

Vergaderjaar 2021–2022

35 687

Regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid)

35 688 (R2151)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid

A¹

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD²

Vastgesteld 13 september 2022

1. Inleiding

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid) en het wetsvoorstel Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid. Graag willen deze leden de regering hierover enkele vragen voorleggen.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van de onderhavige wetsvoorstellen. Naar aanleiding hiervan hebben deze leden een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **PVV** hebben van de wetsvoorstellen kennisgenomen. Zij wensen de regering een aantal vragen te stellen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de beide voorstellen en zijn blij met de stap die gezet wordt waar het gaat om de vaststellingsprocedure. Op enkele onderwerpen betreffende de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid stellen zij graag nog vragen aan de regering.

¹ De letter A heeft alleen betrekking op 35 687.

² Samenstelling:

Kox (SP), Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV) (*voorzitter*), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66) (*ondervoorzitter*), Van Rooijen (50PLUS), Van den Berg (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Doornhof (CDA), Karimi (GL), Veldhoen (GL), Vos (PvdA), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Dittrich (D66), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (Fractie-Frentrop).

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de fractie van de **VVD** vragen de regering de context aan te geven waarbinnen Nederland, na in 1954 en 1961 internationale staatloosheid verdragen te hebben getekend³, eerst in het jaar 2020 een wetsvoorstel met een procedure voor het vaststellen van staatloosheid bij het parlement heeft ingediend.

3. Werking beperkt tot Europees deel van het Koninkrijk der Nederlanden

De leden van de fractie van de **VVD** wijzen erop dat de Europese landen met een wettelijke vaststellingsprocedure voor staatloosheid Bulgarije, Estland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Luxemburg, Letland en Spanje zijn. Ook het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland kennen een procedure om staatloosheid vast te stellen. De nieuwe vaststellingsprocedure voor Nederland zal worden toegevoegd aan deze reeks, maar zal echter niet gelden in het Caribische deel van het Koninkrijk. Is de regering voornemens om op termijn wetgeving voor een vaststellingsprocedure van staatloosheid in het Caribisch deel van het Koninkrijk in te dienen?

4. Omvang van de groep mensen vallend onder definitie staatloos

De leden van de fractie van **D66** constateren dat de Nederlandse overheid volgens het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961 de verplichting heeft om staatloosheid zoveel mogelijk te beperken. De leden van de fractie van D66 onderschrijven ook het belang van een optieregeling voor staatloos in Nederland geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf. Deze leden vragen de regering welke data beschikbaar zijn over de aantallen, gender en leeftijd van mensen die in Nederland verblijven en onder de definitie staatloos zouden kunnen vallen. De leden van de fractie van D66 vragen de regering daarbij ook te betrekken de mensen die geregistreerd staan met «nationaliteit onbekend». De leden van de fractie van D66 vragen de regering voorts of het mogelijk is om een uitsplitsing te maken over herkomstlanden en landen van laatste verblijf. Hoeveel van deze groep mensen vallen onder de Dublinverordening?

5. Inrichting en doorlooptijd vaststellingsprocedure

De leden van de fractie van **D66** wijzen erop dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 35 687 de regering aangeeft dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (IND) een grote rol speelt bij de vaststellingsprocedure. Deze leden constateren dat de IND op dit moment niet in staat is om asielaanvragen binnen de wettelijke termijn te behandelen. Op welke wijze gaat de regering ervoor zorgen dat de IND in staat is haar bijdrage te leveren aan de vaststellingsprocedure zonder dat dit vertraging oplevert? Wat betekent de uitvoering van deze wetsvoorstellen voor de gevraagde inzet van gemeenten?

De leden van de fractie van D66 vragen de regering voorts op welke wijze de uitvoering van de onderhavige wetvoorstellen wordt gecommuniceerd naar zowel belanghebbenden als naar medewerkers van gemeentelijke organisaties.

³ De VN-verdragen over staatloosheid; het op 28 september 1954 tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van staatlozen (het 1954-verdrag) en het op 30 augustus 1961 tot stand gekomen Verdrag tot Beperking der Staatloosheid (het 1961-verdrag).

6. Gevolgen van het vastgesteld staatloos zijn

Optierecht

De leden van de fractie van de **VVD** hebben nog een vraag over het optierecht – geregeld in wetsvoorstel 35 688 (R2151) – waarmee in Nederland geboren kinderen die hier niet rechtmatig verblijven mogelijkheden krijgen om onder strikte voorwaarden toch in aanmerking te komen voor een verkrijging van het Nederlanderschap.⁴ Bestaat de kans dat ondanks de strikte criteria in het wetsvoorstel gezinnen die geen recht op verblijf hebben toch langer in Nederland kunnen blijven door op oneigenlijke wijze gebruik te maken van deze regeling?

De leden van de fractie van **D66** vragen de regering waarom er is gekozen voor de formulering «stabiel hoofdverblijf» in plaats van zoals de Afdeling advisering van de Raad van State adviseert «gewoon verblijf» als het gaat over de voorwaarden waar staatloos in Nederland geboren kinderen moeten voldoen.⁵

De leden van de fractie van de **PVV** verwijzen naar de volgende passage van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 35 688 (R2151):

«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.»⁶

De leden van de fractie van de **PVV** vragen de regering waarom deze mogelijkheid binnen het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) niet wordt benut? Wordt hiermee illegaliteit niet per definitie beloond? Waarom kiest de regering verder te gaan dan verdragsrechtelijk noodzakelijk zou zijn?

De leden van de fractie van de **PVV** verwijzen naar de volgende passage van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 35 688 (R2151):

«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.»⁷

Deze leden vragen de regering in hoeverre zij voornemens is om illegaliteit ook proactief te gaan bestrijden om deze beloning ook niet effectief te laten plaatsvinden, zeker nu het wetsvoorstel per amendement is gewijzigd naar een termijn van slechts vijf jaar? Kan de regering duiden wat de verkorting van deze termijn betekent voor het kunnen voeren van

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 687, nr. 3, p. 17.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 688 (R2151), nr. 4, p. 2.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 688 (R2151), nr. 3, p. 3.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 688 (R2151), nr. 3, p. 4.

een effectief vreemdelingenbeleid en het voorkomen van voornoemd misbruik?

Onder verwijzing naar de volgende passage uit de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 35 688 (R2151) hebben de leden van de fractie van de PVV nog enkele vragen:

«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.»⁸

Kan de regering aangeven hoe vorenstaande getoetst en gehandhaafd zal worden?

Kan de regering aangeven hoeveel personen per jaar naar verwachting van deze regeling gebruik zullen maken?

Kan de regering aangeven hoeveel personen op dit moment (naar inschatting) staatloos in Nederland verblijven? Om hoeveel personen gaat het in dat verband die hier illegaal verblijven? Hoeveel personen betreft het die hier geboren zouden zijn?

Recht op identificatiemiddel

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies aandacht besteedde aan het al dan niet geven van het recht op een identificatiemiddel in de zin van de Wet op de identificatieplicht.⁹ In reactie daarop verwees de regering naar de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).¹⁰ Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat er ruimte is voor bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) aangesloten landen om zelf te bepalen hoe de relevante wetgeving in te richten. Vervolgens stelt de regering het volgende:

«De uitspraak van het Hof in de zaak Kim v. Russian Federation laat ruimte open voor het standpunt dat minder vergaande maatregelen dan het verschaffen van een officiële ID-kaart voldoende zijn om schending van het EVRM te voorkomen».¹¹

Dit komt de leden van de fractie van de ChristenUnie voor als een wel heel minimalistische benadering waar het gaat om de omgang met mensenrechten. Is de regering het met deze leden eens dat het niet gaat om de vraag of een EVRM-schending voorkomen wordt, maar om de vraag of recht gedaan wordt aan mensen in soms uiterst kwetsbare omstandigheden? En is de regering vanuit die benadering van opvatting dat het voorgestelde artikel 6 een juiste voorziening biedt?

Afwijking van hoofdregel rechtspraak in twee feitelijke instanties

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** begrijpen de afweging van de regering om evenals in de procedure van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (Rwn) af te wijken van de hoofdregel in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dat rechtspraak in twee feitelijke instanties plaatsvindt. Tegelijk hebben deze leden begrip voor het

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 688 (R2151), nr. 3, p. 4.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 687, nr. 4, p. 6.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 687, nr. 4, p. 8.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 687, nr. 4, p. 8.

argument dat onder meer de Raad voor de Rechtspraak hanteert, namelijk dat juist in dit soort zaken veel feitenonderzoek nodig is en het niet zelden zal gaan om de vaststelling van en beoordeling van feiten. Die elementen worden in cassatie niet getoetst. Kan de regering bijvoorbeeld op basis van concrete ervaringen met de bestaande procedure van artikel 17 Rwn onderbouwen dat het ontbreken van een tweede feitelijke instantie geen afbreuk doet aan het niveau van rechtsbescherming voor staatlozen?

7. Adviezen

Genderspecifieke oorzaken staatloosheid

De leden van de fractie van **D66** wijzen erop dat in het advies «Geen land te bekennen» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) een korte alinea is opgenomen over genderspecifieke oorzaken voor staatloosheid, bijvoorbeeld discriminatoire wetgeving die vrouwen treft in landen waar de nationaliteit alleen via de vader kan worden doorgegeven.¹² Deze leden vragen de regering of zij over cijfers beschikt over hoeveel vrouwen in Nederland verblijven die staatloos zijn vanwege discriminatoire wetgeving in het land van herkomst.

In diezelfde alinea van bedoeld rapport wordt ook melding gemaakt van slachtoffers van mensenhandel wier documenten zijn vernietigd door handelaren en waardoor zij moeite hebben om hun identiteit en nationaliteit te bewijzen. Heeft de regering hierover inmiddels meer informatie beschikbaar?

Buitenschuldverklaring

De leden van de fractie van **D66** merken op dat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in de Tweede Kamer heeft toegezegd dat hij een buitenschuldprocedure zou opnemen in de beleidsregels.¹³ De leden van de fractie van **D66** vragen de regering op welke wijze deze procedure opgenomen wordt in de beleidsregels. Wordt er in de beleidsregels ook een nadere uitwerking beschreven van wat de regering verstaat onder «voldoende meewerken»?

Een punt dat de bijzondere aandacht heeft van de leden van de fractie van de **ChristenUnie** is de buitenschuldverklaring. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer gaf de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan dat als het gaat om staatlozen sprake is van een andere inkleuring van de buitenschuldverklaring dan bij asielzoekers en dat het evident is dat staatlozen eerder in aanmerking komen voor een buitenschuldverklaring, omdat veel sneller vastgesteld zal kunnen worden dat zij er niets aan kunnen doen dat ze niet kunnen terugkeren.¹⁴ Kan de regering concreet aangeven wat dit positief getoonzette vertrekpunt in de praktijk betekent en hoe dit zijn weerslag zal krijgen in de benodigde beleidsregels?

8. Financiële- en uitvoeringsgevolgen van het wetsvoorstel en gevolgen voor regeldruk

De leden van de fractie van de **VVD** wijzen erop dat de regering inschat dat na invoering van het wetsvoorstel per jaar maximaal 100 staatloosheid procedures en 50 optieverzoeken zullen worden ingediend.¹⁵ Dit is gebaseerd op het aantal staatlozen dat jaarlijks in de systemen van de

¹² ACVZ advies «Geen land te bekennen, een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland», Den Haag, december 2013, p. 29.

¹³ *Handelingen II* 2021/22, nr. 84, item 4, p. 8.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 687 en 35 688, nr. 68, item 32, p. 19.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 688 (R2151), nr. 3, p. 3.

IND werd geregistreerd en de aantallen verzoeken voor vaststelling in andere landen van de Europese Unie die een procedure voor erkenning van staatloosheid kennen. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek staan in Nederland echter 69.778 personen als «staatloos» dan wel met «nationaliteit onbekend» geregistreerd waarbij de VN-vluchtelingenorganisatie inschat dat zich daaronder 10.000 staatlozen bevinden. Is het wel of niet aannemelijk dat de door de regering ingeschatte aantallen staatloosheidprocedures in de praktijk wellicht hoger zullen uitvallen? En hoe schat de regering de kans in dat het vaststellen van staatloosheid in Nederland op termijn eventueel een aanzuigende werking op de instroom van asielzoekers in ons land zou kunnen uitoefenen?

De leden van de fractie van **D66** merken op dat tijdens het debat in de Tweede Kamer de indruk bij sommige Kamerleden ontstond, en ook bij de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanname leeft, dat de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap tot aanzuigende werking zou kunnen leiden.¹⁶ De leden van de fractie van D66 vragen de regering op welk wetenschappelijk onderzoek deze aanname is gebaseerd.

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad zien de memorie van antwoord van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel /
JBZ-Raad,
Faber-Van de Klashorst

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
Van Dooren

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 687 en 35 688, nr. 68, item 32, p. 21.