

Vergaderjaar 2021–2022

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 december 2021

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng. Hieronder ga ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in op de gestelde vragen. Daarbij worden de vragen samengevat weergegeven en thematisch beantwoord. Waar mogelijk wordt de volgorde van het verslag aangehouden.

In het verslag bij het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid zijn door enkele fracties vragen gesteld over het voorgestelde artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, van de Rijkswet op het Nederlandschap (hierna: RWN).¹ Zoals in de nota naar aanleiding van dat verslag is aangekondigd, worden die vragen in de onderhavige nota beantwoord.

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie constateren dat met het onderhavige voorstel van rijkswet twee voorbehouden bij het op 28 september 1954 te New York tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van staatlozen (Trb. 1955, 42 en Trb. 1957, 22; hierna: het 1954-verdrag) worden ingetrokken. Zij vragen of deze intrekking noodzakelijk is en wat dit betekent voor de delen van het Koninkrijk waarvoor de vaststellingsprocedure niet gaat gelden.

Het wetsvoorstel voorziet in de intrekking van twee voorbehouden die het Koninkrijk der Nederlanden in 1962 heeft gemaakt bij de artikelen 8 en 26 van het 1954-verdrag.² Het voorbehoud ten aanzien van artikel 8 houdt in dat het Koninkrijk zich het recht voorbehoudt deze bepaling niet toe te passen op staatlozen die voorheen een vijandige of daarmee voor het Koninkrijk der Nederlanden gelijk te stellen nationaliteit hebben bezeten.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 687, nr. 5.

² De intrekking van deze voorbehouden is eerder aangekondigd, zie Kamerstukken II 2013/14, 19 637, nr. 1889.

Het voorbehoud ten aanzien van artikel 26 houdt in dat het Koninkrijk zich het recht voorbehoudt aan bepaalde staatlozen of groepen van staatlozen een hoofdverblijfplaats aan te wijzen om redenen van openbare orde. Voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden is het 1954-verdrag uitsluitend in werking voor het Europese deel van Nederland, zodat het intrekken van deze voorbehouden geen gevolgen heeft voor de overige delen van het Koninkrijk. Ook voor het Europese deel van Nederland zal het intrekken van deze voorbehouden overigens geen gevolgen hebben, aangezien deze voorbehouden in de huidige praktijk niet worden gebruikt. Deze in 1962 gemaakte voorbehouden moeten worden begrepen in het licht van de toenmalige historische context en hebben zo'n zestig jaar na dato alle praktische relevantie verloren. Aangezien er geen reden is om deze gedateerde voorbehouden nog langer te behouden, is het zuiverder om ze in te trekken.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in een eerder stadium is toegezegd dat staatloze kinderen die op Nederlands grondgebied zijn geboren versneld het Nederlanderschap via optie kunnen verkrijgen. Zij vragen om een nadere toelichting hierop. Deze leden antwoord ik dat het Koninkrijk met dit nieuwe optierecht voldoet aan zijn verplichtingen op grond van het op 30 augustus 1961 tot stand gekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid (Trb. 1967, 124; hierna: het 1961-verdrag). Artikel 1, eerste lid, van dit verdrag bepaalt dat verdragsstaten op verzoek of automatisch hun nationaliteit verlenen aan degenen die op hun grondgebied zijn geboren en anders staatloos zouden zijn. Uit het verdrag vloeit derhalve een verplichting voort om aan in het Koninkrijk geboren staatloze kinderen de Nederlandse nationaliteit te verlenen, ook als zij geen rechtmatig verblijf hebben. Daartoe strekt het voorgestelde artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, RWN. Er is niet voor gekozen de Nederlandse nationaliteit van rechtswege toe te kennen, omdat het daarmee moeilijker zou zijn voorwaarden te verbinden aan de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit, zoals de voorwaarde dat betrokkene in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen (zie hierna).

Dit nieuwe optierecht kan ook van toepassing zijn als er ouders zijn die de nationaliteit van een andere staat bezitten, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Doorslaggevend is immers niet de nationaliteit van de ouders, maar de staatloosheid van het kind. Specifiek voor de situatie waarin de ouders wel over een nationaliteit beschikken maar het kind niet (dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien de vader staatloos is en de moeder over een nationaliteit beschikt die zij niet aan haar kind kan overdragen) geldt de voorwaarde dat een geslaagd beroep op het optierecht slechts mogelijk is als het kind in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen. Een situatie waarin ouders een kind (welbewust) in een situatie van staatloosheid brengen of houden leidt daarom niet tot een verlening van het Nederlanderschap aan het kind. Ook overigens is het optierecht met waarborgen omkleed om misbruik daarvan te voorkomen, zo antwoord ik deze leden. Een geslaagd beroep op het optierecht is slechts mogelijk ten aanzien van de vreemdeling die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt en:

1. in het Koninkrijk is geboren;
2. daar gedurende een onafgebroken periode van ten minste tien jaar stabiel hoofdverblijf heeft gehad, waarvan vijf jaar voorafgaand aan de optieverklaring;
3. sinds zijn geboorte staatloos is geweest, en
4. in redelijkheid geen andere nationaliteit kan verkrijgen.

Het is inderdaad mogelijk dat de verkrijging van het Nederlanderschap door een staatloos in het Koninkrijk geboren kind gevolgen heeft voor het verblijfsrecht van ouders en/of gezinsleden, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de verkrijging van

het Nederlanderschap door het kind ertoe leidt dat aan diens ouders een (afgeleid) verblijfsrecht moet worden toegekend, met als doel te voorkomen dat het kind, als burger van de Unie, geen gebruik kan maken van de rechten die horen bij het Unieburgerschap.³ Dit is geen keuze van nationaal recht, maar een gevolg van de verplichtingen van het Koninkrijk op grond van het 1961-verdrag en dwingende bepalingen van Unierecht. Daarvan kan niet worden afgeweken.

Artikelsgewijze toelichting

Optievoorwaarden geboren in Nederland en tien jaar hoofdverblijf

De leden van de CU-fractie stellen dat een verblijfsduur van vijf jaar voldoende is en vragen of de regering voornemens is dit te wijzigen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de vereiste verblijfsduur van tien jaar in overeenstemming is met het 1961-verdrag. Artikel 1, tweede lid, onder b, van dit verdrag bepaalt immers dat een minimale verblijfsduur mag worden gevergd, en dat die verblijfsduur niet langer mag zijn dan tien jaar in totaal, noch langer dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan de indiening van het verzoek. Hier is nauw bij aangesloten. Er wordt daarom niet overwogen dit te wijzigen.

Deze termijn van tien jaar is inderdaad langer dan de termijn die geldt bij het bestaande optierecht voor staatloos in het Koninkrijk geboren personen die rechtmatig in Nederland verblijven, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. Het hanteren van verschillende termijnen voor verkrijging van het Nederlanderschap door staatlozen met rechtmatig verblijf (drie jaar rechtmatig verblijf) en zonder rechtmatig verblijf (tien jaar stabiel hoofdverblijf) is gelegen in het voeren van een effectief vreemdelingenbeleid en het tegengaan van misbruik. Daarbij wordt opgemerkt dat ook het 1961-verdrag toestaat dat onderscheid wordt gemaakt tussen wettig verblijvende en onwettig verblijvende kinderen.⁴

Volledigheidshalve wordt herhaald dat de termijn van tien jaar louter geldt voor staatloos in het Koninkrijk geboren kinderen *zonder* rechtmatig verblijf. Een staatloos in het Koninkrijk geboren persoon met rechtmatig verblijf kan gebruik maken van het bestaande optierecht en na drie jaar rechtmatig verblijf het Nederlanderschap verkrijgen.⁵ Daarnaast kunnen staatlozen met rechtmatig verblijf gebruik maken van de naturalisatieprocedure, waarbij voor staatlozen op grond van artikel 8, vierde lid, RWN, een verkorte termijn van toelating en hoofdverblijf van drie jaar geldt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom het optierecht is beperkt tot personen jonger dan 21 jaar. Ingevolge artikel 1, tweede lid, van het 1961-verdrag kan worden voorgeschreven dat het verzoek wordt gedaan vóór het 21e levensjaar. Van die mogelijkheid is in dit wetsvoorstel gebruikgemaakt. Daardoor hebben staatloos in het Koninkrijk geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf, nadat zij tien jaar in het Koninkrijk hebben verbleven, nog elf jaar om een beroep te doen op het nieuwe optierecht en het Nederlanderschap te verkrijgen. Naar het oordeel van de regering is dit ruim voldoende om hiervan ook daadwerkelijk gebruik te maken.

Het voormelde laat bovendien onverlet dat het ook voor staatlozen ouder dan 21 jaar mogelijk is om het Nederlanderschap te verkrijgen. Zij kunnen gebruik maken van het eerder genoemde optierecht voor staatloos in het

³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:921, r.o. 3.2.

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

⁵ Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, RWN.

Koninkrijk geboren personen met rechtmatig verblijf, en van de naturalisatieprocedure, waarbij een verkorte termijn van toelating en hoofdverblijf van drie jaar geldt.

Optievoorwaarde sedert geboorte staatloos en geen andere nationaliteit kunnen verkrijgen

De leden van de D66-fractie lezen dat het optierecht niet van toepassing is als een betrokkene zelf de staatloosheid kan opheffen. Deze leden vragen of een kind waarvan vaststaat dat het bij het bereiken van zijn meerderjarigheid een nationaliteit kan verkrijgen, ook een beroep toekomt op het nieuwe optierecht en hij daarmee het Nederlanderschap kan verkrijgen.

Zoals vermeld staat voorop dat een geslaagd beroep op het optierecht niet mogelijk is als de betrokkene in redelijkheid een andere nationaliteit kan verkrijgen. Als iemand een andere dan de Nederlandse nationaliteit kan verkrijgen draagt het Koninkrijk immers niet dezelfde verantwoordelijkheid voor het opheffen van staatloosheid als wanneer dit niet het geval is. Dit wordt ondersteund door artikel 1, tweede lid, onderdeel d, van het 1961-Verdrag.

Als een binnen het Koninkrijk geboren kind alsnog een nationaliteit kan verkrijgen door een handeling van de ouders (bijvoorbeeld door het maken van melding van de geboorte van het kind of het afleggen van een verklaring ten behoeve het kind bij de autoriteiten van het desbetreffende land), ligt het op de weg van de ouders om van die mogelijkheid gebruik te maken. Tijdens de minderjarigheid van het kind dienen de ouders er derhalve zorg voor te dragen dan het kind – voor zover redelijkerwijs mogelijk – de nationaliteit van het land van herkomst van de ouder(s) verkrijgt en niet staatloos blijft.

Een andere situatie is dat het kind bij het bereiken van zijn meerderjarigheid mogelijk een andere nationaliteit kan verkrijgen. Als dit buiten twijfel staat en betrokkene dus evident bij het bereiken van zijn meerderjarigheid een nationaliteit kan verkrijgen, komt hem een beroep op het nieuwe optierecht niet toe. Het ligt echter niet in de rede dat een dergelijke situatie zich vaak zal voordoen. Veelal zal immers niet met voldoende zekerheid vaststaan dat de betrokkene daadwerkelijk een andere nationaliteit zal kunnen verkrijgen en zijn staatloosheid aldus kan opheffen. In dat geval komt hem een beroep op het optierecht toe.

Optievoorwaarde stabiel verblijf

De leden van de fracties van D66, CU, SP en de PvdA stellen dat het vereiste van «stabiel verblijf» zich niet verdraagt met het 1961-verdrag.

Het 1961-verdrag verplicht de verdragsstaten ertoe hun nationaliteit te verlenen aan personen die op hun grondgebied zijn geboren en anders staatloos zouden zijn. Zoals eerder opgemerkt staat het verdrag toe dat hier voorwaarden aan worden verbonden. Eén van de toegestane voorwaarden is dat de betrokkene gedurende een bepaalde periode zijn gewone verblijf («habitually resided») op het grondgebied van een staat moet hebben gehad. Wat «gewoon verblijf» betekent is in het verdrag niet nader omschreven.

Het Handbook on Protection of Stateless Persons van de UNHCR vermeldt dat «habitual residence» moet worden begrepen als stabiel en feitelijk verblijf, en dat de verdragsluitende partijen objectieve criteria mogen

hanteren om stabiel feitelijk verblijf aan te nemen.⁶ Dit stabiele karakter verhoudt zich evident niet met een situatie waarin de staatloze of diens ouders zich aan toezicht hebben onttrokken of terugkeer naar een land van herkomst hebben tegengewerkt. Er is daarom sprake van een geoorloofde invulling van deze – niet in het verdrag omschreven – voorwaarde, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Daarmee wordt voorkomen dat een illegaal verblijvend gezin onder de radar blijft of niet meewerkt aan vertrek, en zich na tien jaar verblijf meldt voor de optie van het kind. Vervolgens kunnen de ouders een verblijfsaanvraag indienen voor verblijf bij een (dan) Nederlands kind, waardoor negatief gedrag beloond zou worden en een kind de inzet wordt voor verblijf.

Dat betekent inderdaad dat het handelen van de ouders gevolgen kan hebben voor de verblijfsrechtelijke positie van het kind, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Dit is toegestaan en dient een gerechtvaardigd doel, namelijk het voorkomen dat ouders (en kinderen) zich aan het toezicht onttrekken en hun terugkeer tegenwerken, en vervolgens op grond van tijdsverloop in aanmerking komen voor het Nederlanderschap. De regering acht dat niet gewenst. Dit is in overeenstemming met het (internationale) recht: ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaan er van uit dat zwaarwegende redenen van migratiebeleid er toe kunnen nopen een minderjarige vreemdeling te identificeren met het gedrag van de ouders, om zo te voorkomen dat ouders ten onrechte gebruik maken van de situatie van hun kinderen om een verblijfsstatus veilig te stellen voor zichzelf en voor de kinderen.⁷

De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks vragen om een inhoudelijke toelichting op het vereiste dat sprake moet zijn van stabiel hoofdverblijf. Wat onder stabiel hoofdverblijf wordt verstaan wordt nader uitgewerkt in beleidsregels. Daarbij wordt in ieder geval de voorwaarde gesteld dat de ouders van het staatloze kind zich niet aan toezicht mogen hebben onttrokken en terugkeer niet mogen hebben tegengewerkt. Zoals hiervoor is toegelicht kan deze voorwaarde in redelijkheid worden gesteld.

Deze nota 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

⁶ Voorheen: UNHCR Guidelines on the protection of Stateless Persons. Zie <http://www.unhcr.org/53b698ab9.pdf>.

⁷ EHRM 4 december 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1204JUD004701709 (Butt t. Noorwegen) en EHRM 24 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD003250411 (Kaplan t. Noorwegen). Zie ook ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3867.