

NOTITIE

Voor : René Rouwette (Kompass) en Marlotte van
Dael (ASKV)
Datum : 11 april 2019
Betreft : Notitie – inschrijven staatloosheid BRP
302831/50450790.1

Bastiaan Wallage
Archimedeslaan 61
Postbus 85005
3508 AA Utrecht
T +31 30 2595553
F +31 30 2595505
E bastiaanwallage@vbk.nl
www.vbk.nl

.....

Tot op heden bestaat in Nederland geen nationale procedure voor het vaststellen van staatloosheid. In december 2016 is door de regering wel een ontwerp wetsvoorstel opgesteld, waarin een dergelijke vaststellingsprocedure wordt uitgewerkt. Dit ontwerp is in het kader van een internetconsultatie in 2016 gepubliceerd.

Op dit moment is het gemeentelijk registratiesysteem, de Basisregistratie Personen (BRP), bepalend voor de status en positie van de vreemdeling.¹ Dat roept de vraag op welke rol voor gemeenten is weggelegd bij het onderzoek of een vreemdeling staatloos is.

Door Kompass en ASKV is aan mij de vraag gesteld te onderzoeken welke mogelijkheden gemeenten in dat kader hebben op grond van de Wet Basisregistratie Personen (hierna: 'Wet BRP'). In deze notitie zal ik deze vraag beantwoorden. Daarbij zal ik mij beperken tot de inschrijving in de basisregistratie van de vreemdeling met legaal verblijf, aangezien alleen deze vreemdeling op grond van artikel 2.4 lid 1 van de Wet BRP zich kan inschrijven in de basisregistratie.

1. Managementsamenvatting

In deze notitie leg ik uit dat gemeenten op grond van de artikelen 2.15 en 2.17 van de Wet BRP geen zelfstandige en actieve verplichting hebben om in het kader van de inschrijving in de basisregistratie te onderzoeken of een vreemdeling staatloos is. Gemeenten hebben op grond van voornoemd wettelijk kader echter wel de mogelijkheid c.q. beoordelingsruimte om de vreemdeling in dat kader te ondersteunen en een nadere beoordeling te maken van de omstandigheden van het geval.

2. De begrippen 'staatloos' en 'nationaliteit onbekend'

Bij de inschrijving in de basisregistratie van een betrokkene die de Nederlandse nationaliteit niet bezit (hierna ook: 'de vreemdeling'), dient de identiteit van de vreemdeling door de gemeente te worden vastgesteld. Dit komt omdat de identiteit (waaronder de gegevens over de nationaliteit) in de basisregistratie dienen te worden vastgelegd.² Zoals hieronder in paragraaf 2 zal worden uiteengezet kan de gemeente, indien en voor zover de nationaliteit van de vreemdeling niet kan worden vastgesteld, de vreemdeling inschrijven met 1) de status 'nationaliteit onbekend' of 2) 'staatloos'. Indien en voor zover

¹ Beleidsreactie UNHCR-rapport Staatloosheid in Nederland, 20 augustus 2012.

² Zie bijvoorbeeld artikel 2.7 lid 1, sub a onder 5 van de Wet BRP.

de vreemdeling wordt ingeschreven met de status 'staatloos', heeft dit tot gevolg dat de vreemdeling aanspraak kan maken op de rechten waarvoor slechts staatlozen in aanmerking komen.

Deze groep 'staatlozen' kan bijvoorbeeld na drie jaar een naturalisatieverzoek indienen³ en, daarbij van groot belang is, dat deze groep eveneens is vrijgesteld van het paspoortvereiste.⁴ Aangezien een vreemdeling zonder kenbare nationaliteit met de status 'nationaliteit onbekend' wel een paspoort dient te overleggen bij naturalisatie en een beroep op 'bewijsnood' zelden slaagt, blijkt het in de praktijk voor deze groep vaak erg moeilijk om te naturaliseren.⁵ Los van deze belemmeringen ervaren personen met de status 'nationaliteit onbekend' in de praktijk ook andere beperkingen. Organisaties die in het kader van de dienstverlening bijvoorbeeld een kopie van een paspoort c.q. identiteitsbewijs verlangen (een bank, verzekeringsmaatschappij, telecommunicatiebedrijf) accepteren niet altijd een verblijfsvergunning.

3. Het juridisch kader – de Wet Basisregistratie Personen

Op grond van artikel 2.15 lid 1 van de Wet BRP zal voorafgaand aan de inschrijving in de basisregistratie allereerst worden gekeken of de vreemdeling een nationaliteit bezit en dit kan aantonen met een beschikking of uitspraak van een daartoe volgens het ter plaatse geldend recht bevoegde rechtelijke instantie. Indien deze gegevens over de nationaliteit van de vreemdeling niet beschikbaar zijn, kunnen deze gegevens eveneens worden ontleend aan een 'geschrift van een volgens het ter plaatse geldend recht bevoegde autoriteit'.

Aangezien de vreemdeling zonder nationaliteit voornoemde documenten niet kan tonen en de nationaliteit derhalve ook niet kan onderbouwen met documenten is het de vraag hoe de gemeente in een dergelijk geval dient om te gaan. Op grond van artikel 2.15 lid 3 van de Wet BRP wordt indien en voor zover de betrokkene geen nationaliteit bezit of de nationaliteit niet kan worden vastgesteld dit gegeven opgenomen in de basisregistratie. Zoals hiervoor beschreven heeft de gemeente derhalve de keuze om in een dergelijk geval de status 'staatloos' of 'nationaliteit onbekend' te registreren.

Op grond van artikel 2.17 van de Wet BRP worden de gegevens inzake de geboorte en de nationaliteit die niet als zodanig kunnen worden opgenomen, ontleend aan een mededeling hierover van de IND voor zover deze gegevens zijn vastgesteld in het kader van de toelating van de betrokkene tot Nederland.

4. De rol van de gemeente bij het registratieproces

Op grond van de wettelijke systematiek, in het bijzonder artikel 2.17 van de Wet BRP, hebben gemeenten als instantie die de registratie uitvoeren in beginsel een passieve rol bij de beoordeling van de vraag of een vreemdeling staatloos is. Op grond van artikel 2.17 van de Wet BRP kan indien en voor zover de nationaliteit op grond van artikel 2.15 van de Wet BRP niet kan worden vastgesteld, het oordeel c.q. vermoeden van de IND hieromtrent worden gevolgd.

³ Zie artikel 8 lid 4 RWN.

⁴ B. Wallage en P. Habers, De legale vreemdeling zonder documenten; van tweederangs bestaan naar een reëel perspectief?, NJB 2014/1961.

⁵ Idem.

In de parlementaire geschiedenis staat hierover⁶:

"Het kan voorts zo zijn dat – ook door een gebrek aan documenten – de nationaliteit van de betrokkene niet met zekerheid is vast te stellen. De regels van de artikelen 2.8 en 2.15 leiden er in deze gevallen toe dat de geboortedatum of de nationaliteit niet als zodanig in de basisregistratie kunnen worden opgenomen; er zou dan vermeld worden dat zij onbekend zijn.

Het is goed denkbaar dat in het kader van de toelating van de betrokkene tot Nederland er door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een aannname is gedaan omtrent deze gegevens, omdat zij in dat kader vastgesteld worden om een besluit inzake de toelating te kunnen nemen. De IND zal in een dergelijk geval de best mogelijke aanname doen omtrent de geboortedatum en de nationaliteit – en op grond daarvan beslissen omtrent de toelating.

Nu is het in het algemeen de bedoeling om in de basisregistratie feiten vast te leggen, geen aannames. Maar in dit bijzondere geval is er aanleiding om de door de IND vastgestelde gegevens op te nemen in de basisregistratie, als zij (nog steeds) niet op grond van de artikelen 2.8 en 2.15 vastgesteld kunnen worden."

Daarbij komt dat op de vreemdeling de bewijslast rust om met documenten aan te tonen welke nationaliteit hij heeft en in het geval van het ontbreken van een nationaliteit en (identiteits)documenten dient de vreemdeling te bewijzen dat hij staatloos is.⁷ Lukt dit niet, dan volgt in de praktijk de registratie 'nationaliteit onbekend'.

5. Rechtspraak

Ook uit de rechtspraak volgt dat de gemeenten geen zelfstandige of actieve verplichting hebben om onderzoek te doen naar de nationaliteit van een vreemdeling. De vreemdeling dient zelf aan te tonen dat hij geen nationaliteit bezit en dus staatloos is. Dat blijkt in de praktijk veelal onmogelijk.

De Afdeling oordeelde in dat kader⁸:

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 28 november 2012 in zaak nr. 201200045/1/A3), dient voorop te worden gesteld dat de gegevens in de gba betrouwbaar en duidelijk moeten zijn. De gebruikers van de gegevens moeten erop kunnen vertrouwen dat deze in beginsel juist zijn. (Kamerstukken II 1988/89, 21 123, nr. 3, blz. 13). In het licht van het vorenstaande kan het college niet anders dan als nationaliteit "onbekend" registreren als geen documenten kunnen worden overgelegd waaruit kan worden afgeleid dat betrokkene staatloos is. Uit artikel 43, derde lid, van de Wet gba volgt, anders dan [appellante] stelt, geen verplichting voor het college om bij onzekerheid over de nationaliteit van de betrokkene te onderzoeken of betrokkene staatloos is en de staatloosheid vervolgens zelf vast te stellen.

Uit de rechtspraak volgt kortom dat gemeenten geen actief onderzoek hoeven te verrichten naar de vraag of een vreemdeling staatloos is. Indien de vreemdeling niet met documenten kan onderbouwen dat hij staatloos is, kan door gemeenten de status 'nationaliteit onbekend' worden ingevoerd.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33219, 3, p. 13-131.

⁷ ACVZ, Geen land te bekennen, Den Haag, december 20-13, p. 32-33.

⁸ ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1788 AB 2014/288 m.nt. P.R. Rodrigues.

De vraag resteert of gemeenten een dergelijk onderzoek wel mogen uitvoeren.

Op grond van artikel 2.15 lid 3 van de Wet BRP heeft een gemeente de mogelijkheid om indien en voor zover de nationaliteit van de vreemdeling niet kan worden vastgesteld de vreemdeling in te schrijven als zijnde 1) staatloos of 2) met de status nationaliteit onbekend. De gemeente heeft in dat kader een ruime beoordelingsvrijheid, waarbij de documenten die door de vreemdeling worden aangedragen doorslaggevend zijn bij de beoordeling.

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens heeft in het kader van de Wet BRP een handleiding opgesteld⁹, die medewerkers van gemeenten kunnen gebruiken bij toepassing van de basisregistratie. In deze handleiding staat voor wat betreft het onderzoek door de gemeente naar staatloosheid het volgende:

"Er zijn ook situaties denkbaar waarbij het verkrijgen van een nationaliteit in beginsel helemaal niet mogelijk is, dus ook niet door middel van een registratie. Een voorbeeld hiervan is een kind dat alleen in familierechtelijke betrekkingen staat tot een moeder die uitsluitend de Somalische nationaliteit bezit. Omdat de Somalische nationaliteit niet door de moeder wordt doorgegeven, verkrijgt het kind geen enkele nationaliteit. Het kind is in dit geval staatloos en dit feit vermeldt u op de persoonslijst.

Ook als iemand zich meldt met de nationaliteit van een niet door Nederland erkend land en is vast komen te staan dat betrokkene geen andere nationaliteit bezit, neemt u de staatloosheid op.

Iemand die beweert staatloos te zijn, moet dat normaal gesproken zelf aantonen door het tonen van documenten. De gemeente is niet verplicht om zelfstandig te onderzoeken of vast te stellen".

Alhoewel uit de wetgeving, rechtspraak en de nadere invulling hiervan in het handboek voor gemeenten geen (zelfstandige en actieve) verplichting volgt om te onderzoeken of een vreemdeling staatloos is, los van het beoordelen van de door de vreemdeling aangedragen documenten, is het gemeente wel degelijk toegestaan om de vreemdeling in dat kader te ondersteunen en een nadere beoordeling te maken van de omstandigheden van het geval.

6. Aanbeveling

Aangezien gebruikers van de basisregistratie er in beginsel op moeten kunnen vertrouwen dat de opgenomen gegevens juist zijn, past in dat kader wel enige bedachtzaamheid. Indien en voor zover gemeenten nader 'onderzoek' willen doen in het geval een vreemdeling aangeeft staatloos te zijn, is het aan te bevelen in dat kader nader beleid te ontwikkelen zodat helder is welke procedure in dat geval wordt doorlopen en in welke gevallen de vreemdeling daadwerkelijk als 'staatloos' in de basisregistratie wordt ingeschreven. Gemeenten zouden op deze wijze de voor de vreemdeling nadelige gevolgen van het ontbreken van een nationale vaststellingsprocedure voor staatloosheid, gedeeltelijk kunnen opvangen.

Een bestuursorgaan kan ingevolge artikel 4:81 Awb beleidsregels vaststellen met betrekking tot de uitvoering van bevoegdheden, waaronder de registratie in de basisregistratie kan worden verstaan.

⁹ Dit betreft de 'Handleiding Uitvoeringsprocedures (versie 3.2.) van 24 december 2018.

Bij de uitwerking van dergelijk beleid zouden het Handboek Burgerzaken Amsterdam en het UNHCR Handboek 'protection stateless persons' kunnen worden betrokken. De UNHCR ('United Nations High Commissioner for Refugees') is de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties.

De gemeente Amsterdam heeft in voornoemd handboek reeds een invulling gegeven aan de wijze waarop zij staatloosheid onderzoekt in het kader van een inschrijving in het basisregister. Indien en voor zover gemeenten ervoor kiezen om zelf beleid te ontwikkelen over de wijze waarop zij 'onderzoek' doen naar staatloosheid, dient dat beleid ook te worden gevolgd.¹⁰ De Rechtbank Oost-Brabant heeft in 2018 overwogen dat het Handboek Burgerzaken Amsterdam door gemeenten kan worden toegepast bij de uitvoering van de Wet BRP.¹¹

Kortom, zoals in deze notitie beschreven hebben gemeenten geen zelfstandige en actieve onderzoeksverplichting om staatloosheid in het kader van de Wet BRP te onderzoeken. In het kader van de registratie van een vreemdeling hebben gemeenten daarentegen wel degelijk ruimte om nader (uitvoerings)beleid te ontwikkelen op dit onderwerp.

¹⁰ Zie artikel 4:84 Awb.

¹¹ Rechtbank Oost-Brabant 7 juni 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2502.