



Advies Raad van State inzake het voorstel van rijkswet tot 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

Nader Rapport

14 december 2020

Nr. 311536

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van rijkswet tot 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 oktober 2017, nr. 2017001776, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 december 2017, nr. W03.17.0286/II/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 13 oktober 2017, no.2017001776, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel van Rijkswet voorziet onder meer in wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap (Rwn), waarmee staatloos in Nederland geboren kinderen die hier niet rechtmatig verblijven een tweetal mogelijkheden krijgen om onder voorwaarden toch in aanmerking komen voor versnelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit via optie. Het voorstel is toegezegd naar aanleiding van het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ) 'Geen land te bekennen'.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft het belang van een optieregeling voor staatloos in Nederland geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf. De voorwaarde van 'stabiel verblijf' waaraan staatloos in Nederland geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf moeten voldoen is echter niet in overeenstemming met artikel 1 van het op 30 augustus 1961 tot stand gekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid (hierna: het 1961-verdrag). De Afdeling adviseert daarom deze voorwaarde te wijzigen in 'gewoon verblijf' en adviseert de wetgevingsprocedure voort te zetten, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen.

1. Aanleiding en inhoud van het voorstel

In een tweetal rapporten hebben de UNHCR en ACVZ kritiek geuit op de Nederlandse benadering van staatloosheid.² Kern van de kritiek betrof het feit dat Nederland geen adequate procedure heeft om staatloosheid te kunnen aantonen terwijl dit noodzakelijk is voor de effectuering van een aantal rechten uit de Staatlozenverdragen. Daarnaast uitten zij kritiek op onder meer het ontbreken van een mogelijkheid voor in Nederland staatloos geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf om het

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

² ACVZ, Geen land te bekennen: een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland, Den Haag, december 2013; UNHCR, Staatloosheid in Nederland, Den Haag, november 2011.

Nederlanderschap te verkrijgen via optie. De huidige optieregeling kent de voorwaarde dat het in Nederland staatloos geboren kind hier drie jaar voorafgaand aan het verzoek wettig verblijf moet hebben gehad. Daardoor staat de optieregeling alleen open voor rechtmatig in Nederland verblijvende staatloos geboren kinderen en niet voor kinderen zonder rechtmatig verblijf. Dit is echter niet in overeenstemming met de voorwaarden die op grond van het 1961-verdrag aan de optieregeling mogen worden verbonden.

In een separaat voorstel, de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid, wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om staatloosheid door een civiele rechter te laten vaststellen.³ Het onderhavige voorstel voorziet in wijziging van de Rwn waarmee staatloos geboren kinderen die hier niet rechtmatig verblijven een tweetal mogelijkheden krijgt om onder voorwaarden toch in aanmerking te komen voor versnelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit via optie.

2. Stabiel hoofdverblijf

De Afdeling onderschrijft het belang van staatloos in Nederland geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf om via optie in aanmerking te komen voor versnelde verkrijging van het Nederlanderschap en de regeling daarmee in overeenstemming te brengen met het 1961-verdrag. De Afdeling heeft echter bezwaar bij de voorwaarde van 'stabiel hoofdverblijf' die aan de optieregeling voor in Nederland staatloos geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf is verbonden en gaat daarop hieronder in.

De Rwn kent reeds een mogelijkheid voor staatloos in Nederland geboren kinderen die hier rechtmatig verblijven om binnen drie jaar na hun geboorte in aanmerking te komen voor versnelde verkrijging van het Nederlanderschap via optie.⁴ Het voorstel creëert een tweetal mogelijkheden, namelijk voor minderjarigen en jong-meerderjarigen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben, om onder voorwaarden in aanmerking te komen voor versnelde verkrijging van het Nederlanderschap via optie.⁵ Voor beiden geldt onder meer de eis dat zij gedurende vijf respectievelijk tien jaar stabiel hoofdverblijf in Nederland moeten hebben gehad. Uit de toelichting blijkt dat het verblijf stabiel kan worden geacht, indien het kind en de ouders het vertrek niet hebben gefrustreerd en zich niet hebben onttrokken aan toezicht.⁶ Dit zal verder worden uitgewerkt in beleidsregels, aldus de toelichting. De regering is van mening dat de voorwaarde dat ouders het vertrekproces niet mogen hebben gefrustreerd in redelijkheid kan worden gesteld, zodat kan worden voorkomen dat negatief gedrag van de ouders wordt gehonoreerd en het kind wordt ingezet voor een recht op verblijf.

De Afdeling merkt het volgende op. 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. Aan de verlening van de nationaliteit kan op grond van het 1961-verdrag onder meer als voorwaarde worden verbonden dat de belanghebbende gedurende een door de verdragsluitende staat vast te stellen tijdvak zijn 'gewone verblijf' ('habitual residence') op het grondgebied van die Staat heeft gehad; bedoeld tijdvak mag niet op langer dan tien jaar in totaal worden gesteld, noch op langer dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan de indiening van het verzoek. De voorwaarde van 'gewoon verblijf' die het 1961-verdrag toestaat, houdt in dat betrokkene duurzaam in Nederland verblijft en hier te lande zijn maatschappelijk leven heeft opgebouwd.⁷ Dat betrokkene en dus diens ouders hun vertrek niet mogen hebben gefrustreerd en zich niet aan het toezicht mogen hebben

³ Over de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid (W03.17.0317/II) en het onderhavige voorstel brengt de Afdeling vanwege de nauwe verbondenheid tussen beide voorstellen gelijktijdig advies uit.

⁴ Artikel 6, eerste lid, onderdeel b Rwn.

⁵ Aan artikel 6, eerste lid, worden de volgende twee onderdelen toegevoegd:

p. De minderjarige vreemdeling die staatloos in Nederland wordt geboren kan bij vijf jaar feitelijk en onafgebroken stabiel hoofdverblijf, staatloosheid sinds de geboorte en indien hij in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen via de optieregeling de Nederlandse nationaliteit verkrijgen.

q. Een meerderjarige vreemdeling die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt, kan indien hij gedurende zijn minderjarigheid 10 jaar stabiel hoofdverblijf heeft gehad, in Nederland is geboren en sindsdien staatloos is en in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen eveneens via optie de Nederlandse nationaliteit verkrijgen.

⁶ Artikelsgewijze toelichting, artikel I, onderdeel B.

⁷ Zie: Rb. Zwolle-Lelystad, 9 september 2010, AWB 09/2212; UNHCR, 'Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children', Summary Conclusions, Expert Meeting, Dakar, Senegal, Sept. 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e8423a72.html>, para. 28; G-R. de Groot, 'The acquisition of nationality by potentially stateless children: Observations on the Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness', Geneva: UNHCR 2011.



onttrokken, is een extra eis die zich niet verdraagt met de verplichting die de regering heeft uit hoofde van artikel 1 van het 1961-verdrag.⁸

De Afdeling adviseert, gelet op het voorgaande, de voorwaarde van 'stabiel verblijf' van voorgesteld artikel 6, eerste lid onder p en q Rwn te schrappen en te wijzigen in 'gewoon verblijf'.

Reactie op punt 2 van het advies

Deze uitleg van het 1961-verdrag wordt niet gevolgd. Het verdrag vraagt volgens de eerder genoemde Guidelines om stabiel en feitelijk verblijf. Dit stabiele karakter verhoudt zich niet met de situatie van ouders die zich hebben onttrokken aan toezicht of die hun terugkeer naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang is geborgd hebben tegengewerkt. De Guidelines gaan er vanuit dat verdragsluitende partijen objectieve criteria mogen hanteren om stabiel feitelijk verblijf te bewijzen.⁹ Hierbij zal van groot belang zijn of betrokkenen in het zicht van de overheid zijn geweest en gebleven. Er is met andere woorden sprake van een nadere invulling van de eis van habitual residence en niet van een aanvullende eis.

De term habitual residence komt in diverse andere internationale verdragen en juridische instrumenten voor.¹⁰ Het heeft daarin een bepaalde basisbetekenis, maar met specifieke kenmerken al naar gelang de doelgroep en doelstelling van het verdrag. Zo wordt dezelfde term in het Vluchtelingenverdrag uitgelegd als het land waar de vluchteling verblijft en waar hij vreest voor vervolging als hij terug moet keren.¹¹ In het internationaal privaatrecht (gericht op het bepalen van het toepasselijke recht op grensoverschrijdende situaties) is geen sprake van een eenduidige definitie. Habitual residence betekent in ieder geval duurzaam en feitelijk verblijf, maar in de praktijk wordt het begrip vooral feitelijk ingevuld, waar de intentie van de persoon aan kan bijdragen. Maar de intentie is niet

⁸ Artikel 6, tweede lid, van het Europees Verdrag inzake de nationaliteit bepaalt dat elke verdragsstaat in zijn nationale wetgeving regelt dat zijn nationaliteit kan worden verkregen door kinderen die op zijn grondgebied worden geboren en die bij de geboorte geen andere nationaliteit verkrijgen. Daaraan kan wel de voorwaarde worden verbonden dat sprake moet zijn van **wettig** en gewoon verblijf op het grondgebied van de betreffende staat van niet meer dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het verzoek. Omdat Nederland zowel het EVn als het 1961-verdrag heeft geratificeerd moet het aan beide verdragen voldoen en zich aan de strengere eis van het 1961-verdrag houden. De Afdeling laat het EVn daarom hier buiten bespreking.

⁹ Zie de Guidelines nr. 43.

¹⁰ Zie onder meer de volgende bronnen: in het 1954-verdrag komt de term habitual residence ook voor en in het UNHCR Handbook on the Protection of Stateless Persons wordt dit uitgelegd als stabiel en feitelijk verblijf. Indien een staatloze persoon habitual resident is, geeft dit aan dat de persoon op een doorlopende en stabiele basis verblijft. Deze definitie van habitual residence omvat degenen met een verblijfsvergunning maar ook degenen zonder een verblijfsvergunning die al enkele jaren verblijven in een land met de verwachting daar nog jaren te verblijven. *UNHCR, Handbook on the Protection of Stateless Persons, Genève 2014, para. 139.* Habitual residence komt ook voor in The Convention on the Avoidance of Statelessness in relation to State Succession (art. 1, sub d), afkomstig van de Raad van Europa. Ook hier wordt habitual residence uitgelegd als stabiel en feitelijk verblijf. Zie ook *Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession, CETS No.200: in de bijbehorende Explanatory Reports* wordt aangegeven dat habitual residence in het verdrag gebaseerd is op het internationaal geharmoniseerde concept van habitual residence, zoals gebruikt in de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht en Resolutie (72) 1 van de Raad van Europa. Daarbij wordt expliciet vermeld dat habitual residence geen enkele juridische of formele kwalificatie impliceert en naar een *de facto* situatie refereert. De hiervoor genoemde Resolutie van de Raad van Europa heeft als titel *The Standardization on the Legal Concepts of Domicile and of Residence. Council of Europe: Committee of Ministers, Resolution(72) 1 On the Standardization of the Legal Concepts of 'Domicile' and of 'Residence', 18 januari 1972, Annex regels nr. 7-11.* Het eerste dat wordt aangegeven is dat habitual residence vastgesteld wordt aan de hand van feitelijke criteria en niet afhankelijk is van de juridische verblijfsstatus. Habitual residence heeft iemand als hij of zij een bepaalde tijd in een land verblijft, maar dit verblijf hoeft niet per se ononderbroken te zijn. Vervolgens worden de volgende omstandigheden genoemd die relevant zijn voor het beoordelen van de residence: de duur en continuïteit van de residence en feiten van persoonlijke en professionele aard die wijzen op duurzame banden tussen een persoon en hun residence. Verder wordt expliciet aangegeven dat vrijwillige vestiging van residence en de intentie om deze residence te behouden geen voorwaarden zijn voor het bestaan van residence, maar dat de intenties van de persoon in kwestie wel in aanmerking mogen worden genomen bij de algemene beoordeling. Ten slotte geldt dat de habitual residence van de één niet afhankelijk is van de residence van een ander. In diverse verdragen van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht komt habitual residence voor, maar dit begrip wordt nergens gedefinieerd. Volgens Jeff Atkinson in *The Meaning of 'Habitual Residence' Under the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction and the Hague Convention on the Protection of Children* is opzettelijk gekozen om geen definitie toe te kennen aan dit begrip (zie J. Atkinson, *The Meaning of 'Habitual Residence' Under the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction and the Hague Convention on the Protection of Children*, 63 *Oklahoma Law Review*, 647, (2011), p. 648). Verder is het algemeen aanvaard dat men maar één habitual residence tegelijkertijd kan hebben. Het vaststellen van habitual residence is een onderzoek naar feiten dat per geval moet worden gedaan.

¹¹ UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status Genève 2011, para. 103.

doorslaggevend.¹² Ook in EU-verband is de uitleg van het begrip verschillend al naar gelang het onderwerp.¹³ Gemeenschappelijk aan de uitleg in al deze rechtsnormen is het feitelijke en duurzame karakter van habitual residence en dat wettig en legaal verblijf over het algemeen niet is vereist. Verder is kenmerkend dat sprake is van een individuele beoordeling aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval. Nederland vult dit voor het 1961-verdrag op zo'n wijze in dat een verblijfsvergunning weliswaar niet is vereist maar wel dat stabiel hoofdverblijf wordt gevraagd voor versnelde verkrijging van het Nederlanderschap. Het betreft in zekere zin een uitzondering op ons in het nationaliteitsrecht gebruikelijke uitgangspunt dat geen sprake is van 'ius soli', dat wil zeggen verkrijging van de nationaliteit door geboorte op het grondgebied. Bij zowel legaal als illegaal verblijvende en staatloos in Nederland geboren kinderen wordt een soepeler regeling ten opzichte van de gebruikelijke naturalisatievoorwaarden gehanteerd. Daarbij geldt bovendien dat staatloos in Nederland geboren kinderen als evident staatloos zullen worden beschouwd en dus niet de procedure voor de vaststellingsrechter behoeven te doorlopen. Ook is in zekere mate sprake van een uitzondering op het uitgangspunt van ons nationaliteitsrecht dat dit recht geen zelfstandige bron van verblijfsrecht is. Met de verkrijging van het Nederlanderschap verkrijgt het staatloos in Nederland geboren kind namelijk het recht in ons land te verblijven en het grondgebied in en uit te reizen, ondanks dat het voorheen geen rechtmatig verblijf had. Deze afwijking van belangrijke uitgangspunten van ons systeem wordt gemaakt vanuit de verplichting van het 1961-verdrag om staatloosheid zoveel mogelijk te voorkomen en beperken en de bijzondere verantwoordelijkheid voor personen die staatloos op ons grondgebied zijn geboren.

Het nieuwe optierecht is daarmee dus een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie en Nederland maakt zich hiermee sterk voor de rechten van het (staatloze) kind. Wat stabiel hoofdverblijf inhoudt wordt uitgewerkt in beleidsregels, waarbij in ieder geval de voorwaarde wordt gesteld dat de ouders van het staatloze kind zich niet aan toezicht hebben mogen onttrokken en terugkeer niet mogen hebben tegengewerkt. De voorwaarde dat de ouders het vertrekproces niet mogen hebben gefrustreerd kan in redelijkheid worden gesteld. Met de voorwaarden dat ouders en kind bekend zijn bij de overheid en zich niet onttrokken hebben aan toezicht wordt voorkomen dat een onbekend illegaal verblijvend gezin zich na tien jaar meldt voor de optie van het kind of dat de tien jaar worden volgemaakt door niet mee te werken aan vertrek. Vervolgens kunnen de ouders dan een verblijfsaanvraag indienen voor verblijf bij een Nederlands kind, waardoor negatief gedrag van de ouders gehonoreerd zou worden en het kind de inzet wordt voor verblijf. Bovendien staat ook het EHRM toe dat zwaarwegende redenen van migratiebeleid ertoe kunnen nopen een minderjarige vreemdeling te identificeren met het gedrag van de ouders, bij gebreke waarvan er een groot risico zou zijn dat de ouders gebruik maken van de situatie van hun kinderen om een verblijfsvergunning veilig te stellen voor zichzelf en voor de kinderen.¹⁴

Ambtshalve aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een heroverweging te maken ten aanzien van de voorgestelde twee nieuwe optierechten en het daarin gemaakte onderscheid tussen minderjarigen en meerderjarigen die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt. In het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel resulteerde dit onderscheid in twee nieuwe optierechten (zie voetnoot 5): één voor minderjarigen, en één voor personen tussen de 18 en 21 jaar. Thans wordt, in nauwe aansluiting op de tekst van het 1961-verdrag, gekozen voor één optierecht voor alle in het Koninkrijk staatloos geboren vreemdelingen tot 21 jaar. Daarbij geldt dat de optant gedurende een periode van ten minste tien jaar stabiel

¹² In *The Concept of Habitual Residence in Private International Law* legt Peter Stone uit dat in het privaatrecht habitual residence als volgt wordt uitgelegd: om habitual residence te verkrijgen is vereist dat men een woonplaats vestigt door middel van een daadwerkelijke verblijfplaats te hebben voor een aanzienlijke tijd (gemeten in weken), met een vast doel om een aanzienlijke tijd te blijven (gemeten in jaren). Habitual residence verliest men door weg te gaan of afwezig te blijven in het land met de intentie niet terug te keren voor langdurig verblijf. P. Stone, *The Concept of Habitual Residence in Private International Law*, *Anglo-American Law Review* 342, 2000 p. 349–359. In *Domicile and Habitual Residence*, legt Anjali Iyer uit dat in het internationaal privaatrecht habitual residence duidt op een bepaalde kwaliteit van verblijf en niet per se een bepaalde periode van verblijf. Habitual residence is meer dan slechts fysieke aanwezigheid en verblijf van tijdelijke of secundaire aard. Habitual residence vereist een intentie om te verblijven in een land, zonder dat dit een bepaalde intentie vereist voor de toekomst. Habitual residence vereist dus geen intentie om definitief in een land te verblijven (dat is domicile). Daarom is het vaststellen van habitual residence eerder een feitelijke kwestie. Habitual residence is dus minder dan domicile (intentie om definitief te verblijven), maar het is ook meer dan simpel feitelijk verblijf. Het is één geografische plek waar gedurende een periode van significante duur verblijft en die men thuis noemt, zonder dat de intentie moet bestaan om daar definitief te wonen. A. Iyer, *Domicile and Habitual Residence*, *Singapore Law Review* 6, 1985, p. 124–125.

¹³ Zie Verordening (EU) nr. 650/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring, Pb. L 201/10. Zie verder de gids van de Europese Commissie over de toepassing van habitual residence inzake sociale zekerheid. *Practical guide on the applicable legislation*, december 2013, zie Part III, p. 44. Daarnaast komt de term habitual residence voor in zaken voor het EU HvJ over familierecht, zie onder meer HvJ, 22 december 2010, ECLI:EU:C:2010:829, overwegingen 44–56 en HvJ, 2 april 2009, ECLI:EU:C:2009:225, overwegingen 31–44.

¹⁴ Bijvoorbeeld EHRM 4 december 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1204JUD004701709 (Butt t. Noorwegen).



hoofdverblijf moet hebben gehad, waarvan ten minste vijf jaar onafgebroken onmiddellijk voorafgaand aan de verklaring. Hiermee wordt nauw aangesloten bij de tekst van artikel 1, tweede lid, aanhef en onder b, van het 1961-verdrag. De overige voorwaarden zijn ongewijzigd behouden.

Van de gelegenheid is tevens gebruikgemaakt om nog enkele wetstechnische verbeteringen door te voeren in zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten, te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W03.17.0286/II/K

's-Gravenhage, 8 december 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 13 oktober 2017, no.2017001776, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel van Rijkswet voorziet onder meer in wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (Rwn), waarmee staatloos in Nederland geboren kinderen die hier niet rechtmatig verblijven een tweetal mogelijkheden krijgen om onder voorwaarden toch in aanmerking komen voor versnelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit via optie. Het voorstel is toegezegd naar aanleiding van het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ) 'Geen land te beken-
nen'.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft het belang van een optieregeling voor staatloos in Nederland geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf. De voorwaarde van 'stabiel verblijf' waaraan staatloos in Nederland geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf moeten voldoen is echter niet in overeenstemming met artikel 1 van het op 30 augustus 1961 tot stand gekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid (hierna: het 1961-verdrag). De Afdeling adviseert daarom deze voorwaarde te wijzigen in 'gewoon verblijf' en adviseert de wetgevingsprocedure voort te zetten, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen.

1. Aanleiding en inhoud van het voorstel

In een tweetal rapporten hebben de UNHCR en ACVZ kritiek geuit op de Nederlandse benadering van staatloosheid.² Kern van de kritiek betrof het feit dat Nederland geen adequate procedure heeft om staatloosheid te kunnen aantonen terwijl dit noodzakelijk is voor de effectuering van een aantal rechten uit de Staatlozenverdragen. Daarnaast uitten zij kritiek op onder meer het ontbreken van een mogelijkheid voor in Nederland staatloos geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf om het Nederlanderschap te verkrijgen via optie. De huidige optieregeling kent de voorwaarde dat het in Nederland staatloos geboren kind hier drie jaar voorafgaand aan het verzoek *wettig verblijf* moet hebben gehad. Daardoor staat de optieregeling alleen open voor rechtmatig in Nederland verblijvende staatloos geboren kinderen en niet voor kinderen zonder rechtmatig verblijf. Dit is echter niet in overeenstemming met de voorwaarden die op grond van het 1961-verdrag aan de optieregeling mogen worden verbonden.

In een separaat voorstel, de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid, wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om staatloosheid door een civiele rechter te laten vaststellen.³ Het onderhavige voorstel voorziet in wijziging van de Rwn waarmee staatloos geboren kinderen die hier niet rechtmatig verblijven een tweetal mogelijkheden krijgt om onder voorwaarden toch in aanmerking te komen voor versnelde verkrijging van de Nederlandse nationaliteit via optie.

2. Stabiel hoofdverblijf

De Afdeling onderschrijft het belang van staatloos in Nederland geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf om via optie in aanmerking te komen voor versnelde verkrijging van het Nederlanderschap en de regeling daarmee in overeenstemming te brengen met het 1961-verdrag. De Afdeling heeft echter bezwaar bij de voorwaarde van 'stabiel hoofdverblijf' die aan de optieregeling voor in Nederland staatloos geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf is verbonden en gaat daarop hieronder in.

De Rwn kent reeds een mogelijkheid voor staatloos in Nederland geboren kinderen die hier rechtmatig verblijven om binnen drie jaar na hun geboorte in aanmerking te komen voor versnelde verkrijging

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

² ACVZ, Geen land te beken: een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland, Den Haag, december 2013; UNHCR, Staatloosheid in Nederland, Den Haag, november 2011.

³ Over de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid (W03.17.0317/II) en het onderhavige voorstel brengt de Afdeling vanwege de nauwe verbanden tussen beide voorstellen gelijktijdig advies uit.



van het Nederlandschap via optie.⁴ Het voorstel creëert een tweetal mogelijkheden, namelijk voor minderjarigen en jong-meerderjarigen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben, om onder voorwaarden in aanmerking te komen voor versnelde verkrijging van het Nederlandschap via optie.⁵ Voor beiden geldt onder meer de eis dat zij gedurende vijf respectievelijk tien jaar stabiel hoofdverblijf in Nederland moeten hebben gehad. Uit de toelichting blijkt dat het verblijf stabiel kan worden geacht, indien het kind en de ouders het vertrek niet hebben gefrustreerd en zich niet hebben onttrokken aan toezicht.⁶ Dit zal verder worden uitgewerkt in beleidsregels, aldus de toelichting. De regering is van mening dat de voorwaarde dat ouders het vertrekproces niet mogen hebben gefrustreerd in redelijkheid kan worden gesteld, zodat kan worden voorkomen dat negatief gedrag van de ouders wordt gehonoreerd en het kind wordt ingezet voor een recht op verblijf.

De Afdeling merkt het volgende op. 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. Aan de verlening van de nationaliteit kan op grond van het 1961-verdrag onder meer als voorwaarde worden verbonden dat de belanghebbende gedurende een door de verdragsluitende staat vast te stellen tijdvak zijn 'gewone verblijf' ('habitual residence') op het grondgebied van die Staat heeft gehad; bedoeld tijdvak mag niet op langer dan tien jaar in totaal worden gesteld, noch op langer dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan de indiening van het verzoek. De voorwaarde van 'gewoon verblijf' die het 1961-verdrag toestaat, houdt in dat betrokkene duurzaam in Nederland verblijft en hier te lande zijn maatschappelijk leven heeft opgebouwd.⁷ Dat betrokkene en dus diens ouders hun vertrek niet mogen hebben gefrustreerd en zich niet aan het toezicht mogen hebben onttrokken, is een extra eis die zich niet verdraagt met de verplichting die de regering heeft uit hoofde van artikel 1 van het 1961-verdrag.⁸

De Afdeling adviseert, gelet op het voorgaande, de voorwaarde van 'stabiel verblijf' van voorgesteld artikel 6, eerste lid onder p en q Rwn te schrappen en te wijzigen in 'gewoon verblijf'.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf.*

⁴ Artikel 6, eerste lid, onderdeel b Rwn.

⁵ Aan artikel 6, eerste lid, worden de volgende twee onderdelen toegevoegd:

p. De minderjarige vreemdeling die staatloos in Nederland wordt geboren kan bij vijf jaar feitelijk en onafgebroken stabiel hoofdverblijf, staatloosheid sinds de geboorte en indien hij in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen via de optieregeling de Nederlandse nationaliteit verkrijgen.

q. Een meerderjarige vreemdeling die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt, kan indien hij gedurende zijn minderjarigheid 10 jaar stabiel hoofdverblijf heeft gehad, in Nederland is geboren en sindsdien staatloos is en in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen eveneens via optie de Nederlandse nationaliteit verkrijgen.

⁶ Artikelsgewijze toelichting, artikel I, onderdeel B.

⁷ Zie: Rb. Zwolle-Lelystad, 9 september 2010, AWB 09/2212; UNHCR, 'Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children', Summary Conclusions, Expert Meeting, Dakar, Senegal, Sept. 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e8423a72.html>, para. 28; G-R. de Groot, 'The acquisition of nationality by potentially stateless children: Observations on the Articles 1–4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness', Geneva: UNHCR 2011.

⁸ Artikel 6, tweede lid, van het Europees Verdrag inzake de nationaliteit bepaalt dat elke verdragsstaat in zijn nationale wetgeving regelt dat zijn nationaliteit kan worden verkregen door kinderen die op zijn grondgebied worden geboren en die bij de geboorte geen andere nationaliteit verkrijgen. Daaraan kan wel de voorwaarde worden verbonden dat sprake moet zijn van **wettig** en gewoon verblijf op het grondgebied van de betreffende staat van niet meer dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het verzoek. Omdat Nederland zowel het EVn als het 1961-verdrag heeft geratificeerd moet het aan beide verdragen voldoen en zich aan de strengere eis van het 1961-verdrag houden. De Afdeling laat het EVn daarom hier buiten bespreking.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat vanwege de instelling van een vaststellingsprocedure voor staatloosheid in het Europees deel van het Koninkrijk, het nodig is enige Rijkswetten hierop aan te passen en dat enige voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen (Trb. 1955, 42) inmiddels zijn achterhaald en kunnen worden ingetrokken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Rijkswet op het Nederlanderschap wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel f, komt te luiden:

f. *staatloze*:

- 1°. voor zover het betreft toepassing in het Europese deel van Nederland: een persoon die als staatloos kan worden beschouwd op grond van artikel 4 of 5 van de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid;
- 2°. voor zover het betreft toepassing in de landen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba: een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd;

B

Onder vervanging van de punt aan het eind van onderdeel o door een puntkomma, worden aan artikel 6, eerste lid, twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- p. de minderjarige vreemdeling die:
 - 1°. in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geboren;
 - 2°. aldaar gedurende een onafgebroken periode van ten minste vijf jaren onmiddellijk voorafgaand aan bevestiging van de verklaring stabiel hoofdverblijf heeft;
 - 3°. sedert zijn geboorte staatloos is, en
 - 4°. in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen;
- q. de vreemdeling die:
 - 1°. meerderjarig is maar de leeftijd van eenentwintig jaar nog niet heeft bereikt;
 - 2°. gedurende een periode van in totaal ten minste tien jaar gedurende zijn minderjarigheid stabiel hoofdverblijf heeft gehad;
 - 3°. in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geboren;
 - 4°. sedert zijn geboorte staatloos is, en
 - 5°. in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen.

C

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het achtste lid komt te luiden:

8. Met uitzondering van het geval, bedoeld in het eerste lid, vindt geen verlies van het Nederlanderschap plaats indien het gevolg daarvan zou zijn dat betrokkene door geen enkele staat,



krachtens diens wetgeving, als zijn onderdaan wordt beschouwd.

2. Aan artikel 14 wordt een elfde lid toegevoegd, luidende:

11. Indien het Nederlanderschap is ingetrokken op grond van het eerste lid, is artikel 8, vierde lid niet van toepassing.

D

Artikel 18 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onze Minister is belanghebbend inzake verzoeken als bedoeld in artikel 17. De rechtbank te 's-Gravenhage hoort de Staat en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hoort het openbaar ministerie.

2. Onder vernummering van het tweede lid tot het derde lid wordt een lid ingevoegd luidende:

2. In afwijking van artikel 79 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van het Europese deel van Nederland kan Onze Minister zonder advocaat in rechte optreden.

ARTIKEL II

Artikel 13 van de Paspoortwet komt te luiden:

Artikel 13

Iedere vreemdeling die ofwel als staatloos kan worden beschouwd op grond van artikel 4 of 5 van de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid en tot het Europese deel van Nederland is toegelaten, ofwel door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd en tot het Caribische deel van Nederland, dan wel Aruba, Curaçao of Sint Maarten is toegelaten, heeft binnen de grenzen bij deze wet bepaald, recht op een reisdocument voor vreemdelingen, geldig voor ten minste drie maanden en voor alle landen.

ARTIKEL III

Voor het gehele Koninkrijk wordt goedgekeurd dat het voorbehoud, dat betrekking heeft op artikel 8 van het op 28 september 1954 te New York tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van staatlozen (Trb. 1955, 42), dat bij de bekrachtiging van dat Verdrag is gemaakt overeenkomstig artikel 2 van de Rijkswet tot goedkeuring van dat verdrag (Stb. 1961, 468), wordt ingetrokken.

ARTIKEL IV

Voor het gehele Koninkrijk wordt goedgekeurd dat het voorbehoud, dat betrekking heeft op artikel 26 van het op 28 september 1954 te New York tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van staatlozen (Trb. 1955, 42), dat bij de bekrachtiging van dat Verdrag is gemaakt overeenkomstig artikel 3 van de Rijkswet tot goedkeuring van dat verdrag (Stb. 1961, 468), wordt ingetrokken.

ARTIKEL V

Verzoeken respectievelijk aanvragen en bezwaar- en beroepsschriften met betrekking tot optie, naturalisatie respectievelijk paspoorten, die zijn ingediend voor het moment van inwerkingtreding van deze wet, worden beheerst door het materiële recht en het procesrecht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL VI

A

Indien artikel Ia van 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 later in werking treedt dan deze Rijkswet, komt artikel IA, onderdeel A, onder 1, van die Rijkswet als volgt te luiden:



1. Onder vernummering van het vierde tot en met elfde lid tot het derde tot en met tiende lid vervalt het vierde lid.

B

Indien artikel Ia van 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 eerder in werking is getreden of treedt dan deze Rijkswet, komt artikel I, onderdeel C, van deze Rijkswet als volgt te luiden:

C

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het zevende lid komt te luiden:

7. Met uitzondering van het geval, bedoeld in het eerste lid, vindt geen verlies van het Nederlanderschap plaats indien het gevolg daarvan zou zijn dat betrokkene door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als zijn onderdaan wordt beschouwd.

2. Aan artikel 14 wordt een lid toegevoegd, luidende:

10. Indien het Nederlanderschap is ingetrokken op grond van het eerste lid, is artikel 8, vierde lid, niet van toepassing.

ARTIKEL VII

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.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Buitenlandse Zaken,



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 Het 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 Nederlanderschap op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (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 dit 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- en (internet)consultatieparagraaf opgenomen. In het navolgende wordt alleen de wijziging van de artikelen van de betreffende Rijkswetgeving toegelicht. Hierbij is van belang dat de nieuwe vaststellingsprocedure voorsnog niet zal gaan gelden in het Caribische deel van het Koninkrijk. Dit is de reden twee verschillende wetstrajecten te entameren die wel als één inhoudelijk geheel en in onderlinge samenhang dienen te worden beschouwd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikelen I en II onderdeel A

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 het Koninkrijk buiten het Europese grondgebied de huidige situatie in stand blijft, worden in beide Rijkswetten 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 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 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

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

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 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 ten minste 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 op 6 november 1997 tot stand gekomen Europees Verdrag inzake Nationaliteit (hierna: EVN) 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 derde beschermt het op 20 november 1989 tot stand gekomen Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: 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 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 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 ten minste 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 diene 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 behoeft 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 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 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. 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.² 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

² Zie de UNHCR Guidelines on Statelessness nr. 4 onder punt 33.

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.

Artikel I onderdeel C

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

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een heroverweging te maken in de RWN als het gaat om versnelde naturalisatie van staatlozen (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 nieuw elfde lid bij artikel 14 wordt geregeld dat de verkorte naturalisatietermijn van artikel 8, vierde lid, 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 beloond met een kortere termijn om weer Nederlander te kunnen worden.

Artikel I, onderdeel D

In het wetsvoorstel is naar aanleiding van de reacties in de (internet)consultatie 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 Veiligheid en Justitie 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 die door het Gemeenschappelijke Hof wordt gehoord en de positie van het openbare 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 tweede lid van artikel 18 wordt opgemerkt dat de Minister van Veiligheid en Justitie 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 van de rechtspraak van de Hoge Raad wordt daarmee bestendigd.³

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) tegoeven te bevriezen. Van de bevoegdheid vermeld

³ HR 4 maart 1988, LJN: AB8705, NJ 189/628, m. nt. GRdG.



in deze voorbehouden is in de praktijk nooit gebruik gemaakt. Intrekking kan op basis van artikel 38, tweede lid, van het verdrag.

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 wijziging van artikel 14 van de Rijkswet op het Nederlanderschap, welke op 1 maart 2022 in werking zal treden. Teneinde te bewerkstellingen dat zowel die wijziging alsmede de wijziging die deze Rijkswet beoogt correct in de Rijkswet op het Nederlanderschap worden verwerkt, is hierbij voorzien in een samenloopbepaling.

Artikel VII

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.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Buitenlandse Zaken,