langer dan tien jaar in totaal, noch langer dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de verklaring. In het onderhavige optierecht is zo nauw mogelijk bij deze voorwaarden aangesloten: het in Nederland geboren kind dient tenminste tien jaar hoofdverblijf in Nederland te hebben, waarvan ten minste vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de verklaring. 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 zelf in te dienen. De termijn van tien jaar hoeft niet onafgebroken te zijn. Dat geldt wel voor de (daarin besloten liggende) termijn van vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de verklaring.

Deze termijn van tien jaar feitelijk verblijf is langer dan de termijn die geldt bij het huidige optierecht van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, RWN, en is eveneens langer dan de termijn die was opgenomen in het oorspronkelijk in (internet)consultatie gegeven voorstel.² Met de onderhavige termijn is beoogd zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de toegestane voorwaarden op grond van het 1961-verdrag. Deze langere termijn is gerechtvaardigd omdat het gaat om situaties van illegaal verblijf in plaats van wettig verblijf. Het hanteren van een verschillende termijn voor kinderen met rechtmatig verblijf (drie jaar) en kinderen met illegaal verblijf (tien jaar) is gelegen in het voeren van een effectief vreemdelingenbeleid en het tegengaan van misbruik van de regeling. Illegaal verblijf van de ouders 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. Verder wordt gewezen op het gegeven dat het 1961-verdrag onderscheid tussen wettig verblijvende en onwettig verblijvende kinderen toestaat.³ 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

² Het oorspronkelijk in (internet)consultatie gegeven wetsvoorstel voorzag nog in twee afzonderlijke optierechten: één voor minderjarigen, en één voor meerderjarigen die de leeftijd van 21 jaar nog niet hadden bereikt. Thans is dit teruggebracht tot één optierecht, gericht op alle in het Koninkrijk staatloos geboren personen, die voor hun 21^e jaar opteren.

³ Zie bijvoorbeeld de UNHCR Guidelines on Statelessness nr. 4, onder punt 33.

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, bijvoorbeeld door ouders die 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. In Nederland geboren staatloze kinderen zonder rechtmatig verblijf dienen in beginsel 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. 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 beleidsregels.

Wettig verblijvende, in het Koninkrijk geboren staatloze minderjarige vreemdelingen kunnen gebruik maken van het bestaande optierecht en na drie jaar rechtmatig verblijf opteren.⁴

Artikel I, onderdeel C

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een heroverweging te maken in de RWN als het gaat om versnelde naturalisatie (artikel 8, vierde lid). Het is thans in theorie mogelijk dat iemand wiens Nederlanderschap op grond van artikel 14, eerste lid, RWN is ingetrokken, vervolgens versneld zou kunnen naturaliseren. Dit wordt niet altijd belemmerd door de openbare orde toets die plaatsvindt bij naturalisatie omdat niet alle intrekkingen op grond van fraude leiden tot een strafrechtelijk traject. Het weigeren van toekenning van een nationaliteit op openbare orde gronden is bovendien beperkt door het 1961-verdrag (zie de toelichting bij het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid, paragraaf 6.2). Met een toevoeging aan artikel 8, vierde lid, wordt daarom geregeld dat de daarin opgenomen verkorte naturalisatietermijn niet geldt in geval het Nederlanderschap is ingetrokken op grond van artikel 14, eerste lid. Op deze wijze wordt voorkomen dat een valse verklaring of bedrog, dan wel op het verzwijgen van enig voor de verkrijging of verlening relevant feit, wordt gevolgd door een kortere termijn om weer Nederlander te kunnen worden.

Artikel I onderdeel D

In artikel 14, achtste lid, van de RWN wordt duidelijk gemaakt dat een persoon die het Nederlanderschap verliest, op één enkele uitzondering na

⁴ Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, RWN.

(intrekking na fraude) niet staatloos mag worden. Het gaat hier niet om vastgestelde staatloosheid zoals bedoeld in artikel 4 van het wetsvoorstel, maar om de vraag of betrokkene nog een andere nationaliteit heeft na het verlies (zie paragraaf 6.2 van de toelichting bij het wetsvoorstel onder Wisselwerking met andere procedures). Daarom wordt artikel 14 zo aangepast dat niet wordt teruggevallen op de nieuwe hoofddefinitie van staatloosheid van artikel 1, onder f, van de RWN, maar dat uitgegaan blijft worden van de materiële definitie van het 1954-verdrag.

Artikel I, onderdeel E

In het wetsvoorstel is naar aanleiding van de reacties in de (internet)consultatie⁵ geregeld dat niet het openbaar ministerie wordt gehoord, maar de IND (zie paragraaf 6.2 van de toelichting bij het wetsvoorstel). Dit wordt ook aangepast in de RWN voor de procedure tot vaststelling van het Nederlanderschap ex artikel 17 bij de rechtbank Den Haag, omdat het openbaar ministerie in deze procedures inmiddels feitelijk geen rol meer speelt. De Minister van Justitie en Veiligheid is belanghebbende bij procedures ex artikel 17 RWN en dit wordt nu formeel in de wet verankerd. Voor het Koninkrijk buiten Europa is het wel het openbaar ministerie en niet de IND dat door het Gemeenschappelijke Hof wordt gehoord. De positie van het openbaar ministerie blijft bij procedures ex artikel 17 RWN bij het Gemeenschappelijke Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba dus ongewijzigd.

Met betrekking tot het huidige tweede lid van artikel 18 wordt opgemerkt dat de Minister van Justitie en Veiligheid als belanghebbende beroep in cassatie kan instellen. Dit geldt zowel voor beschikkingen van rechtbank Den Haag, als voor beschikkingen van Gemeenschappelijke Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De lijn in de rechtspraak van de Hoge Raad wordt daarmee bestendigd.⁶

Artikelen III en IV

Het 1954-verdrag en twee voorbehouden werden in 1961 bij rijkswet goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk (Stb. 1961, 468). Daarna werd het verdrag aanvaard voor Nederland, Suriname en Nederlands-Nieuw-Guinea (zie Trb. 1964, 17), waarbij de genoemde voorbehouden werden gemaakt.

In het voorstel voor een Rijkswet wordt meegenomen de intrekking van de voorbehouden die het Koninkrijk maakte bij aanvaarding van het 1954-verdrag. De intrekking hiervan is toegezegd in de kabinetsreactie op het ACVZ advies «Geen land te bekennen». Deze voorbehouden betreffen de behandeling van Molukkers (vaak staatlozen) in Nederland en Duitsers met een oorlogsverleden. Beide voorbehouden 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 bevrozen. Van de bevoegdheid vermeld in deze voorbehouden is nooit gebruik gemaakt. Intrekking van deze voorbehouden kan op basis van artikel 38, tweede lid, van het verdrag.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁶ HR 4 maart 1988, ECLI:NL:HR:1988:AB8705.

Artikel V

Er wordt eerbiedigende werking geregeld voor verzoeken respectievelijk aanvragen met betrekking tot optie, naturalisatie respectievelijk paspoorten en geschillen hierover die reeds lopen op het moment van inwerkingtreding van de wet. Deze worden beheerst door het oude recht. Dit betekent onder meer dat als een bezwaar- of beroepsschrift wordt ingediend na inwerkingtreding van de wet, maar dit betrekking heeft op een verzoek of aanvraag van voor de inwerkingtreding, het geheel nog wordt beheerst door het oude recht.

Artikel VI

De Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid voorziet in een horizonbepaling die op 1 maart 2022 in werking treedt. Op die datum vervalt artikel 14, vierde en negende lid, alsmede afdeling 7A, van de RWN. Om te bewerkstellingen dat zowel deze wijzigingen alsmede de wijziging die deze Rijkswet beoogt correct in de RWN worden verwerkt, wordt hierbij voorzien in een samenloopbepaling.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol