

# Advies Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid

*Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.*

Brief aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, dr. K.H.D.M. Dijkhoff

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

Datum: 8 december 2016

e-mail: [voorlichting@rechtspraak.nl](mailto:voorlichting@rechtspraak.nl)

doorkiesnummer: 088 - 361 33 17

uw kenmerk: 756432

Inhoud van de brief: Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 28 september 2016 (ontvangen op 3 oktober 2016), kenmerk 787165, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel Rijkswet houdende regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (het 'Wetsvoorstel').

## Het wetsvoorstel

In het Wetsvoorstel wordt een procedure in het leven geroepen om staatloosheid vast te laten stellen door de rechter. In het Wetsvoorstel wordt gekozen voor een privaatrechtelijke procedure in één feitelijke instantie bij de rechtbank Den Haag, met de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak

## Advies

### Keuze voor privaatrechtelijke procedure

In de toelichting bij het Wetsvoorstel is uitgebreid beargumenteerd waarom, met betrekking tot de vaststellingsprocedure, gekozen is voor een civielrechtelijke procedure en niet voor een bestuursrechtelijke. De Raad kan zich in deze argumentatie vinden.

Het Wetsvoorstel heeft inhoudelijke en procedurele raakvlakken met de Rijkswet op het Nederlanderschap ('RWN').

Gelet op de samenhang met de RWN (om staatloosheid vast te stellen moet ten slotte ook vastgesteld worden dat iemand niet de Nederlandse nationaliteit heeft), en nu de procedure vaststelling Nederlanderschap (artikel 17 RWN) ook een privaatrechtelijke is, ligt het in de visie van de Raad voor de hand om bij de procedure vaststelling staatloosheid (een gelijksoortige) privaatrechtelijke weg te kiezen.

### Eén feitelijke instantie

In het Wetsvoorstel wordt gekozen voor één feitelijke instantie met de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad. Het in het Wetsvoorstel genoemde belang van de verzoeker en de Staat om snel duidelijkheid te krijgen op een verzoek acht de Raad niet doorslaggevend bij de vraag of met één feitelijke instantie kan worden volstaan. Dit argument speelt ook in heel veel andere zaken, waarin wel hoger beroep mogelijk is. Dat de RWN de mogelijkheid van hoger beroep niet kent, acht de Raad ook geen doorslaggevend argument.

De Raad geeft u in overweging om de mogelijkheid van hoger beroep bij het gerechtshof Den Haag mogelijk te maken. Dit omdat juist in dit soort zaken veel feitenonderzoek nodig is en het niet zelden om de vaststelling en de beoordeling van feiten zal gaan. Soms is het voor goed feitenonderzoek nodig dat eerst het (juridische) kader waarbinnen dat moet gebeuren (door de rechter in eerste aanleg) wordt vastgesteld. Ook zal vaak naar buitenlands recht moeten worden gekeken. In cassatie kan niet getoetst worden of het buitenlandse recht door de feitenrechter goed is toegepast.

### Concentratie bij de rechtbank Den Haag

Op grond van artikel 17 van de RWN is de rechtbank Den Haag bevoegd om kennis te nemen van verzoeken om de vaststelling van het Nederlanderschap. In het Wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid is er voor gekozen om de rechtbank Den Haag ook als bevoegde rechter aan te wijzen inzake verzoeken om vaststelling staatloosheid.

In de visie van de Raad is het gepast en logisch dat de behandeling van deze zaken wordt geconcentreerd bij de rechtbank Den Haag. Dit mede onder verwijzing naar het bepaalde in het Toetsingskader Wettelijke Concentratie, onder meer de toelichting onder 2a 'De aanwezigheid van een reeds bestaande wettelijke of feitelijke concentratie van een bepaalde categorie zaken bij een of meer gerechten, kan aanleiding vormen om (ook geringere aantallen) nieuwe zaken in die categorie bij die gerechten te concentreren'.<sup>2</sup> In casu is dat door de concentratie van RWN zaken al het geval. Verder wordt het aantal

---

<sup>2</sup> Raad voor de rechtspraak, Toetsingskader wettelijke concentratie, 21 september 2011.

zaken blijkens de toelichting niet als groot ingeschat, zodat ook daarom concentratie van zaken voor de hand ligt. Ook de aansluiting bij de ketenpartners (IND) maakt behandeling bij de rechtbank Den Haag gepast.

### **Ontvankelijkheid**

Artikel 2 luidt analoog aan de RWN dat 'een ieder die, buiten een (..) in administratief beroep aanhangige zaak (..) 'daarbij belang heeft, een verzoek kan indienen. In RWN zaken is in de praktijk de vraag gerezen wat moet worden verstaan onder 'administratief beroep'. Wordt slechts bedoeld administratief beroep als in 1:5 van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) (het gebruik maken van de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid, voorziening tegen een besluit te vragen bij een ander bestuursorgaan dan hetwelk het besluit heeft genomen)? Of wordt daaronder ook verstaan bezwaar (onder het maken van bezwaar wordt verstaan: het gebruik maken van de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid, voorziening tegen een besluit te vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen)? De terminologie van de RWN stamt immers nog uit de tijd voor inwerkingtreding van de Awb.

De voorgaande vraag is van belang in verband met de beoordeling van de ontvankelijkheid; als verzoeker bij een bestuursorgaan administratief beroep heeft ingesteld tegen een beslissing waarbij (ook) over staatloosheid is geoordeeld, is naar het oordeel van de rechtbank (Den Haag) verzoeker (zolang die procedure loopt) niet-ontvankelijk in een verzoek op grond van de RWN. Dit zou dan ook zo gelden bij artikel 2 Rijkswet vaststellingsprocedure staatloosheid. Als verzoeker echter bezwaar (dus niet zijnde administratief beroep) heeft ingesteld tegen een beslissing waarbij (ook) over de staatloosheid is geoordeeld, en die bezwaarprocedure loopt nog, dan zou op grond van de letterlijke tekst van artikel 2 lid 1, verzoeker wel ontvankelijk zijn (immers geen administratief beroep). Indien het de bedoeling is dat zowel bezwaar als beroep als administratief beroep wordt bedoeld, dan dient dit in de visie van de Raad zo te worden geformuleerd.

### **Beslistermijn**

Ingevolge het voorgestelde artikel 3 lid 2 beslist de rechter binnen zes maanden na indiening van het verzoek. Hij kan deze termijn verlengen met nog eens zes maanden, indien hij dat noodzakelijk acht. Het is evident dat zowel verzoeker als de Staat belang hebben bij een snelle beslissing. Een formele in de wet opgenomen beslistermijn lijkt de Raad echter onwenselijk. Dit soort zaken, waar buitenlands recht moet worden achterhaald en toegepast, en waar soms informatie van buitenlandse instanties moet worden ingewonnen, duurt naar verwachting in veel gevallen langer dan 6 maanden.<sup>3</sup> In de visie van de Raad dient het geen doel om een termijn van (tweemaal) 6 maanden te noemen omdat er geen goede onderbouwing is voor de realiteit van die termijn. Het vermelden van die termijn kan ten onrechte verwachtingen wekken. Ook voor deze civiele procedure zou in de visie van de Raad artikel 20 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ('Rv') moeten volstaan: de rechtbank bewaakt de voortgang van de procedure, maar is daarbij van veel uiteenlopende factoren afhankelijk.

---

<sup>3</sup> Met betrekking tot de RWN zaken wordt in de MvT gesproken over een termijn van 9 maanden.

### **Verzoek tot vaststelling van staatloosheid t.a.v. een overledene**

Ingevolge artikel 2, lid 3 van het Wetsvoorstel kan het verzoek tot vaststelling van staatloosheid ook ten aanzien van een overledene worden gedaan. Daarnaast wordt in aanvulling op het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering expliciet opgenomen dat ook nabestaanden deze procedure kunnen voeren.

De Raad mist in de MvT een toelichting op de voorgestelde mogelijkheid om het indienen van een verzoek open te stellen ten aanzien van een overledene. Bij vaststelling Nederlandschap van een overledene is het belang evident voor afstammelingen; indien de overleden vader of moeder Nederlands blijkt te zijn geweest, kan het kind daar vaak direct zelf ook het Nederlandschap aan ontlenen. Bij staatsloosheid is het de Raad niet duidelijk welk belang de nabestaanden of afstammelingen hebben om de staatloosheid vastgesteld te hebben. Een verklaring van staatloosheid heeft niet direct gevolgen of levert niet per direct rechten op; wel is het nodig om door middel van een optieverklaring (minderjarige) het Nederlandschap te kunnen verkrijgen dan wel voor een volwassene om tot versnelde naturalisatie over te kunnen gaan. Maar de Raad mist daarbij hoe iemand een belang kan hebben bij een verklaring dat de overledene staatloos was. Echter, de praktijk is veelzijdig en het lijkt de Raad onverstandig toegang tot de rechter ten aanzien van de staatloosheid van een overledene uit te sluiten. Een nadere toelichting in de MvT op dit punt heeft in de visie van de Raad toegevoegde waarde, mede ten behoeve van de verzoekende partij, de nabestaanden, die een concreet belang duidelijk moeten maken.

### **Het horen van het Openbaar Ministerie/de Staat**

De Raad heeft aarzelingen bij de keuze van het Openbaar Ministerie (het 'OM') als de overheidsinstantie die als adviseur wordt gehoord. De Raad vraagt zich af, of het OM deze taak gemakkelijk zal kunnen invullen, nu het OM, zoals in de toelichting ook wel wordt onderkend, geen zelfstandig onderzoek doet. De Raad geeft u daarom in overweging om de Staat (de IND) in lid 3 te noemen als zijnde degene die gehoord wordt. Dat de IND een (ander) belang kan hebben dan verzoeker is duidelijk - hierin zit blijkens de toelichting het bezwaar - maar de rechtbank is er om ervoor te waken dat alle belangen goed naar voren worden gebracht en een juiste beslissing wordt genomen.

In de artikel 17 RWN procedure wijst de Haagse rechtbank altijd de Staat aan als belanghebbende. Daardoor kan de Staat, vertegenwoordigd door de IND, veel voor de beslissing van belang zijnde feiten en omstandigheden naar voren brengen. De Raad gaat ervan uit dat de Staat (IND) in dit soort procedures eveneens een nuttige rol kan vervullen. Juist door de tegenspraak van de Staat kunnen de feiten scherp op tafel komen en kan de rechter zijn onafhankelijke rol vervullen. Daarom geeft de Raad u in overweging dat met zoveel woorden in de wet wordt vastgelegd dat de rechter de Staat (al dan niet als belanghebbende) hoort.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Terzijde: het zou nuttig zijn dat daarbij wordt vastgelegd dat de Staat zonder advocaat in rechte mag optreden. In RWN-zaken heeft de Hoge Raad beslist dat de IND stukken mag inbrengen, maar nu er geen uitzondering voor advocaatstelling in de wet staat, moet ervan worden uitgegaan dat verweerschriften door de Staat door middel van een advocaat worden ingediend. Dat leidt ertoe dat de IND bij brief 'standpunten' indient en dat is een wat gekunstelde constructie.

De Raad geeft u als alternatief nog in overweging te onderzoeken in hoeverre de ambtenaar van de burgerlijke stand ('ABS') als vertegenwoordiger van de Staat kan optreden.

De ABS is immers belast met wettelijke bevoegdheden en heeft kennis en kunde op het terrein van het nationaliteits- en afstammingsrecht.

### **Het bewijsrecht**

Artikel 284 Rv verklaart op verzoekschriftprocedures het bewijsrecht van de dagvaardingsprocedure van toepassing, tenzij de aard van de zaak zich hiertegen verzet. Dat betekent dat in beginsel de normale regel van bewijsrecht van artikel 150 Rv geldt, te weten dat degene die zich op een bepaald rechtsgevolg beroept de feiten moet stellen en zo nodig bewijzen die voor de vaststelling van dat rechtsgevolg nodig zijn. (De toelichting bij het Wetsvoorstel (4.2. onder g) vermeldt ten onrechte dat in verzoekschriftprocedures geldt dat de meest gerede partij bewijs levert.)

Met betrekking tot procedures tot vaststelling van Nederlanderschap heeft de Hoge Raad in 1996 echter overwogen dat de rechter zich in deze procedures met betrekking tot het onderzoek naar de feiten niet lijdelijk behoort op te stellen, mede gelet op het grote belang dat voor een persoon met zijn nationaliteit kan zijn gemoeid.<sup>5</sup> De Raad kan zich voorstellen dat hetzelfde ook geldt voor staatloosheid. Ook internationale verdragen kunnen meebrengen dat van de rechter een meer actieve houding wordt verlangd. Het lijkt de Raad goed dat in (de toelichting op) de wet tot uitdrukking te brengen.

### **Werklast**

Met de voorgestelde civiele vaststellingsprocedure kunnen rechtmatig verblijvende vreemdelingen die nu met 'nationaliteit onbekend' zijn opgenomen in de vreemdelingenadministratie of in de basisregistratie personen, hun 'staatloosheid' laten vaststellen.

Voor de schatting van de werklast die gepaard zal gaan met invoering van dit wetsvoorstel is gekeken naar de werklast per zaak die een vaststellingsprocedure voor staatloosheid met zich meebrengt voor de Rechtspraak en naar het verwachte aantal van dergelijke zaken.

De aantallen die genoemd worden in de MvT bieden onvoldoende houvast voor het maken van een berekening. Daarom heeft de Raad zelf onderzoek gedaan naar cijfers die aanknopingspunten bieden voor de inschatting van het aantal personen dat gebruik zal gaan maken van de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde vaststellingsprocedure.

Het aantal in Nederland arriverende staatlozen dat niet in staat is om met documenten staatloosheid aan te tonen, is onbekend. Wel blijkt uit CBS cijfers over de nationaliteit van mensen die voor de eerste keer een verzoek tot asiel doen en de nationaliteit van nareizigers dat er in de jaren 2013, 2014, 2015 en 2016 gemiddeld 450 mensen per jaar zijn met het label 'nationaliteit onbekend'. Wanneer de helft daarvan van de voorgestelde procedure gebruik gaat maken, dan gaat het om ruim 200 zaken per jaar.

---

<sup>5</sup> ECLI:NL:HR:1994:ZC1512



De Raad verwacht dat het om zware zaken gaat. Uit de toelichting blijkt dat het vaak zal gaan om onderzoek naar meerdere (dus minimaal twee) nationaliteiten.

In de toelichting wordt ook verwezen naar de UNHCR als informatiebron met daarbij de aantekening dat de UNHCR heeft aangegeven geen tot weinig capaciteit te hebben om op dit vlak van dienst te kunnen zijn. Dit is een complicerende factor als het gaat om het vaststellen van feiten en stellingen. Voor de werklast is de Raad uitgegaan van een extra belasting van 50% ten opzichte van een gemiddelde RWN-zaak.

De kosten van behandeling van 200 vaststellingsprocedures per jaar, bedragen naar schatting circa 400.000 Euro per jaar, gemiddeld ruim 2.000 Euro per procedure.

Daarnaast is er al een grote groep mensen in Nederland waarvan de nationaliteit onbekend is. Op basis van gegevens van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt die groep geschat op meer dan 70.000 mensen (zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nederlandse-nationaliteit/inhoud/staatloosheid>). Daarvan zal een deel ook gebruik gaan maken van de voorgestelde procedure. Dat zal zeker in de eerste jaren na invoering leiden tot veel hogere aantallen dan de hiervoor geschatte ruim 200 per jaar. Dat betekent dat in de eerste jaren na invoering, de belasting op de Rechtspraak groot zou kunnen zijn en uitgedrukt in middelen een veelvoud van genoemde 400.000 Euro per jaar. Een goede schatting daarvan viel niet te maken.

### **Conclusie**

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen/te verduidelijken.

### **Tot slot**

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak

## **BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR**

### **Artikel 4 lid 1**

Met betrekking tot het zinsdeel 'totdat de verzoeker ten aanzien van wie de beschikking is genomen een nationaliteit verwerft' vraagt de Raad zich af door wie dat is vast te stellen. Alleen weer door de rechter?

'Een onherroepelijk geworden beschikking van de rechter':

In de toelichting (p. 11) leest de Raad dat dit de civiele rechter moet zijn in de vaststellingsprocedure, maar dat dit ook een civiele rechter kan zijn die in het kader van een andere procedure (bijvoorbeeld een afstammingszaak) als onderdeel van de beoordeling van die afstamming, ook te beoordelen heeft over de staatloosheid en daarover advies heeft ingewonnen bij de IND. Vraag van de Raad: wil een dergelijke beoordeling over staatloosheid door de andere civiele rechter (buiten deze procedure om) de erga omnes werking hebben, moet die beoordeling van staatloosheid dan ook in het dictum van de uitspraak van die andere civiele rechter worden opgenomen, ook als dit niet is verzocht? Of zijn bestuursorganen ook gebonden aan een oordeel van de civiele rechter dat in de overwegingen van een beschikking is opgenomen? (Bijvoorbeeld een geval waarin slechts een verzoek voorligt om over de afstamming te beslissen, en de rechter moet, om het toepasselijke recht vast te stellen, vaststellen of iemand staatloos is. Daar ligt geen verzoek toe voor.)

Uit de toelichting (eveneens p. 11) begrijpt de Raad dat er geen erga omnes werking is bedoeld voor uitspraken van andere dan civiele rechters (bijvoorbeeld bestuurs- of strafrechters) over de staatloosheid. Dit onderscheid vindt de Raad in artikel 4 lid 1 niet duidelijk naar voren komen. Het gaat daar over beschikkingen van de rechter 'gegeven met toepassing van artikelen 2 en 3' zonder dat daarin is te lezen het in de toelichting wel gemaakte onderscheid naar de vraag welke rechters (civiel dan wel niet civiel) dat kunnen/mogen zijn. De Raad adviseert een toevoeging in de wettekst op te nemen, zoals in de toelichting (namelijk 'alleen de civiele rechter').