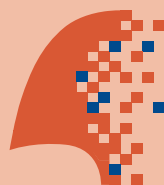




Geen land te bekennen

EEN ADVIES OVER DE VERDRAGSRECHTELIJKE BESCHERMING
VAN STAATLOZEN IN NEDERLAND



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

ADVIES

Geen land te bekennen

**EEN ADVIES OVER DE VERDRAGSRECHTELIJKE
BESCHERMING VAN STAATLOZEN IN NEDERLAND**

No Country of one's own
Summary at page 108

DEN HAAG, DECEMBER 2013

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies 'Geen land te bekennen',
uitgebracht aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2013

Advieskenmerk: 39•2013, december 2013
ISBN: 978-90-8521-062-7

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
E-mail: acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Tel: 070 370 4300

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon Drs. S.A.A. Avontuur
doorkiesnummer 06- 4684 0908
datum 4 december 2013
ons kenmerk ACVZ/ADV/2013/014
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Aanbieding advies *Geen land te bekennen*

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 14 november 2012 (kenmerk 2012-0000648762) vroeg u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) om een onderzoek naar de Nederlandse praktijk rond het vaststellen van staatloosheid uit te voeren. Uw verzoek is ingepast in het adviestraject over staatloosheid dat de commissie op dat moment reeds op eigen initiatief was gestart. Met de aanbieding van het advies *Geen land te bekennen: een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland* voldoet de commissie aan uw verzoek.

De ACVZ heeft onderzocht hoe de Nederlandse regelgeving en praktijk inzake de bescherming van staatlozen en het voorkomen en verminderen van staatloosheid zich verhoudt tot de Nederlandse internationale verplichtingen op dit terrein.

De commissie is op basis van haar onderzoeksresultaten tot de conclusie gekomen dat in Nederland geen deugdelijke vaststelling van staatloosheid plaatsvindt, terwijl dit noodzakelijk is voor de effectuering van een aantal rechten uit het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 en het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961. De commissie beveelt aan om een vaststellingsprocedure voor staatloosheid in het leven te roepen.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Daarnaast is de commissie tot de conclusie gekomen dat uit een uitleg te goeder trouw van het Verdrag van 1954 volgt dat aan personen die als staatloos zijn erkend een verblijfsvergunning wordt verleend, tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is. Alleen door verlening van een verblijfsvergunning kunnen erkende staatlozen in Nederland hun rechten naar behoren effectueren. De commissie adviseert om een nieuw verblijfsdoel voor staatloze vreemdelingen in de Vreemdelingenwet op te nemen.

Voorwaarden die worden gesteld aan de inschrijving van vreemdelingen als staatloos in de gemeentelijke basisadministratie en aan het overleggen van documenten bij naturalisatie staan in de weg aan de naturalisatie van staatlozen in Nederland. Het gevolg hiervan is dat met name staatlozen met een reguliere verblijfsvergunning niet kunnen naturaliseren. De commissie adviseert om van vreemdelingen van wie bij de nieuw in te richten vaststellingsprocedure is vastgesteld dat zij staatloos zijn, niet langer te verlangen dat zij bij naturalisatie documenten overleggen.

Het Verdrag van 1961 beoogt onder meer te voorkomen dat kinderen staatloos ter wereld komen. Artikel 1 van dit verdrag bepaalt dat iedere staat zijn nationaliteit verleent aan degene die geboren is op zijn grondgebied en die anders staatloos zou zijn. In het verdrag is bepaald dat bepaalde voorwaarden mogen worden verbonden aan de verlening van de nationaliteit op deze grond. De voorwaarde van wettig verblijf, die door Nederland wordt gehanteerd, maakt daar echter geen deel van uit. De commissie is dan ook van oordeel dat deze voorwaarde in strijd is met het Verdrag van 1961 en adviseert om deze te schrappen.

Tot een nadere toelichting is de ACVZ graag bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooyeweert

De Secretaris,

Mr. W.N. Mannens

Inhoud

| | |
|---|----|
| SAMENVATTING | 9 |
| HOOFDSTUK 1 | |
| Inleiding | |
| 1.1 Achtergrond | 15 |
| 1.2 Onderzoeks- en adviesvraag | 15 |
| 1.3 Methoden van onderzoek | 17 |
| 1.4 Opbouw advies | 17 |
| HOOFDSTUK 2 | |
| Staatloosheid | |
| 2.1 Begripsomschrijving | 19 |
| 2.1.1 Wat is staatloosheid? | 19 |
| 2.1.2 Nationaliteit en rechten | 20 |
| 2.2 <i>De jure</i> en <i>de facto</i> staatloosheid | 22 |
| 2.3 Oorzaken van staatloosheid | 25 |
| 2.3.1 Technische oorzaken van staatloosheid | 25 |
| 2.3.2 Willekeurige ontzegging van nationaliteit | 27 |
| 2.3.3 Nieuwe staten | 28 |
| 2.3.4 Ontbreken van identiteitsdocumenten | 29 |
| 2.3.5 Genderspecifieke oorzaken | 30 |
| 2.4 Staatlozen in Nederland | 30 |
| 2.4.1 De GBA als bron voor de beschrijving van staatloosheid in Nederland | 30 |
| 2.4.2 <i>In situ</i> staatloosheid | 31 |
| 2.4.3 Staatloze kinderen die in Nederland zijn geboren | 33 |
| 2.4.4 Kinderen van onbekende nationaliteit die in Nederland zijn geboren | 36 |
| 2.4.5 Staatloze migranten in Nederland | 38 |
| 2.4.6 Migranten van onbekende nationaliteit in Nederland | 39 |
| 2.4.7 Staatloosheid als gevolg van intrekking Nederlanderschap | 41 |
| 2.4.8 Samenvattend | 41 |
| HOOFDSTUK 3 | |
| Juridisch kader | |
| 3.1 Internationaal juridisch kader | 43 |
| 3.1.1 Internationale verdragen van toepassing op staatlozen | 43 |
| 3.1.2 Overige internationale normen van toepassing op staatlozen | 48 |
| 3.1.3 UNHCR en de <i>Guidelines on Statelessness</i> | 49 |
| 3.2 Nationale wetgeving over staatloosheid | 50 |
| 3.2.1 Regels voor inschrijving van staatloosheid in de GBA en de Brp | 51 |
| 3.2.2 Vreemdelingenrecht en de buitenschuldprocedure | 56 |
| 3.2.3 De Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) | 57 |
| HOOFDSTUK 4 | |
| Vaststellingsprocedures voor staatloosheid in andere landen | |
| 4.1 Inleiding | 63 |
| 4.2.1 Verlening verblijfsvergunning | 63 |

| | | |
|---|--|-----|
| 4.2.2 | Uitsluitingsgronden | 64 |
| 4.3 | Vaststellingsprocedures in België, Frankrijk, Hongarije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk | 64 |
| HOOFDSTUK 5 | | |
| Analyse | | |
| 5.1 | Definitie van staatloosheid | 69 |
| 5.2 | De vaststelling van staatloosheid | 70 |
| 5.2.1 | Vaststelling van staatloosheid en de GBA-procedure | 71 |
| 5.2.2 | Vaststelling van staatloosheid en de buitenschuldprocedure | 73 |
| 5.3 | De rechten uit het Verdrag van 1954 | 73 |
| 5.3.1 | Doel van het Verdrag van 1954 | 74 |
| 5.3.2 | Internationale bescherming | 74 |
| 5.3.3 | Internationale bescherming en verblijfsrecht | 75 |
| 5.3.4 | Uitleg van het Verdrag van 1954 | 78 |
| 5.3.5 | Uitsluiting van erkenning als staatloze persoon | 80 |
| 5.3.6 | De RWN en versnelde naturalisatie van staatlozen | 81 |
| 5.4 | De toepassing van het Verdrag van 1961 in Nederland | 82 |
| 5.4.1 | Verkrijging van de Nederlandse nationaliteit voor staatloze hier te lande geboren kinderen | 82 |
| 5.4.2 | Verlies van de Nederlandse nationaliteit | 84 |
| 5.5 | Staatloosheid in andere landen | 85 |
| HOOFDSTUK 6 | | |
| Conclusies en aanbevelingen | | |
| 6.1 | Conclusies | 87 |
| 6.2 | Aanbevelingen | 89 |
| HOOFDSTUK 7 | | |
| Schetsen van mogelijke vaststellingsprocedures | | |
| 7.1 | Bestuursrechtelijke procedure | 93 |
| 7.2 | Civielrechtelijke procedure | 93 |
| 7.3 | Voorkeur voor een civielrechtelijke vaststellingsprocedure | 94 |
| LITERATUURLIJST | | 97 |
| BIJLAGEN | | |
| 1 | Adviesaanvraag | 103 |
| 2 | Geraadpleegde personen en instanties | 105 |
| 3 | Lijst met afkortingen | 106 |
| 4 | Overzicht beleidsadviezen 2009-2013 | 107 |
| SUMMARY | | 108 |
| SAMENSTELLING ACVZ | | 112 |

Samenvatting

Geen land te bekennen

Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland

Volgens schattingen wonen op de wereld ongeveer 12 miljoen mensen die geen nationaliteit hebben. Deze mensen worden staatlozen genoemd. Staatloosheid is een probleem omdat een nationaliteit waarborgt dat er tenminste één land is waar je het recht hebt te verblijven. Bovendien brengt nationaliteit een aantal andere belangrijke rechten met zich mee, zoals het recht op identiteitsdocumenten en het recht terug te keren naar je eigen land. Zonder papieren waaruit blijkt wie je bent is het vaak moeilijk om te trouwen, contracten te sluiten en diploma's te verkrijgen. Daarnaast zorgt het bezit van een nationaliteit ervoor dat een persoon lid is van een bepaalde politieke gemeenschap. Het recht op een nationaliteit is dan ook geformuleerd als één van de fundamentele mensenrechten in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

De internationale gemeenschap heeft, om staatlozen te beschermen en om staatloosheid te voorkomen, twee belangrijke verdragen gesloten: het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 en het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961. Nederland is partij bij beide verdragen. Dit betekent dat Nederland verplichtingen heeft ten aanzien van staatloze vreemdelingen die in Nederland verblijven, ten aanzien van kinderen die op het Nederlandse grondgebied staatloos ter wereld komen en ten aanzien van het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit als dit staatloosheid tot gevolg heeft.

De Verenigde Naties heeft de UNHCR het mandaat gegeven om de rechten van staatlozen te beschermen en staatloosheid te voorkomen en verminderen. In dit kader heeft de UNHCR in november 2011 het rapport *Staatloosheid in Nederland* uitgebracht. De belangrijkste conclusie was dat in Nederland de identificatie van staatlozen gebrekkig functioneert en dat als gevolg daarvan de rechten van in Nederland verblijvende staatlozen niet gegarandeerd zijn. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel hebben dit oordeel in augustus 2012 weersproken.

Het rapport van de UNHCR en de reactie van de ministers was voor de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) aanleiding om een advies uit te brengen over staatloosheid. De toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft dit besluit vervolgens op 14 november 2012 in een brief met een adviesvraag ondersteund.

Het ACVZ-advies *Geen land te bekennen* heeft uitsluitend betrekking op personen die door geen enkele staat onder de werking van diens wetgeving als staatsburgers worden beschouwd. Deze personen worden ook wel 'de jure staatlozen' genoemd. In Nederland kunnen *de facto* staatlozen een beroep doen op het buitenschuldbeleid. Hierover heeft de commissie in juli 2013 het advies *Waar een wil is, maar geen weg* uitgebracht.

Onderzoeksvraag en methoden

De commissie heeft in dit advies de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Hoe verhouden de Nederlandse regelgeving en praktijk inzake de bescherming van staatlozen en het voorkomen en verminderen van staatloosheid zich tot de internationale verplichtingen van Nederland op dit terrein?

Om deze vraag te beantwoorden heeft de ACVZ literatuur- en jurisprudentieonder-

zoek verricht, zijn relevante verdragen, wetten en lagere regelgeving bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met wetenschappers, medewerkers van ministeries, gemeenten en uitvoeringsinstanties, NGO's, belangenorganisaties en de UNHCR. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft gegevens geleverd over personen die als 'staatloos' of als 'van onbekende nationaliteit' staan ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie Persoonsgegevens (GBA). De gegevens over de categorie 'van onbekende nationaliteit' zijn opgevraagd omdat zich hier ook staatlozen onder bevinden. Het European Network on Statelessness heeft informatie geleverd over staatloosheidsprocedures in andere landen. De resultaten van het onderzoek zijn weergegeven in de hoofdstukken 2 tot en met 4 van het advies.

Bevindingen

Vaststelling van staatloosheid

Om te kunnen beoordelen of een persoon onder de bescherming van de staatlozenverdragen valt, is een vaststellingsprocedure voor staatloosheid een praktische noodzakelijkheid. Alleen door middel van een dergelijke procedure kan een staat duidelijkheid krijgen over de vraag of een persoon staatloos is of toch een nationaliteit bezit. Bovendien verplicht een uitleg te goeder trouw van het Verdrag van 1954 tot het inrichten van een vaststellingsprocedure. Een dergelijke procedure is de enige manier om er voor te zorgen dat de bepalingen uit dat verdrag effectief worden. In Nederland vindt momenteel geen deugdelijke vaststelling plaats. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel stelden in 2012 dat staatloosheid in Nederland wordt vastgesteld bij inschrijving in de GBA. De inschrijving van staatloosheid in de GBA vindt echter alleen plaats als de staatloosheid al vaststaat. Deze registratie van staatloosheid kan zodoende niet worden aangemerkt als een vaststellingsprocedure. Bovendien kunnen alleen personen die rechtmatig in Nederland verblijven zich inschrijven in de GBA terwijl het Verdrag van 1954 ook rechten bevat die geen rechtmatig verblijf vereisen.

Hoewel vroeger de buitenschuldprocedure ook wel de 'staatlozenprocedure' genoemd werd, is in de huidige buitenschuldprocedure staatloosheid niet langer een voorwaarde om een buitenschuldvergunning te krijgen. In de buitenschuldprocedure wordt dan ook niet langer beoordeeld of iemand staatloos is. Ook de buitenschuldprocedure kan daarom niet worden aangemerkt als een vaststelling van staatloosheid. De commissie beveelt zodoende aan om een vaststellingsprocedure voor staatloosheid in het leven te roepen.

Verblijfsrecht van staatlozen

In de preambule van het Verdrag van 1954 staat dat het doel van het verdrag is staatlozen te verzekeren van de grootst mogelijke mate van de uitoefening van hun fundamentele mensenrechten. Eenzelfde zin is terug te vinden met betrekking tot vluchtelingen in de preambule van het Vluchtelingenverdrag uit 1951. Dit komt doordat deze verdragen min of meer gelijktijdig in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot stand zijn gekomen en toen allebei als doel hadden internationale bescherming te bieden aan personen die zich buiten hun land bevonden en die de bescherming van hun eigen land niet konden inroepen. Het Vluchtelingenverdrag kan daarom een helpende hand bieden bij de uitleg van het Verdrag van 1954, zonder hier dan meteen een absolute waarde aan toe te kennen. Een erkenning als vluchteling brengt tegenwoordig, uitzonderingen daargelaten, in de regel een verblijfsrecht met zich mee. Dit is voor staatlozen in de meeste landen (nog) niet het geval. Dit verschil wordt vaak verklaard door erop te wijzen dat twee belangrijke artikelen (31 en 33) uit het Vluchtelingenverdrag ontbreken in het Verdrag van 1954. Deze artikelen bepalen dat er geen strafsancie mag staan op niet-rechtmatige inreis en dat het verboden is iemand terug te sturen voordat is vastgesteld dat hij geen vluchteling in de

zin van het verdrag is (ook wel *refoulement*-verbod genoemd). Er wordt wel gesteld dat het ontbreken van deze artikelen de reden is dat aan staatlozen, in tegenstelling tot vluchtelingen, geen verblijf hoeft te worden toegekend. De adviescommissie is het met deze redenering niet eens, omdat zij van oordeel is dat de uitleg van het Verdrag van 1954 niet alleen kan worden gebaseerd op het Vluchtelingenverdrag, maar dat ook moet worden gekeken naar de vraag wat wel en niet volgt uit een zelfstandige uitleg van de bepalingen van het verdrag.

De commissie is van oordeel dat uit een zelfstandige uitleg volgt dat aan personen die als staatloos zijn erkend een verblijfsvergunning moet worden verleend, tenzij er een uitzonderingsgrond van toepassing is. Veel rechten die in het Verdrag van 1954 aan staatlozen worden toegekend zouden anders een dode letter zijn en alleen worden toegekend aan personen die die rechten toch al hadden omdat ze al in het bezit waren van een verblijfsvergunning. Dit zou geen recht doen aan het doel van het verdrag. Door verlening van een verblijfsvergunning kunnen erkende staatlozen in Nederland hun rechten uitoefenen. Staatloze vreemdelingen kunnen immers problemen die het gevolg zijn van niet-rechtmatig verblijf in Nederland niet oplossen door terug te keren naar het land waarvan zij staatsburger zijn, zoals andere vreemdelingen in diezelfde situatie dat over het algemeen wel kunnen. Vanwege het bestaan van de Koppelingswet in Nederland zou het niet verlenen van verblijf aan erkende staatlozen betekenen dat staatloze vreemdelingen in Nederland worden teruggedrongen in de marges van onze samenleving en zou het hen ontbreken aan de middelen om een menswaardig bestaan op te bouwen. Bovendien is Nederland op basis van de EU Terugkeerrichtlijn verplicht om maatregelen te treffen ter voorbereiding van de uitzetting, terwijl dat bij staatlozen vaak niet mogelijk zal zijn en dit ook niet te verenigen is met de bescherming van staatlozen. De commissie adviseert op basis van alle genoemde redenen om een nieuw verblijfsdoel voor staatloze vreemdelingen in de Vreemdelingenwet op te nemen.

Naturalisatie van staatlozen

Het Verdrag van 1954 bepaalt dat staten de naturalisatie van staatlozen zoveel als mogelijk zullen vergemakkelijken. In Nederland mogen staatlozen na drie jaar legaal verblijf naturaliseren in plaats van de voor vreemdelingen gebruikelijke termijn van vijf jaar. Staatlozen kunnen hier echter alleen een beroep op doen als zij als 'staatloos' staan ingeschreven in de GBA, wat een aantal staatlozen niet lukt omdat zij hun staatloosheid niet met documenten kunnen onderbouwen. Omdat er in Nederland geen goede manier is om staatloosheid vast te stellen wordt de mogelijkheid om versneld te naturaliseren voor staatlozen van zijn praktische betekenis ontdaan. Staatlozen die een reguliere verblijfsvergunning hebben en niet als staatloos staan ingeschreven in de GBA moeten bovendien een paspoort overleggen om te kunnen naturaliseren, wat natuurlijk niet mogelijk is. Maar ook vreemdelingen die wel als staatloos zijn ingeschreven ondervinden problemen bij hun naturalisatie. Weliswaar hoeven zij niet een paspoort te overleggen, maar zij moeten wel hun identiteit aantonen met een geboorteakte. Het gevolg is dat staatlozen met een reguliere verblijfsvergunning in Nederland vaak niet kunnen naturaliseren, ten eerste omdat een deugdelijke vaststellingsprocedure ontbreekt en ten tweede, indien hun staatloosheid wel is geaccepteerd, omdat zij documenten moeten overleggen die ze niet in hun bezit hebben en vaak ook nooit hebben gehad. De commissie adviseert dan ook om van vreemdelingen bij wie in de nieuw in te richten vaststellingsprocedure is vastgesteld dat zij staatloos zijn, niet langer te verlangen dat zij bij naturalisatie documenten overleggen. Dit betekent dat staatlozen op gelijke wijze als vluchtelingen behandeld worden in geval van verkrijging van het Nederlanderschap.

Staatloze kinderen die in Nederland zijn geboren

Het Nederlanderschap wordt overwegend toebedeeld op basis van afstamming: als bij de geboorte van het kind één van de ouders Nederlander is, krijgt het kind automatisch de

Nederlandse nationaliteit. Deze manier van het toekennen van nationaliteit aan pasgeboren kinderen wordt het *ius sanguinis* beginsel genoemd. Er zijn ook landen die bepalen dat ieder kind dat op het grondgebied geboren wordt automatisch de nationaliteit krijgt. Dit wordt het *ius soli* beginsel genoemd. Door migratie kunnen deze beginselen met elkaar in conflict komen waardoor een kind staatloos ter wereld komt. Het doel van het Verdrag van 1961 is onder meer het tegengaan van staatloosheid bij geboorte. De Rijkswet op het Nederlanderschap geeft invulling aan het tegengaan van staatloosheid bij geboorte door aan kinderen die het betreft én die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning nadat zij drie jaar in Nederland hebben gewoond een optierecht op het Nederlanderschap toe te kennen. De commissie is van oordeel dat deze uitwerking in strijd is met het Verdrag van 1961 omdat de eis van een verblijfsvergunning volgens dit verdrag niet mag worden gesteld. In het verdrag is sprake van ‘gewoon verblijf’ en niet van ‘wettig verblijf’. Uit verschillende bronnen blijkt dat met de term ‘gewoon verblijf’ niet bedoeld is dat het moet gaan om verblijf met een verblijfsvergunning. Er is sprake van ‘gewoon verblijf’ als iemands alledaagse en persoonlijke leven zich afspeelt op een bepaalde plek. De commissie beveelt zodoende aan om de eis dat het kind in het bezit moet zijn van een verblijfsvergunning om te kunnen opteren voor het Nederlanderschap te laten vervallen.

Staatloosheid in andere landen

Er zijn wereldwijd twaalf landen die een vaststellingsprocedure voor staatloosheid hebben. In de Europese Unie zijn dit België, Frankrijk, Hongarije, Italië, Letland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. De manier waarop deze landen de procedure hebben ingericht loopt erg uiteen. De commissie heeft de praktijk in België, Frankrijk, Hongarije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk nader onderzocht. De grootste overeenkomsten tussen deze landen zijn dat alle landen behalve België de procedure hebben belegd bij de immigratiedienst en dat alle landen behalve België een verblijfsrecht verbinden aan de erkenning van staatloosheid. In het regeerakkoord van 2011 heeft België echter het voornemen uitgesproken om de vaststellingsprocedure voor staatloosheid anders in te richten en hieraan een verblijfsrecht te koppelen. Tot slot is het de commissie opgevallen dat het aantal verzoeken om vaststelling van staatloosheid, afgezet tegen het migratiecijfer, erg laag is. De commissie is op basis van het onderzoek tot de conclusie gekomen dat er geen enkel land is met een vaststellingsprocedure die in al zijn facetten als navolingswaardig kan worden aangemerkt.

Aanbevelingen

- 1) Richt een met waarborgen omklede vaststellingsprocedure voor staatloosheid in.**
 - a) Hanteer in de vaststellingsprocedure de definitie van ‘staatlozen’ zoals die in het Verdrag van 1954 is opgenomen (*de jure* staatlozen).
 - b) Stel de procedure open voor alle vreemdelingen die zich op het grondgebied van Nederland bevinden.
 - c) Geef rechtmatig verblijf aan de vreemdeling tijdens de procedure.
 - d) Verwijs vreemdelingen die naast staatloosheid ook asiel gerelateerde problemen naar voren brengen eerst naar de asielprocedure.
 - e) Hanteer een gedeelde bewijslast in de vaststellingsprocedure.

- 2) Neem in de Vreemdelingenwet een nieuw verblijfsdoel voor staatloze vreemdelingen op.**
 - a) Schaar deze verblijfsvergunning voor staatloze vreemdelingen onder de verblijfsvergunning regulier humanitair tijdelijk of niet-tijdelijk.

- 3) Hanteer in de vaststellingsprocedure de uitsluitingsgronden van artikel 1, tweede lid van het Verdrag van 1954. Door een analoge toepassing van artikel 31 van het Verdrag van 1954 kunnen ook personen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of openbare orde worden uitgesloten van erkenning evenals staatlozen die rechtmatig verblijf in een andere staat hebben.
- 4) Ontsla erkende staatlozen van de geboorteakte-eis bij naturalisatie.
- 5) Laat de eis van wettig verblijf voor het optierecht van hier te lande geboren staatloze kinderen vallen.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2011 was het 50 jaar geleden dat het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid werd opgesteld. De UNHCR heeft dit jubileum aangegrepen om staten aan te moedigen hun inzet te vergroten om aan staatloosheid gerelateerde problemen te bestrijden. In het kader daarvan bracht de UNHCR in november 2011 het rapport *Staatloosheid in Nederland* uit.¹ De belangrijkste conclusie in dit rapport is dat in Nederland de identificatie van staatlozen gebrekkig geschiedt en dat als gevolg hiervan de rechten van in Nederland verblijvende staatlozen niet gegarandeerd zijn. De UNHCR heeft in het rapport het standpunt ingenomen dat Nederland een vaststellingsprocedure voor staatlozen zou moeten introduceren, waaraan een verblijfsrecht zou moeten worden gekoppeld tenzij de staatloze elders verblijfsrecht heeft. Het buitenschuldbeleid, op grond waarvan aan vreemdelingen, inclusief staatlozen, die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken een verblijfsvergunning kan worden verleend, zou niet voldoen als staatlozenprocedure.

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister voor Immigratie, Integratie en Asiel hebben in augustus 2012 in hun reactie op dit rapport het invoeren van een vaststellingsprocedure afgewezen, omdat de huidige registratie van staatloosheid in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) afdoende zou zijn. De ministers achtten het niet wenselijk dat de vaststelling van staatloosheid zou leiden tot een nieuwe toelatingsgrond.² De ministers wezen er hierbij tevens op dat het buitenschuldbeleid van oorsprong bedoeld was als een toelatingsprocedure voor staatlozen en pas later ook van toepassing is verklaard op andere vreemdelingen. De ministers hebben zich op het standpunt gesteld dat het buitenschuldbeleid een oplossing kan bieden voor problemen die aan staatloosheid zijn gerelateerd.

Het UNHCR-rapport en de beleidsreactie hierop vormden voor de ACVZ aanleiding om een advies uit te brengen over staatloosheid. In dezelfde periode besloot de commissie om een advies uit te brengen over het aan staatloosheid gerelateerde buitenschuldbeleid. Dit advies is op 1 juli 2013 verschenen.³ Het verband tussen beide adviezen zal in de paragrafen 2.2. en 3.2.2 aan de orde komen.

1.2 Onderzoeks- en adviesvraag

Nederland is partij bij de twee belangrijkste internationale verdragen voor staatlozen: Het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 en het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961. Deze verdragen beogen de negatieve gevolgen van staatloosheid te verzachten én staatloosheid te voorkomen.⁴ De vraag of en hoe Nederland invulling geeft aan zijn verdragsverplichtingen ten aanzien van staatlozen loopt als een rode draad

1 UNHCR, *Staatloosheid in Nederland*, Den Haag: United Nations High Commissioner for Refugees 2011, p. 9.
2 Beleidsreactie UNHCR-rapport 'Staatloosheid in Nederland', 20 augustus 2012.
3 ACVZ, *Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken*. Den Haag: ACVZ, 2013.
4 De verdragen worden uitgebreid besproken in paragraaf 3.1.

door dit advies. De aanbevelingen van de commissie beantwoorden de vraag op welke manier Nederland het beste aan zijn verdragsverplichtingen kan voldoen.

De commissie heeft voor dit advies de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe verhouden de Nederlandse regelgeving en praktijk inzake de bescherming van staatlozen en het voorkomen en verminderen van staatloosheid zich tot de internationale verplichtingen van Nederland op dit terrein?

De onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- a. wat wordt in regelgeving en literatuur verstaan onder staatloosheid?
- b. wat zijn de verdragsrechtelijke verplichtingen ten aanzien van de bescherming van staatlozen volgens het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954?
- c. wat zijn de verdragsrechtelijke verplichtingen ten aanzien van het voorkomen en verminderen van staatloosheid volgens het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961?
- d. in hoeverre voldoet Nederland aan zijn verdragsrechtelijke verplichtingen?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is ook gekeken naar de wijze waarop andere landen omgaan met staatloosheid. Hieruit volgt de laatste deelvraag:

- e. zijn uit de praktijken in andere landen aanbevelingen voor Nederland te destilleren?

Nadat de commissie had besloten een advies uit te brengen over staatloosheid en al een aanvang had genomen met het onderzoek, deed de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op 14 november 2012 een verzoek aan de commissie om een onderzoek naar de Nederlandse praktijk rondom het vaststellen van staatloosheid uit te voeren. Het verzoek bevatte een aantal onderzoeksvragen en deelvragen.⁵ De door de staatssecretaris gestelde vragen worden impliciet beantwoord door de lijn die het advies volgt.

In dit advies wordt onder een staatloze verstaan: een persoon die door geen enkele staat, onder de werking van diens wetgeving, als staatsburger wordt beschouwd.⁶ Kort gezegd: een persoon die staatloos is, heeft geen nationaliteit.

Het probleem van staatloosheid vindt zijn oorsprong in het nationaliteitsrecht, zodat alleen via het nationaliteitsrecht voor een uiteindelijke oplossing gezorgd kan worden. Nederland wordt vooral in een migratiecontext met staatlozen geconfronteerd. Dit brengt met zich mee dat vreemdelingrechtelijke aspecten van staatloosheid in Nederland een minstens zo belangrijke rol spelen. Het politieke en maatschappelijke debat in Nederland van de afgelopen jaren ging dan ook vaak over de vreemdelingrechtelijke omgang met staatloze vreemdelingen. Zowel de Rijkswet op het Nederlanderschap als de Vreemdelingenwet spelen zodoende een centrale rol in dit advies.

5 Voor de vragen van de staatssecretaris wordt verwezen naar de adviesaanvraag, die als bijlage 1 achter in dit rapport is opgenomen.

6 De autonome Engelse verdragsdefinitie luidt 'a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law', art. 1 Verdrag van 1954.

1.3 Methoden van onderzoek

Voor dit advies is een literatuurstudie verricht en is relevante jurisprudentie bestudeerd. Daarnaast zijn relevante verdragen en wetten en de uitwerking daarvan in lagere regelgeving bestudeerd.

In een eerste verkennende fase heeft de commissie aan de hand van semigestructureerde vragenlijsten gesprekken gevoerd met betrokken uitvoeringsinstanties en beleidsafdelingen van verschillende ministeries, rechtshulpverleners, en deskundigen op het gebied van staatloosheid, immigratie en nationaliteitsrecht. Ook zijn verschillende NGO's geconsulteerd en zijn gesprekken gevoerd met overige belanghebbenden in het veld.⁷ Om inzicht te verkrijgen in de praktijk van registratie van staatloosheid in de GBA hebben gesprekken plaatsgevonden met gemeentelijke overheden.

Bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn cijfers opgevraagd om inzicht te krijgen in de vraag hoeveel personen in de GBA staan ingeschreven als staatloos en hoeveel vreemdelingen als zijnde van 'nationaliteit onbekend.' Op verzoek van de commissie heeft de voorzitter van het *European Network on Statelessness (ENS)*⁸ geïnventariseerd welke EU-lidstaten een vaststellingsprocedure voor staatloosheid hebben. Op basis daarvan heeft de commissie beoordeeld of daarin *best practices* te onderscheiden zijn. In de door het ENS geleverde inventarisatie was België niet opgenomen. De commissie heeft zelf literatuuronderzoek verricht naar de wijze waarop in België door de civiele rechter staatloosheid wordt vastgesteld.

Aan het einde van het onderzoekstraject heeft een kleinschalige expertmeeting plaatsgevonden om de bevindingen van het onderzoek ter toetsing voor te leggen aan wetenschappers die deskundig zijn op het gebied van staatloosheid, nationaliteitsrecht en vreemdelingenrecht. Aan deze expertmeeting heeft tevens een wetgevingsjurist van het ministerie van Veiligheid en Justitie die gespecialiseerd is op het gebied van de Rijkswet op het Nederlandschap deelgenomen. Tijdens deze expertmeeting heeft de commissie ook in grote lijnen de richting van de conclusies van dit advies voorgelegd.

Dit advies is voorbereid door een subcommissie, bestaande uit dhr. mr. dr. H.H.M. Sondaal, mw. mr. A.C.J. van Dooijeweert, dhr. prof. mr. H. Battjes, mw. prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld en mw. mr. dr. T. de Lange. Vanuit het secretariaat van de ACVZ hebben mw. G.M.B. van Aalst-van Adrichem LLM, mw. drs. S.A.A. Avontuur, mw. mr. M.D. Belse-rang, dhr. mr. D.J. de Jong en mw. dr. N. Oudejans meegewerkt aan dit advies.

1.4 Opbouw advies

Hoofdstuk 2 is gewijd aan een nadere uitleg en beschrijving van het begrip staatloosheid. Daarnaast worden de oorzaken van staatloosheid besproken en wordt ingegaan op de cijfers over staatloosheid in Nederland. Hoofdstuk 3 beschrijft het juridisch kader. De omgang met staatloosheid in andere (Europese) landen wordt beschreven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 beantwoordt de vraag of Nederland voldoet aan zijn verdragsverplichtingen ter bescherming van staatlozen en ten aanzien van het voorkomen en verminderen van staatloosheid. In hoofdstuk 6 worden op grond van de analyse in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen weergegeven. In hoofdstuk 7 worden twee mogelijke vaststellings-

7 Zie bijlage 2 Geraadpleegde personen en instanties.

8 Een samenwerkingsverband tussen Europese NGO's op het gebied van staatloosheid.

procedures geschetst, waarbij de commissie een voorkeur voor één van beide varianten uitspreekt.

Staatloosheid

2.1 Begripsomschrijving

2.1.1 Wat is staatloosheid?

Alle staatlozen hebben tenminste één ding gemeen: het ontbreekt hen aan een nationaliteit. De formele definitie van staatloosheid die gegeven wordt in het Verdrag van 1954 heeft het ontbreken van nationaliteit als kern. Artikel 1 van dat verdrag definieert een staatloze als ‘*a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.*’

Verschillende oorzaken kunnen aan staatloosheid ten grondslag liggen.⁹ Bovendien variëren de problemen die staatlozen ondervinden afhankelijk van de context waarin staatloosheid zich voordoet. Om die reden is het niet eenvoudig de problematiek van staatloosheid eenduidig te beschrijven en inzichtelijk te maken. Staatloosheid grijpt op verschillende wijzen in in de levens van mensen die het treft. Een staatloze persoon die in het land waar hij zich gevestigd heeft in vrijheid en waardigheid leeft zal zijn staatloosheid vermoedelijk anders ervaren dan iemand die wegens zijn staatloosheid te maken heeft met economische uitsluiting en sociale marginalisering. Personen die langdurig staatloos zijn zitten op een andere manier in de knel dan iemand wiens situatie van staatloosheid kan worden opgelost door een snelle en makkelijke verkrijging of herkrijging van een nationaliteit. Omdat de problematiek van staatloosheid in de praktijk vele vormen heeft, is een enigszins theoretische benadering zinvol voor het verkrijgen van een zo helder mogelijk beeld.

Zoals gezegd is staatloosheid de afwezigheid van nationaliteit. Om te weten wat de gevolgen van staatloosheid zijn, is het dus cruciaal om te weten wat de functie is van een nationaliteit. In het algemeen is de functie van nationaliteit drieledig:

- In de eerste plaats is nationaliteit een formeel juridische status die het individu identificeert in termen van rechten, plichten en vrijheden;
- In de tweede plaats maakt nationaliteit duidelijk welke staat verantwoordelijk is voor het waarborgen en beschermen van die rechten, plichten en vrijheden;
- Tot slot grenst nationaliteit de groep van individuen waarvoor de staat verantwoordelijk is af van vreemdelingen die zich op het grondgebied van de staat bevinden.

Nationaliteit, kortom, is een ordeningsmechanisme dat individuen verdeelt over verschillende staten,¹⁰ dat wordt gebruikt om ten aanzien van bepaalde fundamentele rechten, bijvoorbeeld het kiesrecht, een onderscheid te maken tussen eigen burgers en vreemdelingen.¹¹ Het onderscheid tussen eigen burgers en vreemdelingen veronderstelt dat vreemdelingen worden geacht dergelijke fundamentele rechten uit te oefenen in relatie tot de staat waarvan zij staatsburger zijn.

9 De oorzaken van staatloosheid worden besproken in paragraaf 2.3.

10 P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Alphen aan de Rijn: Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1979, p. 53.

11 G.R. de Groot & M. Tratnik *Nederlands nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer, 2010, p. 2

Staatlozen compliceren het klassieke onderscheid tussen burgers en vreemdelingen.¹² Omdat staatlozen immers van geen enkele staat burger en derhalve overal vreemdeling zijn, is het allesbehalve evident waar zij hun fundamentele rechten als mens en burger kunnen uitoefenen.¹³ Omdat nationaliteit aangeeft waar, dat wil zeggen binnen de grenzen van welke staat, iemand geacht wordt bepaalde rechten uit te kunnen oefenen en bescherming te genieten, maakt staatloosheid duidelijk dat iemand juridisch gesproken *nergens* deze rechten geniet.¹⁴ In de literatuur wordt staatloosheid dan ook wel omschreven als een juridisch niemandsland.

2.1.2 Nationaliteit en rechten

Nationaliteit is dus een belangrijk aanknopingspunt voor het hebben van rechten. Het recht op een nationaliteit is dan ook één van de fundamentele mensenrechten in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) uit 1948. Het belang van nationaliteit wordt eveneens bekrachtigd in de Preambule tot het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) uit 1966, waarin staat dat de vrije mens zijn vrijheid als staatsburger geniet. Welke rechten voortvloeien uit nationaliteit is in elke staat anders. Toch is er een viertal rechten aan te wijzen dat exclusief verbonden is aan een nationaliteit en dat de kern ervan uitmaakt.

1 *Nationaliteit en identiteit*

Zoals hierboven gesteld *identificeert* nationaliteit het individu in termen van rechten en plichten. Door deze identificatie weet de staat wie zijn onderdanen zijn, hetgeen belangrijk is omdat er zich ook altijd vreemdelingen op het grondgebied van de staat bevinden. Vanwege deze nauwe samenhang tussen nationaliteit en identiteit¹⁵ worden identiteitsdocumenten door staten in de regel alleen afgegeven aan hun onderdanen. Voor wie niet erkend wordt als staatsburger kan het daarom moeilijk zijn een identiteitsdocument te bemachtigen. Bij het ontbreken van een dergelijk document kan een staatloze vervolgens moeilijkheden ondervinden bij bijvoorbeeld de registratie van de geboorte van een kind, het sluiten van een huwelijk, het afsluiten van een arbeidscontract of het verkrijgen van een diploma. Het ontbreken van identiteitspapieren was aan het begin van de twintigste eeuw één van de belangrijkste redenen voor de internationale gemeenschap om zich te buigen over het staatlozenvraagstuk.¹⁶

2 *Nationaliteit en vrijheid van beweging*

Zoals een staat in de regel alleen aan de eigen staatsburgers identiteitspapieren verstrekt, zo worden in de regel ook reisdocumenten alleen afgegeven aan de eigen staatsburgers. Dit maakt het voor staatlozen lastig om op reguliere wijze te vertrekken uit het land waar zij verblijven en daar naar terug te keren. Het recht op verblijf in een land, het recht om het te verlaten en ernaar terug te keren vormen samen het recht op vrijheid van beweging

12 Zie J. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 5.

13 Zie L. Van Waas *Nationality Matters. Statelessness under International Law*, Antwerpen: Intersentia, 2008, pp. 224-225.

14 Zie N. Oudejans, *Asylum. A Philosophical Inquiry into the International Protection of Refugees*, (phd. Tilburg University 2011), pp. 52-53.

15 Sommige mensenrechtenverdragen maken de samenhang tussen nationaliteit en identiteit expliciet. Zo bepaalt artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) dat het kind bij de geboorte recht heeft op een naam en een nationaliteit en om geregistreerd te worden. Artikel 8 bepaalt vervolgens dat het kind het recht heeft zijn of haar identiteit te behouden, zoals nationaliteit, naam en familiebanden.

16 Zie Van Waas 2008 p. 371.

zoals onder meer geformuleerd in artikel 15 UVRM¹⁷ en artikel 12 lid 4 van het IVBPR.¹⁸

Vrijheid van beweging is dus een tweede kernfunctie van nationaliteit. Staatlozen lopen daarom een verhoogd risico om in een irreguliere situatie terecht te komen wanneer zij hun land zonder reisdocumenten (en identiteitspapieren) verlaten en een internationale grens oversteken. Het wordt voor hen moeilijk deze irreguliere situatie te verhelpen door terug te keren naar het herkomstland. Immers, geen staat ter wereld is verantwoordelijk voor de wedertoelating van een staatloze zonder verblijfsrecht tot zijn grondgebied. Als nationaliteit niet alleen het recht waarborgt op legale wijze het eigen land uit te reizen, maar ook het recht waarborgt terug te keren en in het eigen land te blijven, dan betekent staatloosheid dat het recht op vrijheid van beweging in het geding is.¹⁹

3 Bescherming in den vreemde

Een derde functie van nationaliteit is de waarborg van bescherming door de eigen staat in den vreemde. Een internationaalrechtelijk gevolg dat verbonden is aan nationaliteit is dat staten het recht hebben om hun burgers in het buitenland te beschermen tegen het handelen van de staat waar zij verblijven wanneer dat handelen hen schaadt en in strijd is met het internationale recht.²⁰ Naast deze diplomatieke bescherming is het staten toegestaan om, ook al is er geen sprake van een schending van het internationaal recht, de eigen burgers consulaire bijstand te verlenen, zoals het regelen van rechtsbijstand of het afgeven van reispapieren. Voor het uitoefenen van diplomatieke bescherming en consulaire bijstand geldt onverkort de eis dat de betrokkene voor wie de staat opkomt de nationaliteit bezit van die staat.²¹ Een staatloze kan zich, wanneer hij in het buitenland verblijft, niet wenden tot een diplomatieke vertegenwoordiging voor bescherming en bijstand.²²

4 Nationaliteit en burgerschap

Tot slot zijn nationaliteit en burgerschap nauw verwant. Het bezit van nationaliteit betekent niet slechts dat iemand staatsburger is, maar ook dat hij lid is van de politieke gemeenschap van die staat. In een democratische samenleving vertegenwoordigt nationaliteit dan ook een emancipatoir ideaal. Als leden van een gemeenschap kunnen de burgers van een staat deelnemen aan het politieke proces. Staatlozen zijn van deze deelname uitgesloten. Zij worden niet vertegenwoordigd en zijn onderworpen aan wetten en regels van een land in de totstandkoming waarvan zij geen deel hebben gehad omdat zij als niet-leden van de politieke gemeenschap geen toegang hebben tot het democratisch proces. Omdat staten belangrijke politieke rechten voorbehouden aan de eigen burgers, staat staatloosheid in de weg aan een volwaardige deelname aan de samenleving. Staatloosheid gaat dan ook vaak gepaard met politieke onzichtbaarheid en machteloosheid.

17 Artikel 15 lid 2 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bepaalt dat een ieder het recht heeft welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en ernaar terug te keren.

18 Artikel 12 lid 2 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten bepaalt dat een ieder het recht heeft welk land dan ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten. Artikel 12 lid 4 bepaalt vervolgens dat aan niemand willekeurig het recht mag worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren.

19 Van Waas 2008 p. 219.

20 H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nationaliteit en diplomatieke bescherming: een up-date, een vooruitzicht', in: De Th.M. de Boer e.a. (red.), *Strikwerda's Conclusies*, Deventer: Kluwer, 2011, p. 250-251.

21 Voor de volledigheid wordt toegevoegd dat volgens artikel 20 van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap iedere burger van de Unie in derde landen waar zijn eigen lidstaat niet vertegenwoordigd is de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat die wel vertegenwoordigd is, kan inroepen.

22 De International Law Commission heeft zich echter uitdrukkelijk uitgesproken over diplomatieke bescherming voor staatlozen. Artikel 8 lid 1 van de *Draft Articles on Diplomatic Protection* uit 2006 (No. 10 A/61/10) bepaalt: 'A State may exercise diplomatic protection in respect of a stateless person who, at the date of injury and at the date of the official presentation of the claim, is lawfully and habitually resident in that State.'

Kort samengevat: nationaliteit waarborgt dat er ten minste één staat is waar iemands bestaan en identiteit geregistreerd en gedocumenteerd zijn, waar iemand het recht heeft te worden toegelaten en te verblijven, waar iemands stem gehoord wordt en die bescherming biedt in het buitenland. Staatloosheid houdt het risico in dat iemands bestaan nergens erkend wordt, dat iemand nergens recht van toegang en verblijf heeft, nergens zichtbaar is en gehoord wordt en overal ter wereld een vreemdeling is die zonder bescherming van een eigen staat is overgeleverd aan de welwillendheid (of willekeur) van het land waar hij zich bevindt.

Het Verdrag van 1954 herstelt dit gebrek aan bescherming door aan personen zonder nationaliteit een vervangende (en tijdelijke) status als staatloze persoon en de daaruit voortvloeiende internationale bescherming toe te kennen. Op de inhoud van het Verdrag van 1954 wordt in hoofdstuk 3 ingegaan. Daarin worden tevens de maatregelen besproken die beogen staatloosheid te voorkomen en te verminderen en die zijn neergelegd in het tweede belangrijke internationale verdrag over staatloosheid, het Verdrag van 1961.

2.2 *De jure en de facto* staatloosheid

Zoals hierboven beschreven is nationaliteit de grondslag voor de mogelijkheid rechten uit te oefenen in en bescherming te genieten van een bepaalde staat. Daarom wordt in het internationaal recht een onderscheid gemaakt tussen het *recht op nationaliteit* enerzijds en de *rechten die voortvloeien uit nationaliteit* anderzijds. Staatloosheid zoals bedoeld in het Verdrag van 1954 ziet op de afwezigheid van nationaliteit, en niet op het ontbreken van rechten die verbonden zijn aan een nationaliteit. Het verdrag adresseert een *formeel juridisch gebrek aan bescherming* wegens het ontbreken van nationaliteit en ziet derhalve uitdrukkelijk op wat wel genoemd wordt *de jure* staatloosheid.

Het onderscheid tussen *de jure* en *de facto* staatloosheid vormt onderwerp van een aanhoudende discussie over de precieze betekenis van staatloosheid en het toepassingsbereik van het Verdrag van 1954 en, *mutatis mutandis*, het Verdrag van 1961. De commissie constateert dat de *de facto* staatloosheid een prominente rol speelt in de juridische,²³ academische²⁴ en maatschappelijke discussie over staatloosheid. In nagenoeg alle verkennende interviews die de commissie heeft gehouden ter voorbereiding van dit advies is de kwestie van *de facto* staatloosheid dan ook ter sprake gebracht. Omwille van de afbakening van dit advies, hecht de commissie eraan om de betekenis en relevantie van het begrip *de facto* staatloosheid te verhelderen. Daartoe heeft de commissie uitgebreid literatuuronderzoek verricht naar *de facto* staatloosheid. Het beeld dat ontstaat na bestudering van de literatuur is allesbehalve eenduidig; er bestaan verschillende visies op *de facto* staatloosheid, verschillende betekenissen worden aan het begrip toegekend, en het wordt in uiteenlo-

23 Uit zowel internationale en nationale jurisprudentie blijkt dat *de facto* staatloosheid onderwerp van juridische discussie en interpretatie is. Zo overwoog het Inter-Amerikaans Hof voor Mensenrechten in de landmark-case *Yean and Boscio v Dominican Republic* uit 2005 dat staatloosheid het gevolg is van het ontbreken van nationaliteit of het hebben van een nationaliteit die feitelijk niet effectief is. Zie *Case of Yean and Boscio v Dominican Republic*, September 8, 2005, overweging 142: 'Statelessness arises from the lack of nationality, when an individual does not qualify to receive this under a State's law, owing to arbitrary deprivation, or to the granting of a nationality that, in actual fact, is not effective.' En zeer recent nog behandelde de Rechtbank Midden-Nederland een beroep tegen de weigering van de gemeente Utrecht om de status van eisers in de GBA te veranderen van 'onbekende nationaliteit' in 'staatloosheid' waarbij de betrokkenen aanvoerden dat deze wijziging geboden was daar zij *de facto* staatloos waren (19 februari 2013, SBR 12/3509).

24 Zie bijvoorbeeld het themanummer 'Staatloosheid', *A&MR*, 2013-5/6, in het bijzonder de bijdragen van Van Waas, van Rodrigues en Van Melle.

pende contexten toegepast.²⁵

Kern van de discussie is de vraag of staatloosheid zich beperkt tot de jure staatloosheid of dat staatloosheid niet ook mede *de facto* staatloosheid omvat.²⁶ Aanleiding voor de discussie is de slotakte van het Verdrag van 1961 waarin aan staten de aanbeveling wordt gedaan om personen die *de facto* staatloos zijn zoveel mogelijk te behandelen als waren zij *de jure* staatloos teneinde hen in staat te stellen een effectieve nationaliteit te verkrijgen.²⁷

De verwijzing naar een effectieve nationaliteit in de slotakte herinnert eraan dat het bezit van nationaliteit niet altijd de rechten waarborgt die normaliter voortvloeien uit nationaliteit. Door het belang van een effectieve nationaliteit centraal te stellen vestigt deze aanbeveling de aandacht op het gebrek aan bescherming dat gepaard gaat met een ineffectieve nationaliteit. Van een ineffectieve nationaliteit is sprake indien iemand niet de rechten heeft die normaliter aan een nationaliteit kunnen worden ontleend. Terwijl de *afwezigheid van nationaliteit* de kern is van *de jure* staatloosheid, draait *de facto* staatloosheid om het hebben van een *ineffectieve nationaliteit*. Hoewel er geen eenduidige definitie van de *de facto* staatloosheid bestaat, kan gesteld worden dat de *de facto* staatloosheid in ieder geval tot uitdrukking brengt dat iemand in weerwil van zijn nationaliteit de bescherming van de staat waarvan hij staatsburger is ontbeert. Anders gezegd, *de facto* staatloosheid ziet op de onmogelijkheid tot de uitoefening van rechten die gekoppeld zijn aan nationaliteit en wijst derhalve niet op een juridisch gebrek aan bescherming zoals *de jure* staatloosheid, maar op een feitelijk gebrek aan bescherming door de staat waarvan iemand staatsburger is.²⁸

De facto staatloosheid kent niet een juridische definitie op basis waarvan personen geïdentificeerd kunnen worden die behoefte hebben aan internationale bescherming. Er bestaat dan ook geen overeenkomstige internationaalrechtelijke verplichting ter bescherming van *de facto* staatlozen.

Om tot een helder en onderscheidend begrip van *de facto* staatloosheid te komen heeft de commissie er voor gekozen aansluiting te zoeken bij de historische ontwikkeling van het begrip²⁹ met inachtneming van de ontstaansgeschiedenis van het Vluchtelingenverdrag, het Verdrag van 1954 en het Verdrag van 1961.³⁰ De definitie van *de facto* staatloosheid zoals die gegeven werd in een studie van de Sociaal Economische Raad van de VN uit 1949 'A Study of Statelessness' geeft richting: 'Stateless persons de facto are persons who, having left the country of which they are nationals, no longer enjoy the protection and

-
- 25 Zie bijvoorbeeld D.S. Weisbrodt & C. Collins, 'The Human Rights of Stateless Persons', *Human Rights Quarterly* 2006; C. Batchelor, 'Statelessness and Establishing Nationality Status', in: *Aan de grenzen van het Nederlanderschap*, Den Haag: Ministerie van Justitie, 1998, p. 22-25; C. Batchelor, 'Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status', *International Journal of Refugee Law* 1998, p. 156-183; UNHCR & IPU Nationality and Statelessness. A Handbook for Parliamentarians, Geneva: IPU 2005; A. Busser & P. Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *A&MR*, 2010, p. 384-391; Dokters van de Wereld, *Staatloos maakt radeloos. De situatie van staatloze Roma in Nederland in 2009*, Amsterdam:, Dokters van de wereld; C. Swayer (ex.a.), *Statelessness in the European Union: Displaced, Undocumented and Unwanted*, New York: Cambridge University Press, 2011; M. Gibney, 'Precarious Residents: Migration Control, Membership and the Rights of Non-Citizens', in *Human Development Research Paper*, 2009-10.
- 26 Zo oordeelde bijvoorbeeld de Rechtbank te Den Haag in 2003 dat het toepassingsbereik van het buitenschuldbeleid – dat voor de wijziging in 2005 alleen van toepassing was op staatloze vreemdelingen – onduidelijk was daar de staat geen antwoord kon geven op de vraag of onder staatloosheid ook de *de facto* staatloosheid verstaan moest worden. Zie LJN nr AIO720, zaaknr AWR 03/12080
- 27 Slotakte zoals geciteerd in H. Massey, 'UNHCR and De Facto Statelessness', 2010 <<http://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.html>> (18-07-2013).
- 28 Oudejans 2011, p. 48.
- 29 Zie UN Economic and Social Council *A Study of Statelessness*, August 1949, E/1112;E/1112/Add.1.
- 30 Uit de ontstaansgeschiedenis van zowel het Vluchtelingenverdrag, als later het Verdrag van 1954 en het Verdrag van 1961 blijkt dat de vraag of de formele definitie van staatloosheid niet ook reeds *de facto* staatloosheid insluit reeds een heikel punt was tijdens de totstandkoming van genoemde verdragen. Telkens laaide opnieuw de discussie op, of *de facto* staatloosheid moest worden ingegrepen in de formele definitie van staatloosheid. Uiteindelijk werd na lange beraadslagingen en vele discussies besloten om de kwestie van *de facto* staatloosheid te verwijzen naar de slotakte van het 1961 Verdrag. Zie N. Robinson, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons. Its History and Interpretation*, New York: UNHCR, 1997 (herdruk, eerste druk door World Jewish Congress in 1955) <www.unhcr.org>; zie ook P. Weis & R. Graupner, *The Problem of Statelessness*. World Jewish Congress, 1944; H. Massey 2010. Oudejans 2011.

*assistance of their national states, either because the authorities refuse to grant them assistance and protection, or because they themselves renounce the assistance and protection of the countries of which they are nationals.*³¹

De internationale gemeenschap erkent door middel van het Vluchtelingenverdrag vrees voor vervolging in of door de eigen staat als geldige reden om de bescherming en bijstand van de eigen staat te weigeren.³² De verwijzing in het voormelde citaat naar personen die zelf bescherming weigeren, heeft dus betrekking op vluchtelingen. In het kader van de discussie over staatloosheid is daarom nog de mogelijkheid van belang dat aan een persoon bescherming geweigerd wordt door de staat waarvan hij staatsburger is. Beperken we ons hiertoe dan zijn personen *de facto* staatloos als:

- zij een nationaliteit hebben en,
- zich bevinden *buiten* de staat waarvan zij staatsburger zijn, en
- hen de bescherming door die staat geweigerd wordt.

Het begrip *de facto* staatloosheid verkrijgt dus zijn inhoud op grond van de functie van nationaliteit in het internationaal recht.³³ Er is sprake van *de facto* staatloosheid indien diplomatieke bescherming en consulaire bijstand, inclusief het recht op terugkeer en weder toelating tot het grondgebied, worden ontzegd.³⁴ Het probleem van *de facto* staatloosheid doet zich zodoende voor in een vreemdelingrechtelijke context, namelijk wanneer een staat weigert zijn eigen staatsburger terug te nemen. Indien een persoon geen verblijfstitel heeft in het land waar hij verblijft en derhalve niet de bescherming geniet van de staat op wiens grondgebied hij verblijft, en evenmin kan terugkeren naar het land waar hij vandaan komt om zich opnieuw te plaatsen onder de bescherming van de staat waarvan hij staatsburger is, dan komt hij in eenzelfde juridisch vacuüm terecht als iemand die *de jure* staatloos is.³⁵ In Nederland kunnen *de facto* staatlozen een beroep

31 UN E/1112;E/1112/add.1.

32 Inderdaad blijkt uit de ontstaansgeschiedenis van het Vluchtelingenverdrag en het Verdrag van 1954 dat de *de facto* staatloosheid eerst en vooral een conceptueel hulpmiddel was om het vluchtelingenprobleem te identificeren en af te bakenen van de problematiek van staatloosheid. Een dergelijk onderscheid was nodig omdat vluchtelingen en staatlozen voordien waren samengebracht onder de algemene noemer 'onbeschermde personen.' Zie P. Weis, 1979 p. 161.

33 Zie paragraaf 2.1.

34 Ter voorbereiding van Guidelines no 1 The definition of 'Stateless Person' in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons van UNHCR vond er in 2010 in Prato een expertmeeting plaats. Tijdens deze expert meeting werd deze definitie van *de facto* staatloosheid naar voren gebracht, en kwam uiteindelijk terecht in de summary conclusions: 'The definition is as follows: *de facto* stateless persons are persons outside the country of their nationality who are unable or, for valid reasons, are unwilling to avail themselves of the protection of that country. Protection in this sense refers to the right of diplomatic protection exercised by a State of nationality in order to remedy an internationally wrongful act against one of its nationals, as well as diplomatic and consular protection and assistance generally, including in relation to return to the State of nationality.' (UNHCR, Summary Conclusions Expert meeting 'The Concept of Stateless persons under International Law' 27-28 mei 2010, p. 6). Uiteindelijk kwam deze definitie niet terecht in Guidelines no 1, maar vond zijn weg naar Guidelines No 3 The Status of Stateless Persons on the National Level, paragraaf 48: '*de facto* stateless persons are unable to return immediately to their country of nationality.'

35 Dit is tevens in overeenstemming met UNHCR Guidelines No 3, paragraaf 48 en 49: '*de facto* stateless persons are unable to return immediately to their country of nationality, providing them at the very minimum with temporary permission to stay promotes a degree of stability. Thus, States may consider giving them a status similar to that recommended above in paragraph 40 for stateless persons who have the possibility of securing protection elsewhere. In many cases an interim measure of this nature will prove sufficient as return will become possible through, for example, improved consular assistance or a change in policy with regard to consular assistance for such individuals. En: 'Where the prospects of national protection appear more distant, it is recommended to enhance the status of *de facto* stateless persons through the grant of a residence permit similar to those granted to persons who are recognised as stateless pursuant to the 1954 Convention. In general, the fact that *de facto* stateless persons have a nationality means that return to their country of nationality is the preferred durable solution. However, where the obstacles to return prove intractable, practical and humanitarian considerations point towards local solutions through naturalization as the appropriate response.'

doen op het buitenschuldbeleid.³⁶ Hierover heeft de ACVZ recent een ander advies uitgebracht.³⁷ Dit advies beperkt zich dan ook tot de kwestie van *de jure* staatloosheid. De termen ‘staatloosheid’ en ‘staatloze’ hebben in het vervolg van dit advies dan ook alleen betrekking op *de jure* staatlozen.

2.3 Oorzaken van staatloosheid

Kennis van de oorzaken van staatloosheid maakt de complexiteit van het (herkennen van het) probleem zichtbaar. Inzicht in de oorzaken kan bovendien bijdragen aan het voorkomen van staatloosheid. Deze paragraaf gaat daarom in op de verschillende oorzaken die ten grondslag kunnen liggen aan staatloosheid.

Staatloosheid kan oorspronkelijk of niet-oorspronkelijk zijn. Oorspronkelijke staatloosheid doet zich voor bij geboorte wanneer het kind bij ontstentenis van een geboorterecht geen nationaliteit krijgt toebedeeld. Niet-oorspronkelijke staatloosheid ontstaat op een later moment in de levensloop door het verlies van nationaliteit.³⁸

Hoewel in de praktijk vaak sprake is van een samenspel van factoren, is het niettemin mogelijk verschillende oorzaken van staatloosheid te onderscheiden en deze onder te verdelen in vijf categorieën die hieronder besproken worden.³⁹

2.3.1 Technische oorzaken van staatloosheid

Het niet verkrijgen of verliezen van nationaliteit kan het onbedoelde en onvoorziene gevolg zijn van leemtes in de nationaliteitswetgeving van een staat, of van tegenstrijdigheden tussen de wetgeving van twee of meerdere staten. Deze technisch-juridische oorzaken van staatloosheid houden verband met de omstandigheid dat elke staat krachtens zijn soevereiniteit de voorwaarden bepaalt voor het toebedelen van nationaliteit aan nieuwkomers (zowel pasgeborenen als migranten). Deze voorwaarden variëren per staat en zijn uitwerkingen van de zogeheten ‘genuine and effective link’ doctrine. Volgens deze doctrine is de juridische beschermingsrelatie tussen het individu en de staat – die door nationaliteit formeel wordt gevestigd – de uitdrukking van een al bestaande bijzondere relatie tussen het individu en de gemeenschap. Deze bijzondere relatie is de grondslag voor het verlenen van nationaliteit. Afhankelijk van hoe deze bijzondere relatie begrepen wordt zijn er drie beginselen te onderscheiden op grond waarvan nationaliteit verleend wordt.

Volgens de klassieke opvatting is er wegens geboorte sprake van een bijzondere relatie tussen het individu en de gemeenschap. Deze klassieke opvatting splitst zich uit in twee beginselen: *ius soli* en *ius sanguinis*. De gedachte achter *ius soli* is dat de leden van een gemeenschap verbonden zijn met elkaar omdat zij gebonden zijn aan een gedeelde

36 Voor de relatie tussen het buitenschuldbeleid in Nederland en *de facto* staatloosheid zie ook H. Massey 2010, p. 64-65: ‘Being *unable* to avail oneself of protection implies circumstances that are beyond the will of the person concerned. Such inability may be caused either by the country of nationality refusing its protection, or by the country of nationality being unable to provide its protection because, for example, it is in a state of war and/or does not have diplomatic or consular relations with the country of refuge.’

37 ACVZ, 2013.

38 Weis 1979 p.161-162.: ‘A person may either be stateless at birth, as the result of the fact that he does not acquire a nationality at birth according to the law of any state, or he may become stateless subsequent to birth by losing his nationality without acquiring another.’

39 Voor de bespreking van de oorzaken van staatloosheid is voornamelijk geput uit Van Waas 2008.

en begrensde plek (het territorium) die zij als de hunne beschouwen. Geboorte op het grondgebied grondvest dan nationaliteit. Wanneer de uitgangspositie is dat geboorte de leden van een gemeenschap verbindt door de opeenvolging van generaties, dan wordt nationaliteit verleend op grond van afstamming, dat wil zeggen *ius sanguinis*. De bijzondere relatie tussen het individu en de gemeenschap kan ook later in het leven ontstaan, wanneer het individu door zijn levensomstandigheden afhankelijk wordt van en verbonden raakt met een gemeenschap, bijvoorbeeld door het aangaan van familiebanden (huwelijk, adoptie) of langdurig verblijf. Wanneer hiervan sprake is kan nationaliteit volgens het beginsel van *ius domicilii* verleend worden. Oorspronkelijke staatloosheid kan ontstaan wanneer de beginselen van *ius soli* en *ius sanguinis* in conflict komen en het bij geboorte niet duidelijk is welke nationaliteit het kind moet krijgen: die van de ouders of van de staat op wiens grondgebied het ter wereld is gekomen. Er zijn meerdere scenario's denkbaar waarin een dergelijk conflict zich voordoet. Bijvoorbeeld wanneer de ouders staatsburger zijn van een staat die nationaliteit alleen *ius soli* verleent terwijl het kind in het buitenland geboren wordt op het grondgebied van een staat waar nationaliteit wordt doorgegeven door middel van afstamming. Het nieuw geboren kind staat dan bloot aan het risico van staatloosheid omdat het niet de nationaliteit van zijn ouders krijgt die immers alleen op basis van *ius soli* verleend wordt, en het evenmin de nationaliteit krijgt van de staat waar het geboren is omdat het niet in de juiste afstammingslijn geboren is.

Dat ouders een nationaliteit bezitten die via afstamming (*ius sanguinis*) wordt doorgegeven garandeert evenmin dat het kind, waar ter wereld ook geboren, verzekerd is van een nationaliteit. Wanneer de staat waarvan de ouders staatsburger zijn, in zijn nationaliteitswetgeving de beperking heeft opgenomen dat de nationaliteit niet automatisch aan volgende generaties wordt doorgegeven, indien families in het buitenland verblijven, en er in de staat waar het kind geboren wordt geen *ius soli* geldt, dan ontbeert het kind bij geboorte een nationaliteit.

Technische factoren kunnen ook later in het leven staatloosheid creëren.⁴⁰ Tegenstrijdigheden of onevenwichtigheden in de nationaliteitswetgeving van staten kunnen zich voordoen wanneer er sprake is van een verandering van burgerlijke status van een persoon, bijvoorbeeld door huwelijk of scheiding. Tegenwoordig voert een meerderheid van staten niet langer een automatische nationaliteitswijziging door wanneer een van zijn onderdanen een niet-staatsburger huwt. Evenmin betekent scheiding dat de wegens huwelijk verkregen nationaliteit automatisch verloren gaat. Desalniettemin veroorzaken huwelijk en scheiding incidenteel staatloosheid, bijvoorbeeld wanneer een partner vrijwillig zijn/haar nationaliteit opgeeft zonder zich te hebben verzekerd van een nieuwe nationaliteit. Een ander scenario waarin staatloosheid dreigt is gerelateerd aan verblijf dat eveneens gezien kan worden als bewijs voor het bestaan van een 'genuine link.' Juist omdat verblijf in een staat begrepen kan worden als het aanknopen van nieuwe loyaliteiten en het verbreken van oude, geldt in sommige staten dat het verlaten van het eigen land en het verblijf in een ander land een indicatie is dat het individu zijn banden met de staat waarvan hij de nationaliteit bezit heeft doorgesneden, hetgeen leidt tot het (automatisch) verlies van nationaliteit. Wanneer het verlies van de oude nationaliteit (soms al na enkele maanden) niet samenvalt met het verkrijgen van een nieuwe nationaliteit (soms pas na jaren legaal verblijf in het nieuwe land), is staatloosheid het resultaat.

40 Voor een voorbeeld hiervan uit de Nederlandse praktijk zie B. De Hart & K. Groenendijk 'Multiple Nationality: The Practice of Germany and the Netherlands' in R. Cholewinski, R. Perruchoud & E. MacDonald (eds.) *International Migration Law. Developing Paradigms and Key Challenges*, Den Haag: Asser Press, 2007, p. 99.

2.3.2 Willekeurige ontzegging van nationaliteit

Staatloosheid kan ook het gewilde – maar vaak verbloemde – gevolg zijn van het willekeurig handelen van een staat waardoor aan bepaalde personen of groepen moedwillig het burgerschap wordt ontzegd teneinde hen te marginaliseren, isoleren en in sommige gevallen zelfs te deporteren. We spreken dan van een willekeurige ontzegging van nationaliteit.

Weliswaar heeft elke staat het recht om onder zijn eigen voorwaarden te bepalen wie staatsburger is en wie niet, maar de noodzaak van het onderscheid tussen burger en niet-burger slaat om in willekeur als de ontzegging van nationaliteit:

- geschiedt op discriminatoire gronden;
- niet omkleed is met procedurele waarborgen, of anderszins
- illegitiem is, dat wil zeggen een daad van machtsmisbruik buiten het recht om.

Willekeurige ontzegging ('arbitrary deprivation') van nationaliteit is een van de meest voorkomende oorzaken van staatloosheid. Willekeurige ontzegging kan betrekking hebben op het niet verlenen van nationaliteit bij geboorte, het niet verlenen van nationaliteit op een later moment in het leven of op het ontnemen van nationaliteit. Willekeurige ontzegging van nationaliteit kan dus leiden tot oorspronkelijke en niet-oorspronkelijke staatloosheid.

Een voorbeeld van het eerste is de uitsluiting van geboorterecht *iures soli* in de Dominicaanse Republiek van kinderen wier ouders afkomstig zijn uit Haïti en die illegaal in de republiek verblijven. Het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens kwalificeerde dit als een willekeurige ontzegging van nationaliteit omdat de kinderen een nationaliteit werd onthouden op grond van etnische afkomst en migratiestatus.⁴¹

Een voorbeeld van niet-oorspronkelijke staatloosheid door willekeurige ontzegging van nationaliteit⁴² is de denationalisatie in het kader van het conflict tussen Ethiopië en Eritrea waarin Ethiopië systematisch zijn eigen burgers met een Eritrese oorsprong begon te denationaliseren om hen te kunnen deporteren naar Eritrea.⁴³ Dit overkwam tussen 1998 en 2000 naar schatting 75.000 Ethiopische staatsburgers. De deportaties werden vooraf gegaan door de systematische inname en vernietiging van identiteitsdocumenten met het expliciete doel de gedeporteerden het onmogelijk te maken ooit nog hun oorspronkelijke Ethiopische nationaliteit te bewijzen.⁴⁴

2.3.3 Nieuwe staten

Wanneer staten uiteenvallen en/of elkaar opvolgen waardoor de oude nationaliteit verdwijnt en nieuwe nationaliteiten ontstaan, kan dit een bron zijn van staatloosheid.

De nationaliteitswetgeving van staten bepaalt (expliciet) wie staatsburger is van de staat en zegt (impliciet) wie van burgerschap is uitgesloten. Dat de kwestie van lidmaatschap van de staat één van de meest fundamentele vraagstukken is van de politiek en rechtsvorming, wordt duidelijk wanneer er sprake is van de constitutie van een nieuwe staat. De

41 Zie *Yean and Boscio Children v. the Dominican Republic*, Inter American Court of Human Rights, Series C., Zaaknr. 130, (2005) r.o. 156: 'The migratory status of a person cannot be a condition for the State to grant nationality, because migratory status can never constitute a justification for depriving a person of a right to nationality or the enjoyment and exercise of rights.'

42 Een ander bekend voorbeeld betreft de staatloze Bidoun in Koeweit. Zie Human Rights Watch, *Prisoners of the Past. Kuwaiti Bidoun and the Burden of Statelessness*, New York: Human Rights Watch, 2011.

43 Zie J. Campbell, 'The Enduring problem of Statelessness in the Horn of Africa: How nation-States and Western Courts (Re)define nationality', *International Journal of Refugee Law* 2011, p. 656-679.

44 Zie Human Rights Watch, 'Mass Expulsion and the Nationality Issue (June 1998-April 2002)', *The Horn of Africa War 2003-3*(15).

eerste, en tegelijk ook meest complexe vraag die dan beantwoord moet worden is: wie is het volk?

Deze vraag is expliciet aan de orde wanneer er sprake is van (i) de eenwording van staten, (ii) het uiteenvallen en de opeenvolging van staten, (iii) afscheiding van staten of (iv) de overdracht van grondgebied. Wanneer een staat uiteenvalt en een nationaliteit verdwijnt, dan doemt onvermijdelijk de vraag op hoe de nieuwe nationaliteiten van de nieuw gevormde staten verdeeld moeten worden over diegenen die voordien tot het ene volk behoorden van de uiteengevallen staat. Er kan dan een conflict ontstaan over welke staat verantwoordelijk is voor welke personen. Het is voornamelijk in de context van het uiteenvallen van staten, hetgeen gedeeltelijk kan zijn zoals in het hierboven gegeven voorbeeld van Eritrea of geheel zoals in het geval van de Sovjet-Unie en de Federale Republiek Joegoslavië,⁴⁵ dat verschillende factoren zoals leemtes en tegenstrijdigheden in wetgeving en discriminatie, zich opstapelen en uiteindelijk resulteren in (grootschalige) staatloosheid. Veel staatlozen zijn op deze manier staatloos geworden.

De afscheiding en onafhankelijkheid van de Baltische staten Litouwen, Estland en Letland van de Sovjet-Unie in de vroege jaren negentig van de twintigste eeuw illustreren hoe, aan de ene kant, staatloosheid voorkomen kan worden wanneer staten uiteenvallen en, aan de andere kant, juist kan ontstaan door het creëren of herstel van nieuwe nationaliteiten.⁴⁶ Op gezag van de Russische centrale overheid migreerden veel mensen uit Rusland, de Oekraïne en Georgië tussen 1940 en 1960 naar de Baltische staten. Toen deze staten zich vervolgens rond 1990 onafhankelijk verklaarden rees de vraag waar deze Russische migranten thuishoorden en welke nationaliteit zij zouden moeten krijgen. Litouwen besloot zijn nationaliteit te verlenen aan eenieder die zich tijdens de onafhankelijkheid of in de overgangsfase legaal bevond op het grondgebied, inclusief de Russische migranten. Estland en Letland daarentegen stelden zich op het uitdrukkelijke standpunt dat er geen sprake was van een opeenvolging van staten, waardoor alleen personen die vóór de ‘Russische bezetting’ staatsburger van Estland of Letland waren geweest en hun nakomelingen de Estse of Letse nationaliteit kregen. De Russische migranten, die inmiddels al generaties verbleven in deze Baltische staten en daar geworteld waren, werden geacht de Russische nationaliteit aan te vragen, zonder dat duidelijk was of dit überhaupt mogelijk zou zijn. Toen Letland en Estland in 2004 toetraden tot de Europese Unie was respectievelijk 22.4 % en 12.5 % van de bevolking staatloos.⁴⁷

2.3.4 Ontbreken van identiteitsdocumenten

Door obstakels in de registratie, documentatie en identificatie van personen, kan het voorkomen dat mensen niet een nationaliteit bezitten waar zij in theorie wel recht op hebben. Er zijn grosso modo drie redenen waarom mensen de nationaliteit die zij bezitten of waar zij in principe recht op hebben niet kunnen bewijzen: geen toegang tot de geboorteregistratie, vernietiging van de burgerlijke administratie, en, tot slot, twijfel omtrent de identiteit.⁴⁸

Zo vormt het ontbreken van geboorteregistratie een struikelblok omdat niet kan worden aangetoond dat het kind geboren is op het grondgebied van de staat of het kind is van

45 Zie G. Pudar, *Persons at Risk of Statelessness in Serbia*, 2011 <<http://www.refworld.org/pdfid/4fd1bb408.pdf>>.

46 N. Gelazis, ‘The European Union and the Statelessness problem in the Baltic States’, *European Journal of Migration and Law*, 2004, p. 225-242.

47 Zie N. Gelazis 2004.

48 Zie H. Massey 2010.

ouders van wie de nationaliteit normaliter via afstamming wordt doorgegeven.⁴⁹ Verschillende obstakels kunnen in de weg staan aan registratie: bureaucratische blokkades, leefomstandigheden van de ouders (lange afstand tot de plaats van registratie, gebrek aan voldoende middelen) of simpelweg onwetendheid bij ouders over belang en noodzaak van registratie. Schattingen zijn dat wereldwijd jaarlijks meer dan 48 miljoen geboortes niet worden geregistreerd.⁵⁰

Ook op een later moment in het leven kunnen moeilijkheden ontstaan in het bewijzen van nationaliteit, bijvoorbeeld wanneer de burgerlijke administratie van een land tijdens een burgeroorlog of in een overgangsfase naar een nieuwe staat vernietigd is. Zo heeft Slovenië bijvoorbeeld na de uittreding uit de Federale Republiek Joegoslavië de Roma bevolking ‘administratief gezuiverd’ uit de burgerlijke administratie om te voorkomen dat zij de Sloveense nationaliteit zouden krijgen.⁵¹

Een andere reden waarom mensen moeilijkheden kunnen ondervinden met het bewijzen van hun nationaliteit is dat zij hun identiteit niet kunnen bewijzen, bijvoorbeeld omdat ze met valse documenten hebben gereisd of hun bescheiden zijn ingenomen en vernietigd door mensenhandelaren. Aan de orde is dan niet een ontkenning dat een dergelijk persoon de nationaliteit van een bepaalde staat heeft. Het probleem is dat die persoon niet kan bewijzen te zijn wie hij zegt te zijn.

2.3.5 Genderspecifieke oorzaken

Staatloosheid kan ook het gevolg zijn van discriminatoire wetgeving die vrouwen – en hun kinderen – treft. Wanneer staten in weerwil van internationale verdragen die vrouwen gelijke rechten toekennen met betrekking tot de nationaliteit van hun kinderen,⁵² enkel toestaan dat nationaliteit wordt doorgegeven via de vader, dan kunnen er situaties ontstaan waarin staatloosheid dreigt voor het pasgeboren kind. Bijvoorbeeld wanneer de vader onbekend is of het kind buitenechtelijk is geboren en de vader weigert het te erkennen. Of wanneer de vader zelf staatloos is, en het de moeder niet is toegestaan haar nationaliteit door te geven aan hun kind. Volgens het Somalische nationaliteitsrecht is het moeders bijvoorbeeld niet toegestaan hun nationaliteit door te geven aan hun kinderen. Discriminatie op grond van gender kan er ook voor zorgen dat vrouwen zelf staatloos raken. Zo is bijvoorbeeld volgens de Iraanse nationaliteitswetgeving de nationaliteit van een vrouw afhankelijk van de nationaliteit van haar vader of echtgenoot, en verliest de vrouw haar afhankelijke nationaliteit wanneer zij een niet-Iraanse staatsburger huwt. Tot slot dient te worden opgemerkt dat vrouwen vaker in een kwetsbare positie terechtkomen waarin verschillende oorzaken en factoren die bijdragen aan staatloosheid zich kunnen opstapelen. Een groep die in de recente literatuur in dit verband steeds vaker wordt genoemd zijn slachtoffers van mensenhandel wier documenten worden vernietigd door de handelaren en die daardoor moeilijkheden kunnen ondervinden in het bewijzen van hun identiteit en nationaliteit.⁵³

49 Zie UNHCR *Action to Address Statelessness. A Strategy Note, Division of International protection*, New York: UNHCR, 2010, p. 11.

50 Unicef, *The ‘Rights’ Start to Life. A Statistical Analysis of Birth registration*, New York: UNICEF, 2005, p. 3.

51 Zie ECHR 13 juli 2010, application no 26828/06, *Case of Kuric and Others v. Slovenia*.

52 Artikel 9 lid 1 van het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen (1981) bepaalt dat ‘de Staten die partij zijn bij dit verdrag, vrouwen gelijke rechten [verlenen] als mannen om een nationaliteit te verkrijgen, van nationaliteit te veranderen of deze te behouden. Zij waarborgen in het bijzonder dat noch een huwelijk met een buitenlander, noch een wijziging van nationaliteit van de echtgenoot staande huwelijk, automatisch de nationaliteit van de echtgenote verandert, haar staatloos maakt of haar dwingt de nationaliteit van haar echtgenoot aan te nemen.’ Artikel 9 lid 2 schrijft voor 2 dat ‘de Staten die partij zijn bij dit verdrag, vrouwen gelijke rechten [verlenen] als mannen wat de nationaliteit van hun kinderen betreft.

53 Zie D. Weissbrodt & C. Collins, ‘The Human Rights of Stateless Persons’, *Human Rights Quarterly*, 2006, p. 245-276.

2.4 Staatlozen in Nederland

2.4.1 De GBA als bron voor de beschrijving van staatloosheid in Nederland

De UNHCR schat het aantal staatlozen in de wereld op ongeveer 12 miljoen personen.⁵⁴ Het lijkt geen twijfel dat een deel van deze staatlozen zich in Nederland bevindt. Het is echter niet mogelijk om een goed inzicht te krijgen in de omvang en de samenstelling van deze groep, omdat een goede registratie van staatlozen in Nederland ontbreekt.

De GBA is een bron waaraan gegevens over staatloosheid kunnen worden ontleend en waarvan in deze paragraaf ook gebruik wordt gemaakt. Aan deze bron zitten echter de nodige haken en ogen. De commissie heeft in een eerder advies⁵⁵ al geconstateerd dat het met zekere regelmaat voorkomt dat vreemdelingen bij het indienen van een verzoek om inschrijving in de GBA identiteits- of documentfraude plegen. Gemeenten hebben daarbij eveneens aangegeven de verklaring onder ede, die wordt afgenomen wanneer identiteitsdocumenten ontbreken, niet als een deugdelijke identiteitsvaststelling te beschouwen. Een dergelijke verklaring kan volgens de Wet GBA niet dienen als bron voor het inschrijven van een nationaliteit. Dit heeft als voordeel dat de nationaliteiten die wel in de GBA staan ingeschreven met documenten onderbouwd zijn en daarom als redelijk betrouwbaar kunnen worden bestempeld. Het nadeel hiervan is echter dat er veel vreemdelingen als ‘van onbekende nationaliteit’ staan ingeschreven in de GBA omdat zij hun nationaliteit niet met documenten kunnen aantonen. Op 1 januari 2013 betrof dit 83.642 personen.⁵⁶ Hieronder bevinden zich ook staatlozen. Ook staatlozen moeten namelijk aantonen dat zij staatloos zijn,⁵⁷ ook al is dat voor hen vaak niet mogelijk.⁵⁸

Daarnaast worden alleen vreemdelingen ingeschreven in de GBA die rechtmatig verblijf hebben als bedoeld in artikel 8 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000)⁵⁹ en die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste vier maanden in Nederland verblijf zullen houden.⁶⁰ Staatlozen zonder (eerder) rechtmatig verblijf staan zodoende (net als overige vreemdelingen zonder eerder rechtmatig verblijf) niet in de GBA ingeschreven. Het is onbekend hoe groot deze groep is. De GBA is als bron voor staatloosheid dus onvolledig; er zijn meer staatlozen in Nederland dan de personen die als zodanig in de GBA staan ingeschreven, maar onbekend is hoeveel.

Volgens artikel 30 Wet GBA vindt uitschrijving uitsluitend plaats op grond van de mededeling van het college van Burgemeester en Wethouders van een andere gemeente dat heeft besloten tot inschrijving van de betrokken persoon in zijn basisadministratie. Dit betekent voor vreemdelingen die eenmaal in de GBA staan ingeschreven, dat zij ook geregistreerd blijven staan als hun rechtmatig verblijf beëindigd wordt. Personen die naar het buitenland verhuizen blijven ingeschreven in de GBA,⁶¹ maar zijn wel verplicht dit te melden,⁶² zodat dit gegeven kan worden opgenomen. Vreemdelingen die dit nalaten, kunnen nog enige tijd als woonachtig in Nederland ingeschreven blijven staan in de GBA

54 UNHCR 2011, p. 9.

55 ACVZ, *Het topje van de ijsberg*, Den Haag: ACVZ, 2010, p. 52.

56 CBS Statline <<http://statline.cbs.nl/>> (22-08-2013).

57 Zie paragraaf 3.2.1.

58 Zie paragraaf 2.1.

59 Het gaat hier om vreemdelingen met een verblijfsvergunning maar ook om vreemdelingen die geen verblijfsvergunning hebben maar wel rechtmatig verblijven, bijvoorbeeld omdat ze een procedure in Nederland mogen afwachten of omdat zij Unieburger zijn. Zie voor een volledige opsomming van de gronden voor rechtmatig verblijf artikel 8 Vw 2000.

60 Art. 26 Wet GBA

61 Art. 28 Wet GBA

62 Art. 68 lid 1 Wet GBA

omdat de gemeente niet op de hoogte is van het vertrek van de vreemdeling. Ondanks de beperkingen van de GBA als bron wordt in deze paragraaf, net zoals in het eerdere rapport van de UNHCR *Staatloosheid in Nederland*, toch geprobeerd om op basis van deze gegevens een beter inzicht te geven in een aantal kenmerken van de groep staatlozen in Nederland die in de GBA staan geregistreerd. De UNHCR heeft destijds gebruik gemaakt van data van het CBS over de achtergrond van personen die als ‘staatloos’ of ‘van onbekende nationaliteit’ in de GBA staan ingeschreven.⁶³ De ACVZ heeft geactualiseerde gegevens van het CBS ontvangen met peildatum 1 januari 2012.⁶⁴

Op 1 januari 2012 stonden 2.005 personen als staatloos en 88.313 personen als ‘van onbekende nationaliteit’ geregistreerd in de GBA. De informatie in deze paragraaf is hierop gebaseerd. De staatlozen in Nederland zijn onder te verdelen in twee groepen. In de eerste plaats verblijven er in Nederland staatlozen die hier al langdurig aanwezig zijn, of die hier geboren zijn en die Nederland op basis van dit langdurige verblijf of geboorte zijn gaan beschouwen als hun eigen land. Er is dan sprake van staatloosheid *in situ*.⁶⁵ In de tweede plaats verblijven er in Nederland staatloze migranten.

2.4.2 *In situ* staatloosheid

De groep personen die *in situ* staatloos is bestaat uit personen die als gevolg van de Nederlandse koloniale geschiedenis dan wel als gevolg van de (toepassing van de) Nederlandse nationaliteitswetgeving staatloos zijn geworden.

Molukkers

Als gevolg van de koloniale geschiedenis van Nederland zijn er heden ten dage nog altijd Molukkers woonachtig in Nederland die staatloos zijn. Deze groep kreeg na de onafhankelijkheid van Indonesië tegen hun zin het Indonesisch staatsburgerschap toebedeeld. Een groot deel van hen verloor dat weer nadat ze vijf jaar buiten Indonesië woonachtig waren geweest en geen verlenging van het staatsburgerschap hadden aangevraagd. Daarnaast vroegen velen van hen, vanwege het ideaal van de Molukse Republiek, niet het Nederlanderschap aan. Als gevolg hiervan bevonden zich in de jaren zeventig naar schatting 27.000 staatloze Molukkers in Nederland.⁶⁶ De Nederlandse regering voerde vervolgens in 1976 de Faciliteitenwet in, die Molukkers voorzag van nagenoeg dezelfde rechten als Nederlandse staatsburgers.⁶⁷ In 1991 volgde een besluit dat alle staatloze Molukkers als Nederlanders zouden worden beschouwd voor de Paspoortwet.⁶⁸ Inmiddels hebben bijna alle Molukkers de Nederlandse nationaliteit verworven. De schatting is dat er nog tussen de 700 en 750 staatlozen van Molukse afkomst in Nederland zijn.⁶⁹ Deze personen bezit-

63 De data hadden als peildatum 1 januari 2010.

64 Recentere data hierover waren medio 2013 nog niet beschikbaar.

65 Zie ook UNHCR Guidelines no. II, paragraaf 6: ‘[Statelessness determination procedures] ... may not be appropriate in relation to certain stateless populations ... Some stateless populations in a non-migratory context remain in their ‘own country’ and may be referred to as *in situ* population. For these groups determination procedures for the purpose of obtaining a status as a stateless person are not appropriate because of their long-established ties to these countries ... States might be advised to undertake targeted nationality campaigns or nationality verification efforts rather than statelessness determination procedures.’

66 G. R. Jones, *Tussen onderdanen, Rijksgenoten en Nederlanders. Nederlandse politici over burgers uit Oost en West en Nederland 1945-2005*, Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2007 p.129.

67 Stb. 468

68 UNHCR 2011, p.16.

69 Schatting gebaseerd op cijfers van het CBS waar personen die als staatloos in de GBA geregistreerd staan en die zelf in Indonesië zijn geboren of wiens vader in Indonesië is geboren, bij elkaar zijn opgeteld (zie hiervoor ook UNHCR 2011, p. 25. Peildatum 1 januari 2012.

ten echter dezelfde rechten als Nederlandse staatsburgers en zullen over het algemeen, indien zij dat wensen, de Nederlandse nationaliteit kunnen verkrijgen. Ze vallen daarom niet onder de bescherming van het Verdrag van 1954.⁷⁰ In dit advies wordt verder dan ook niet ingaan op de Molukse staatlozen in Nederland.

De Toescheidingsovereenkomst tussen Nederland en Suriname

In 1975 trad de Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen Nederland en Suriname in werking. Dit verdrag regelde wie Surinamer was en wie Nederlander en had als doel te voorkomen dat de onafhankelijkheid van Suriname staatloosheid zou veroorzaken.⁷¹ Het verdrag heeft er over het algemeen voor gezorgd dat iedere staatsburger één van beide nationaliteiten kreeg. Toch is in de loop der jaren gebleken dat er personen zijn waarbij alsnog onduidelijkheid is gerezen over de juiste nationaliteit. Ook recent hebben zich dit soort gevallen voorgedaan.⁷² De voornaamste oorzaken hiervan zijn interpretatieverschillen tussen Nederland en Suriname over de overeenkomst en problemen in de bewijslast over de feitelijke situatie van betrokken personen (bijvoorbeeld op het gebied van woonplaats of familierechtelijke betrekkingen) ten tijde van de inwerkingtreding van de overeenkomst.⁷³ Het komt voor dat personen door geen van beide landen als staatsburger worden erkend. Indien zij niet in het bezit zijn van een andere nationaliteit, moeten deze personen worden beschouwd als *de jure* staatloos.⁷⁴ Echter, in zaken waarin de Toescheidingsovereenkomst een rol speelt bestaat de mogelijkheid bij de rechtbank te procederen om het Nederlanderschap te laten vaststellen.⁷⁵ In dit advies zal hier dan ook verder niet op worden ingegaan.

Roma die zijn toegelaten in 1977/1978

In de interviews die de ACVZ heeft gehouden werden Roma veelvuldig genoemd als groep waaronder staatloosheid voorkomt. Dit beeld wordt bevestigd in literatuur over de positie van Roma in Nederland. De in Nederland aanwezige Roma worden op grond van hun migratiegeschiedenis onderverdeeld in verschillende groepen.⁷⁶ Eén categorie die in het kader van staatloosheid bijzondere bespreking verdient, is de groep Roma die in 1977/78 door middel van een pardonregeling een verblijfsstatus heeft gekregen. Uit de literatuurstudie blijkt dat staatloosheid ook onder deze specifieke groep voorkomt.⁷⁷ Dit

70 Zie paragraaf 3.1.

71 B. van Melle, 'Surinaams, Nederlands – of geen van beide.', *A&MR* 2013, p. 295-300.

72 Idem.

73 Idem.

74 Zie paragraaf 2.2.

75 Dit is conform artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap waarin geregeld is dat een ieder bij de rechtbank te 's-Gravenhage een verzoek kan indienen tot vaststelling van zijn Nederlanderschap, of een verzoek tot vaststelling dat hij het Nederlanderschap niet bezit.

76 De indeling die meestal wordt gevolgd onderscheidt vier groepen Roma die aanwezig zijn in Nederland:

- De 'oude Roma' die reeds in de 19e eeuw naar Nederland zijn gekomen. Onder deze groep doet staatloosheid zich nauwelijks voor.
- De Roma die in 1977/78 gelegaliseerd werden in het kader van een specifiek voor deze groep getroffen pardonregeling; ondanks dat deze groep in Nederland woont en hier legaal verblijft, doet zich onder deze groep wel degelijk staatloosheid voor.
- De Roma die als arbeidsmigrant gekomen zijn uit met name Griekenland, Spanje en Italië, onder deze groep doet staatloosheid zich nauwelijks voor omdat zij doorgaans de Griekse, Spaanse of Italiaanse nationaliteit bezaten.
- De 'nieuwe Roma' die vanaf de jaren negentig gekomen zijn als gevolg van de Balkanoorlogen en de toetreding tot de EU van landen als Hongarije en Polen. Onder deze groep doet staatloosheid zich naar alle waarschijnlijkheid voor omdat zij vermoedelijk reeds staatloos waren voor hun komst naar Nederland. Deze groep beschouwt de ACVZ als 'staatloze migranten'.

Zie hiervoor Justitia et Pax, *Tussen wal en schip. Staatloze Roma in Nederland*, Den Haag: Commissie Justitia et Pax Nederland, 2012 en Justitia et Pax, *Report of the Conference The Condition of Roma Precarity: Is there a Future for good practices?*, Den Haag: Commissie Justitia et Pax Nederland, 2012.

77 Justitia et Pax, 2012, p. 10. Zie Ook A. Busser & P. Rodrigues (2010), 'Staatloze Roma in Nederland', *A&MR* p. 384-391.

werd vervolgens bevestigd in gesprekken die de commissie hierover gevoerd heeft. Nog in 2010 maakte de toenmalige minister van Justitie gewag van het bestaan van staatloosheid onder deze specifieke groep Roma.⁷⁸

Staatloosheid onder de Roma die in 1977/78 zijn geregulariseerd is opmerkelijk: één van de redenen voor hun regularisatie was immers het feit dat zij staatloos waren.⁷⁹ Een mogelijke oorzaak voor de blijvende staatloosheid onder de Roma uit 1977/78 was de onduidelijkheid die destijds bestond over hun verblijfsstatus. De legalisatie in 1977/78 creëerde een uitzonderingspositie voor Roma ten opzichte van het algemene vreemdelingenbeleid, waardoor de staatloze Roma in een vergelijkbare situatie kwamen als vluchtelingen. Hoewel de legalisatie een verblijf zonder beperkingen in het vooruitzicht stelde bleek het in de praktijk moeilijk voor deze Roma om, net zoals vluchtelingen, een destijds zogeheten vestigingsvergunning te krijgen of te naturaliseren. In 1983, vijf jaar na de legalisatie, verklaarde de toenmalige minister van Justitie dat van permanent verblijf geen sprake kon zijn, en dit ook nooit de bedoeling was geweest.⁸⁰

Hoewel enkele Roma erin slaagden te naturaliseren werden vanaf 1987 de meeste verzoeken tot naturalisatie afgewezen wegens het niet voldoen aan inburgeringseisen of wegens criminele antecedenten. Protesten van belangenverenigingen, sympathisanten en academici dat het een groep betrof van staatloze personen en dat daarom de inburgeringseisen voor naturalisatie zouden moeten vervallen vonden geen gehoor in de politiek.⁸¹

Een andere mogelijke oorzaak voor de langdurige staatloosheid onder deze groep Roma is recenter en kan gevonden worden in de aanscherping van de naturalisatiewetgeving die in 2003 is doorgevoerd. Sindsdien moeten vreemdelingen, tenzij zij vluchteling zijn of in bewijsnood verkeren, nationaliteits- en identiteit bewijzende documenten overleggen om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen. Roma zijn echter vaak niet in het bezit van dergelijke bescheiden die hun identiteit en voormalige nationaliteit (of staatloosheid) kunnen bewijzen.

In 2010 verklaarde de toenmalige minister dat de Roma die reeds sinds 1977/78 legaal verblijven in Nederland ‘veelal in aanmerking [kunnen] komen voor het Nederlandschap door middel van naturalisatie of optie en dat hun kinderen de Nederlandse nationaliteit [kunnen] krijgen op basis van artikel 6, eerste lid, sub b RWN dan wel op basis van artikel 3, derde lid RWN.’⁸² De oplossing voor staatloosheid onder deze specifieke groep Roma is inderdaad gelegen in het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit. Wanneer mensen staatloos zijn in eigen land dan is vaststelling en toekenning van de nationaliteit een gepaste oplossing voor hun staatloosheid.⁸³ Een eigen aanpak voor de groep Roma die een verblijfsrecht heeft gekregen in 1977/1978 acht de commissie de aangewezen weg om hun staatloosheid op te lossen.

2.4.3 Staatloze kinderen die in Nederland zijn geboren

Kinderen die bij of meteen na hun geboorte geen nationaliteit krijgen toebedeeld worden aangeduid als ‘oorspronkelijke staatlozen.’ Staatloosheid bij geboorte kan ontstaan wanneer de beginselen van *ius soli* en *ius sanguinis* in conflict komen.⁸⁴ Nederland hanteert

78 Ah-tk20102011-914.

79 Zie *Kamerstukken II 1980/81*, 16 596, nr. 2; *Kamerstukken II 1977/78*, 14 800, nr. 9.; W. Willemsen & L. Lucassen *Ongewenste vreemdelingen. Buitenlandse zigeuners en de Nederlandse overheid: 1969-1989*, Den Haag: SDU, 1990, p. 59.

80 Zie Willemsen & Lucassen 1990, p. 85-88

81 Idem p. 134.

82 Ah-tk-20102011-914

83 Vgl. vergelijk *Guidelines on Statelessness no. 1* van de UNHCR, zie par.2.4.1.

84 Zie paragraaf 2.3.

overwegend het principe van *ius sanguinis*. Het gevolg is dat wanneer op Nederlands grondgebied een kind wordt geboren uit buitenlandse ouders die hun eigen nationaliteit niet kunnen doorgeven aan hun kind of die zelf staatloos zijn, het kind staatloos is. Op grond van artikel 6 lid 1 onder b RWN kunnen in Nederland geboren staatloze kinderen na drie jaar wettig en gewoon verblijf opteren voor het Nederlanderschap. Dit is de Nederlandse uitwerking van de artikelen 1 en 4 van het Verdrag van 1961.⁸⁵ In deze en de volgende paragraaf wordt meer inzicht gegeven in de groep die mogelijk voor deze optiegrond in aanmerking komt.

In Nederland stonden op 1 januari 2012 in totaal 2.005 personen als ‘staatloos’ geregistreerd in de GBA. De meerderheid van deze personen (1.400) is geboren in Nederland.⁸⁶ Onbekend is of al deze personen al bij geboorte staatloos waren of dat sommigen later in hun leven staatloos geworden zijn. Om beter zicht te krijgen op oorspronkelijke staatloosheid in Nederland wordt hieronder allereerst nader ingegaan op staatloze kinderen die in 2011 in Nederland geboren zijn en vervolgens op alle staatloze in Nederland geboren kinderen die op 1 januari 2012 nog minderjarig waren.

In 2011 werden in Nederland 233 kinderen geboren die op 1 januari 2012 als staatloos in de GBA stonden geregistreerd (zie tabel 1). Staatloze kinderen die niet in de GBA zijn ingeschreven, omdat hun ouders bijvoorbeeld geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben, zijn niet in deze cijfers meegenomen. Het is onbekend hoe groot deze groep is.

Tabel 1. Meest voorkomende geboortelanden van de moeders van als staatloos geregistreerde kinderen die in 2011 in Nederland zijn geboren (N=233)⁸⁷

Peildatum 1 januari 2012

| Land | Aantal |
|----------------|------------|
| Somalië | 54 |
| Portugal | 42 |
| Kaapverdië | 19 |
| India | 16 |
| Brazilië | 10 |
| Polen | 9 |
| Nederland | 8 |
| Zuid-Afrika | 6 |
| Angola | 4 |
| Irak | 4 |
| Iran | 4 |
| Overige landen | 57 |
| Totaal | 233 |

Bron CBS

Veel van de kinderen die in 2011 staatloos zijn geboren hebben een moeder die er doorgaans door een eenvoudige administratieve handeling voor kan zorgen dat het kind een nationaliteit krijgt. Dit geldt voor kinderen met Portugese, Kaapverdise, en Indiase

85 Zie hiervoor paragraaf 3.2.3.

86 Alle cijfers in de paragrafen 2.4.2 tot en met 2.4.5 zijn afkomstig van het CBS, tenzij anders vermeld.

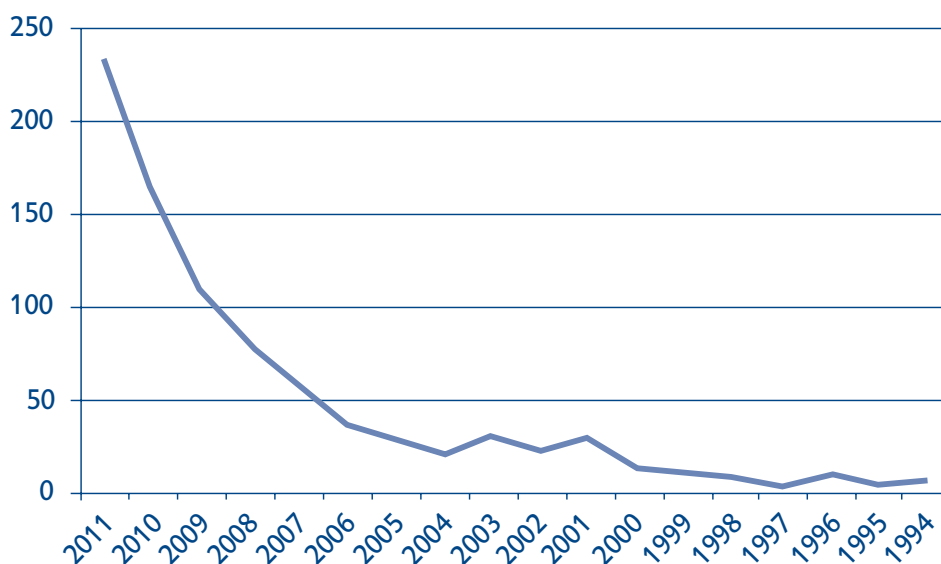
87 In de categorie ‘overige landen’ zijn alle andere landen bij elkaar opgeteld. Deze zijn wel bekend, maar om reden van overzichtelijkheid niet in de tabel opgenomen.

ouders.⁸⁸ Van de kinderen die in 2011 in de GBA werden geregistreerd als ‘staatloos’ hadden er 54 een in Somalië geboren moeder. Het kan hier gaan om kinderen waarbij de vader niet bekend is. Volgens het Somalisch nationaliteitsrecht kan een moeder haar nationaliteit niet doorgeven aan haar kind. Echter, het komt ook voor dat kinderen van Somalische ouders door gemeenteambtenaren als ‘staatloos’ worden geregistreerd omdat zij van oordeel zijn dat Somalië niet langer als een staat kan worden aangemerkt.⁸⁹

Van de in totaal 1.400 staatlozen die in Nederland zijn geboren waren op 1 januari 2012 854 nog minderjarig.

Figuur 1: Als staatloos geregistreerde in Nederland geboren kinderen naar geboortejaar (N= 854)

Peildatum 1 januari 2012



Bron CBS

Het valt op dat het aantal staatloze hier te lande geboren kinderen sterk afneemt naarmate de leeftijd van de kinderen toeneemt. Dit loopt af van 233 kinderen met geboortejaar 2011 naar 5 kinderen met geboortejaar 1994. Dit is een indicatie dat in veel gevallen in de loop der tijd de oorspronkelijke staatloosheid van deze in Nederland geboren kinderen wordt opgelost door verkrijging van een nationaliteit. Het kan hier gaan om verwerving van de Nederlandse nationaliteit op grond van het optierecht van artikel 6 lid 1 onder b RWN. In de periode 2007-2011 hebben 79 personen op die grond de Nederlandse nationaliteit gekregen.⁹⁰ Andere mogelijke verklaringen voor deze dalende lijn zijn verhuizing naar het buitenland of verwerving van een vreemde nationaliteit.

Ondanks deze sterk dalende trend, stonden er op 1 januari 2012 toch nog 271 hier te lande

88 Eudo Citizenship Observatory Country Report Portugal <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=country_profiles&f=Portugal.pdf> (11-11-2013); UNHCR 2011; Indian Citizenship Act 1955, sectie 4.1, geraadpleegd op 11 november 2013.

89 UNHCR 2011, p. 27.

90 INDIAC, *Trendrapportage naturalisatie en optie. Ontwikkelingen in de periode 2007-2011*, Rijswijk: INDIAC, 2012, p.55.

geboren kinderen als staatloos geregistreerd in de GBA die vier jaar of ouder waren⁹¹ en die zodoende mogelijk op grond van artikel 6 lid 1 onder b RWN na drie jaar wettig en gewoon verblijf mogen opteren voor het Nederlanderschap.⁹² Van deze kinderen hadden er 85 geen verblijfstitel. Zij kunnen daarom niet voldoen aan de eis van wettig verblijf die in de RWN is opgenomen. Echter, 186 kinderen hadden wel een verblijfstitel. Het is mogelijk dat (een deel van) deze groep korter dan drie jaar wettig verblijf had, of dat ouders onwetend zijn over deze optiemogelijkheid voor staatloze kinderen.

Op 1 januari 2012 stonden 546 volwassen staatlozen die in Nederland zijn geboren in de GBA geregistreerd. Van 470 van hen is het geboorteland van de moeder Indonesië. Het gaat hier waarschijnlijk om kinderen van Molukse ouders.

2.4.4 Kinderen van onbekende nationaliteit die in Nederland zijn geboren

In de GBA staan veel vreemdelingen geregistreerd als zijnde ‘van onbekende nationaliteit’. Hieronder bevinden zich, zoals in de inleiding van deze paragraaf is uitgelegd, zonder twijfel ook staatlozen die niet kunnen voldoen aan de bewijslast die wordt verbonden aan het inschrijven van staatloosheid in de GBA. Het is echter onbekend hoeveel mensen dit zijn. Ook buitenlandse kinderen die in Nederland worden geboren, worden regelmatig als ‘van onbekende nationaliteit’ ingeschreven. In deze paragraaf wordt nader op deze kinderen ingegaan, omdat zich onder hen ook kinderen kunnen bevinden die, indien hun staatloosheid als zodanig zou worden erkend, een beroep zouden kunnen doen op het optierecht van artikel 6 lid 1 onder b RWN.

Op 1 januari 2012 stonden 1.978 kinderen die in 2011 in Nederland zijn geboren als ‘van onbekende nationaliteit’ in de GBA geregistreerd.

Tabel 2. Meest voorkomende geboortelanden van de moeders van als ‘van onbekende nationaliteit’ geregistreerde kinderen die in 2011 in Nederland zijn geboren (N=1.978)⁹³

Peildatum 1 januari 2012

| Land | Aantal |
|------------------------|--------------|
| Somalië | 766 |
| Voormalige Sovjet-Unie | 147 |
| Irak | 146 |
| Afghanistan | 95 |
| Guinee | 75 |
| China | 74 |
| Sierra Leone | 47 |
| Congo (DR) | 46 |
| Ethiopië | 45 |
| Angola | 44 |
| Overige landen | 493 |
| Totaal | 1.978 |

Bron CBS

91 Er is voor gekozen om hier naar kinderen van vier jaar en ouder te kijken omdat kinderen pas na 3 jaar kunnen opteren en er een tijdsverloop zal zijn tussen de optieverklaring en de registratie hiervan in de GBA.

92 Zie paragraaf 3.2.3. en 5.4.1.

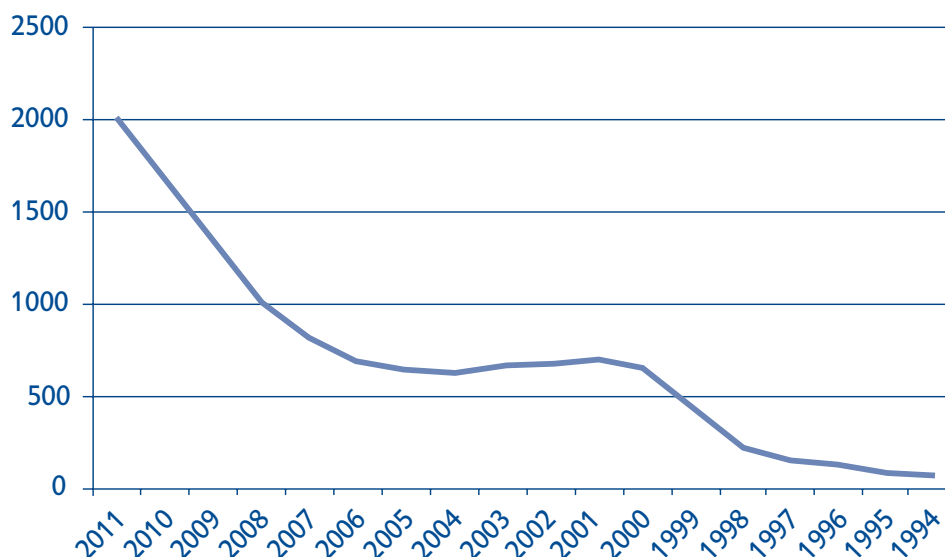
93 In de categorie ‘overige landen’ zijn alle andere landen bij elkaar opgeteld. Deze zijn wel bekend, maar om reden van overzichtelijkheid niet in de tabel opgenomen.

Veel van deze kinderen hebben een moeder die in Somalië is geboren. Het is bekend dat vreemdelingen met de Somalische nationaliteit veelal ongedocumenteerd zijn. Hetzelfde geldt voor de andere landen die veel voorkomen in deze lijst, zoals Irak, Afghanistan en veel Afrikaanse landen. Uit onderzoek blijkt echter dat zich onder deze groep ook kinderen bevinden die staatloos zijn maar niet aan de bewijslast om als zodanig te worden ingeschreven kunnen voldoen. Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderen van Somalische moeders, waarbij de vader niet bekend is en die daarom staatloos worden geboren of om buitenechtelijke kinderen van Sierra Leonese moeders.⁹⁴ Als de moeder haar nationaliteit niet kan aantonen en als ‘van onbekende nationaliteit’ staat ingeschreven in de GBA, wordt haar kind in de meeste gemeenten als zodanig geregistreerd. Het is daarnaast heel goed mogelijk dat zich onder de 147 kinderen van moeders die zijn geboren in de voormalige Sovjet-Unie eveneens staatlozen bevinden, omdat het uiteenvallen van de Sovjet Unie in een aanzienlijk aantal gevallen heeft geleid tot staatloosheid. Omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over het mogelijke aantal staatlozen onder deze groep personen van onbekende nationaliteit is het echter niet mogelijk om de omvang van de problematiek vast te stellen.

Voor kinderen die als ‘van onbekende nationaliteit’ staan ingeschreven geldt net als voor staatloze kinderen dat hun aantal afneemt naarmate ze ouder zijn. Van de kinderen die in 2011 zijn geboren stonden op 1 januari 2012 1.978 als zodanig geregistreerd. Dit loopt af naar 53 kinderen die in 1994 zijn geboren.⁹⁵

Figuur 2. Kinderen van onbekende nationaliteit in Nederland geboren, naar geboortjaar (N=12.421)

Peildatum 1 januari 2012



Bron: CBS

94 B. Manby, *Citizenship Law in Africa. A comparative study*, New York: Open Society Foundations, 2010

95 Dit effect kan niet worden veroorzaakt doordat er nu meer migranten als ‘staatloos’ of ‘van onbekende nationaliteit’ staan ingeschreven dan vroeger. Sinds 2001 schommelt het aandeel als zodanig geregistreerde deel van de bevolking tussen bijna 84.000 personen tot bijna 116.000 personen. Deze piek werd bereikt op 1 januari 2003. CBS Statline, <<http://statline.cbs.nl>> (25-10-2013).

Ondanks deze dalende lijn waren er op 1 januari 2012 nog altijd 5.641 in Nederland geboren kinderen van vijf jaar of ouder die als ‘van onbekende nationaliteit’ geregistreerd stonden. Dit is van belang omdat het Verdrag van 1961 verplicht om staatloos geboren kinderen na maximaal vijf jaar een nationaliteit toe te kennen. Volgens de *Guidelines on Statelessness no 4*, van de UNHCR betekent dit ten aanzien van kinderen met een onbekende nationaliteit, dat staten zich moeten inspannen om duidelijkheid te krijgen over de nationaliteit en zij niet langer dan vijf jaar als ‘van onbekende nationaliteit’ in de registratie mogen zijn opgenomen.⁹⁶

2.4.5 Staatloze migranten in Nederland

De tweede groep in Nederland verblijvende staatlozen bestaat uit staatloze migranten. Niet al deze migranten staan geregistreerd in de GBA, omdat dit alleen mogelijk is bij (eerder) rechtmatig verblijf (zie hiervoor de inleiding bij deze paragraaf).

Op 1 januari 2012 stonden er 359 personen als ‘staatloos’ geregistreerd in de GBA die niet in Nederland of Indonesië geboren waren.⁹⁷ De herkomstlanden van de overige 359 staatloze migranten staat in tabel 3 weergegeven.

Tabel 3. Meest voorkomende geboortelanden van als ‘staatloos’ geregistreerde personen in de GBA, exclusief geboorteland Nederland en Indonesië (N=359)⁹⁸

Peildatum 1 januari 2012

| Geboorteland | Aantal |
|------------------------|------------|
| Voormalige Sovjet-Unie | 52 |
| Libanon | 46 |
| Syrië | 44 |
| Israël | 32 |
| Irak | 25 |
| Turkije | 21 |
| Voormalig Joegoslavië | 15 |
| Duitsland | 13 |
| Polen | 10 |
| Saoedi-Arabië | 9 |
| Overige landen | 92 |
| Totaal | 359 |

Bron: CBS

De diversiteit onder staatloze migranten in Nederland is groot. Onder hen bevinden zich personen die zijn geboren in de Sovjet-Unie en Joegoslavië, van wie valt aan te nemen dat zij staatloos zijn geworden als gevolg van het uiteenvallen van hun land in meerdere staten. Daarnaast zijn er staatlozen met als geboorteland Libanon, Irak en Israël. Hier valt aan te nemen dat het gaat om Palestijnen die op willekeurige gronden een nationaliteit wordt ontzegd. Hetzelfde geldt voor de staatloze migranten uit Syrië, waar, naast Palestijnen, veel Koerden woonachtig zijn die op grond van hun etniciteit de Syrische nationaliteit wordt onthouden. Staatloze migranten in Nederland die zijn geboren in Turkije

96 G.R. de Groot, ‘UNHCR Guidelines 4: De interpretatie van het Verdrag tot beperking de staatloosheid uit 1961’, *A&MR* 2013, p. 266-270.

97 Het ging om 246 Indonesiërs. Zie voor de reden van de uitsluiting van mensen met geboorteland Indonesië de vorige paragraaf, onder het stukje ‘Molukkers’.

98 In de categorie ‘overige landen’ zijn alle andere landen bij elkaar opgeteld. Deze zijn wel bekend, maar om reden van overzichtelijkheid niet in de tabel opgenomen.

hebben mogelijk niet voldaan aan de militaire dienstplicht, hetgeen volgens het Turkse nationaliteitsrecht reden kan zijn om de Turkse nationaliteit te ontnemen.⁹⁹

Erkende staatlozen kunnen over het algemeen al drie jaar nadat zij een verblijfsvergunning hebben gekregen in aanmerking komen voor verkrijging van het Nederlanderschap.¹⁰⁰ Daarom is de vraag interessant hoeveel als staatloos geregistreerden drie jaar na vestiging in Nederland nog steeds staatloos zijn. Om rekening te houden met het tijdsverloop tussen de indiening van het naturalisatieverzoek en het besluit, wordt nadere aandacht besteed aan als staatloos geregistreerde migranten die al langer dan vier jaar gevestigd zijn in Nederland.

Tabel 4. Geregisteerde staatloze migranten naar jaar van vestiging en verblijfsvergunning (N=359)

Peildatum 1 januari 2012

| Jaar van vestiging | asiel | asiel of regulier | geen | regulier | Eindtotaal |
|------------------------------|-----------|-------------------|-----------|------------|------------|
| voor 1990 | 1 | | 1 | 20 | 22 |
| 1990-2000 | 5 | | | 85 | 90 |
| 2001-2007 | 13 | 3 | 14 | 116 | 146 |
| subtotaal > 4 jaar | 19 | 3 | 15 | 221 | 258 |
| 2008-2011 | 36 | 3 | 15 | 47 | 101 |
| Eindtotaal | 55 | 6 | 30 | 268 | 359 |

Bron: CBS

Van de 359 staatloze migranten die op 1 januari 2012 in de GBA stonden geregistreerd waren 258 personen al langer dan vier jaar gevestigd in Nederland. Vijftien van hen waren niet in het bezit van een verblijfsvergunning en zullen om die reden niet kunnen naturaliseren. Negentien van hen hadden een asiolvergunning. De overgrote meerderheid van de staatloze migranten die vier jaar na hun vestiging in Nederland nog niet genaturaliseerd waren is houder van een verblijfsvergunning regulier. Het gaat in totaal om 221 personen. De verklaring hiervoor kan gelegen zijn in de eis dat staatloze houders van een verblijfsvergunning regulier bij naturalisatie een geboorteakte moeten overleggen, ook als zij bij verlening van de verblijfsvergunning zijn vrijgesteld van het documentvereiste. Voor asielstatushouders geldt deze eis niet.¹⁰¹

2.4.6 Migranten van onbekende nationaliteit in Nederland

Op 1 januari 2012 stonden 88.313 personen als ‘van onbekende nationaliteit’ in de GBA ingeschreven. 75.660 van hen zijn niet in Nederland geboren en kunnen zodoende worden aangemerkt als migrant. Zoals eerder gezegd zullen zich onder deze personen eveneens staatlozen bevinden, maar onbekend is hoeveel. Het gaat volgens de schatting van gemeenteambtenaren die door de ACVZ zijn geïnterviewd in veruit de meeste gevallen om ongedocumenteerde vreemdelingen¹⁰² waarvan wel een vermoedelijke nationaliteit bekend is. Veel migranten die als ‘van onbekende nationaliteit’ staan ingeschreven in de

99 Brief van de minister van Justitie van 3 maart 2008, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 088, nr.5.

100 Zie paragraaf 3.2.3.

101 Zie hiervoor paragraaf 3.2.3.

102 Dat een vreemdeling ongedocumenteerd is, wil niet zeggen dat hij geen rechtmatig verblijf heeft (gehad). Ook vreemdelingen die ongedocumenteerd zijn kunnen in Nederland een verblijfsaanvraag indienen en gedurende deze procedure rechtmatig verblijf hebben. Ongedocumenteerde vreemdelingen kunnen ook een verblijfsvergunning krijgen. Dit gebeurt vaak bij asielzoekers.

GBA zijn afkomstig uit landen waar staatloosheid een probleem is, zoals Somalië, Irak, de voormalige Sovjet-Unie, het voormalig Joegoslavië en Syrië. Dit zegt echter niets over de omvang van de groep staatlozen die mogelijk uit deze landen afkomstig is en, ondanks hun staatloosheid, als ‘van onbekende nationaliteit’ staat ingeschreven. Het is niet mogelijk om hier betrouwbare uitspraken over te doen.

Tabel 5. Meest voorkomende geboortelanden van migranten die als ‘van onbekende nationaliteit’ in de GBA staan ingeschreven (N=75.660)¹⁰³

Peildatum 1 januari 2012

| Geboorteland | Totaal |
|------------------------|---------------|
| Somalië | 15.464 |
| Irak | 9.775 |
| Voormalige Sovjet-Unie | 8.282 |
| Afghanistan | 6.604 |
| Voormalig Joegoslavië | 5.037 |
| Iran | 3.887 |
| China | 2.391 |
| Sierra Leone | 2.252 |
| Angola | 2.128 |
| Syrië | 1.755 |
| Overige landen | 18.085 |
| Totaal | 75.660 |

Bron: CBS

De veel voorkomende landen van herkomst van de groep ‘van onbekende nationaliteit’ zijn allemaal landen waaruit de afgelopen jaren veel asielzoekers naar Nederland zijn gemigreerd. Naar schatting heeft 79% van de asielzoekers in Nederland geen identiteitskaart of paspoort.¹⁰⁴ Personen die niet over een paspoort beschikken worden in de regel als ‘van onbekende nationaliteit’ in de GBA ingeschreven.

Normaal gesproken mag een migrant vijf jaar na de verlening van een verblijfsvergunning een naturalisatieverzoek indienen. Onder de migranten van onbekende nationaliteit bevinden zich eveneens staatlozen, die op die manier de kans zouden krijgen om hun staatloosheid op te lossen. Daarom is het interessant om te kijken naar het aantal migranten dat als ‘van onbekende nationaliteit’ geregistreerd staat, zich al langer dan vijf jaar geleden in Nederland gevestigd heeft en ondanks dat nog niet genaturaliseerd is. Om rekening te houden met het tijdsverloop tussen de indiening van het naturalisatieverzoek en het besluit, wordt hier nadere aandacht besteed aan migranten van onbekende nationaliteit die al langer dan zes jaar gevestigd zijn in Nederland.

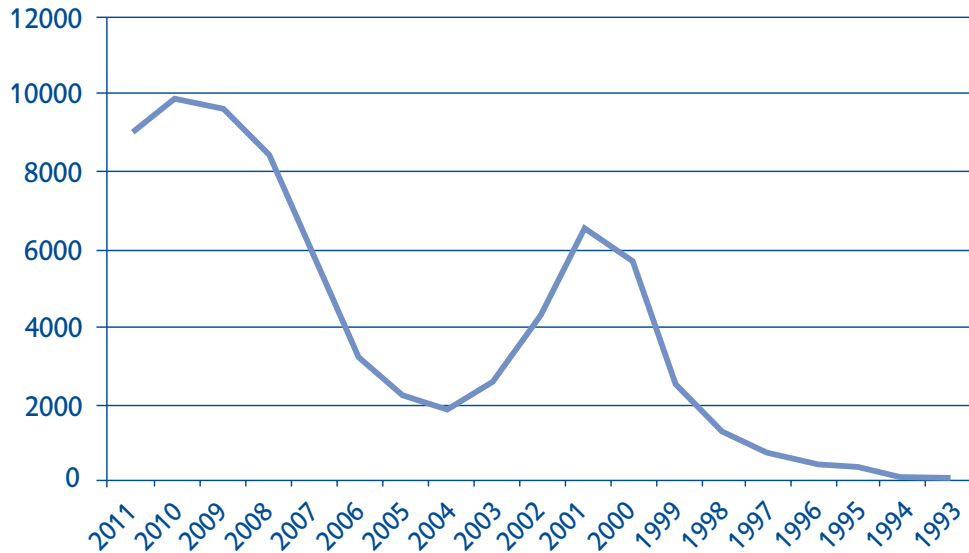
Onder de ruim 75.000 migranten die als ‘van onbekende nationaliteit’ in de GBA waren geregistreerd bevonden zich 29.510 personen die zich al minimaal 6 jaar daarvoor, dus uiterlijk in 2005, in Nederland gevestigd hadden. Het is dus niet ongebruikelijk dat deze registratie vele jaren voortduurt.

103 In de categorie ‘overige landen’ zijn alle andere landen bij elkaar opgeteld. Deze zijn wel bekend, maar om reden van overzichtelijkheid niet in de tabel opgenomen.

104 EMN: *Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers: Praktijk en uitdagingen in Nederland*. Oktober 2012.

Figuur 3. Aantal migranten van onbekende nationaliteit naar jaar van vestiging 1993-2011 (N=74.986)

Peildatum 1 januari 2012



Bron: CBS

Van de 29.510 migranten die van onbekende nationaliteit zijn en zich al langer dan zes jaar voor de peildatum in Nederland gevestigd hebben zijn 27.695 in het bezit van een verblijfsvergunning. De overgrote meerderheid van hen (19.755) is in het bezit van een verblijfsvergunning regulier en kan mogelijk niet voldoen aan het documentvereiste dat de RWN stelt aan reguliere vergunninghouders. Maar het is ook mogelijk dat zich onder deze personen mensen bevinden die niet willen naturaliseren of die niet aan de inburgeringseisen voldoen.

2.4.7 Staatloosheid als gevolg van intrekking Nederlanderschap

De RWN staat het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit niet toe als dit staatloosheid tot gevolg heeft, behalve als deze nationaliteit is verkregen op grond van een door de betrokken persoon gegeven valse verklaring of bedrog, dan wel op grond van het verzwijgen van een relevant feit.¹⁰⁵ In 2011 gebeurde dit in totaal bij 19 personen.¹⁰⁶ Het is niet bekend of deze personen nog in het bezit waren van een andere nationaliteit.

2.4.8 Samenvattend

Staatloos

Op 1 januari 2012 stonden 2.005 mensen als staatloos geregistreerd in de GBA. Hieronder bevinden zich ongeveer 700 tot 750 personen die van Molukse herkomst zijn en

105 Artikel 14, lid 1 RWN, zie ook paragraaf 3.2.3.

106 INDIAC 2012, p.42.

dezelfde rechten en plichten hebben als Nederlandse staatsburgers. Er zijn daarnaast gevallen bekend van Surinaamse Nederlanders die onbedoeld, door verschillen in interpretatie over de Toescheidingsovereenkomst, staatloos zijn. Staatloosheid is eveneens een probleem voor Roma die in 1977/1978 tot Nederland zijn toegelaten.

Van de 2.005 mensen die op 1 januari 2012 als staatloos stonden geregistreerd zijn er 1.400 in Nederland geboren. Hieronder bevonden zich 271 kinderen die al vier jaar of ouder waren en mogelijk in aanmerking zouden komen voor optie op grond van artikel 6, lid 1, onder b RWN.

Er waren op 1 januari 2012 359 migranten als 'staatloos' geregistreerd. De diversiteit onder deze groep is groot, maar zij komen overwegend uit landen waar staatloosheid een bekend probleem is. Onder deze groep bevonden zich 258 personen die al langer dan vier jaar gevestigd zijn in Nederland en mogelijk in aanmerking zouden komen voor een versnelde verkrijging van het Nederlanderschap. De overgrote meerderheid van deze groep is in het bezit van een verblijfsvergunning regulier en kan mogelijk niet voldoen aan het vereiste van het overleggen van een geboorteakte bij naturalisatie.

Van onbekende nationaliteit

Staatloosheid wordt in de GBA slechts ingeschreven als de staatloze kan aantonen dat hij staatloos is. Hetzelfde geldt voor de inschrijving van een vreemde nationaliteit in de GBA. Dit betekent dat op 1 januari 2012 88.313 personen als 'van onbekende nationaliteit' stonden ingeschreven in de GBA. Hieronder bevinden zich eveneens staatlozen, maar het is onbekend hoeveel. Ook kinderen die in Nederland worden geboren worden veelvuldig als 'van onbekende nationaliteit' geregistreerd: in totaal betrof dit op 1 januari 2012 12.421 minderjarigen. Het Verdrag van 1961 bepaalt dat staatloze kinderen uiterlijk vijf jaar na hun geboorte moeten kunnen opteren voor de nationaliteit van hun geboorteland. Daarom heeft de UNHCR in de *Guidelines on Statelessness no. 4* gesteld dat staten zich moeten inspannen om duidelijkheid te krijgen over de nationaliteit en dat kinderen niet langer dan vijf jaar als 'van onbekende nationaliteit' in de registratie mogen zijn opgenomen. Op 1 januari 2012 stonden 5.641 in Nederland geboren kinderen die ouder waren dan vijf jaar als zodanig geregistreerd.

Er waren 75.659 migranten die als 'van onbekende nationaliteit' staan geregistreerd in de GBA. Hieronder bevonden zich 29.510 personen die zich al minimaal zes jaar daarvoor in Nederland gevestigd hadden. De overgrote meerderheid van deze groep is in het bezit van een reguliere verblijfsvergunning en kan mogelijk niet voldoen aan het documentvereiste bij naturalisatie.

HOOFDSTUK 3

Juridisch kader

3.1 Internationaal juridisch kader

In dit hoofdstuk worden de relevante verdragen inzake de bestrijding van staatloosheid evenals de relevante normen uit andere rechtsbronnen besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 aangegeven hoe deze internationale verdragen en normen zijn uitgewerkt op nationaal niveau en zal tevens aandacht worden besteed aan de vraag hoe in Nederland staatloosheid wordt vastgesteld.

3.1.1 Internationale verdragen van toepassing op staatlozen

Het doel van het internationaal beschermingsregime inzake staatloosheid is tweeledig. Het richt zich zowel op het verzachten van de *gevolgen* van staatloosheid door het toekennen van de status van staatloze persoon en de daaruit voortvloeiende bescherming als ook op de *oorzaken* van staatloosheid teneinde het te voorkomen. Deze paragraaf geeft het juridisch raamwerk weer waarbinnen de bestrijding van de gevolgen en oorzaken van staatloosheid plaatsvindt.

De twee belangrijkste pijlers die de bestrijding van staatloosheid schragen zijn het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 en het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961.

Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954)

Het Verdrag van 1954 voorziet in de bescherming van staatlozen en streeft ernaar ‘de uitoefening van de fundamentele rechten [van de mens] en vrijheden door staatlozen in de grootst mogelijke mate te verzekeren.’¹⁰⁷ Nederland heeft als één van de weinige landen het verdrag ondertekend op de datum van de totstandkoming ervan. In 1962 is het verdrag voor Nederland in werking getreden.

Zoals vermeld in hoofdstuk 2 geeft het Verdrag van 1954 een definitie van ‘staatloze persoon’ in artikel 1 (1): ‘a person who is not considered as a national by any state under the operation of its law.’ Deze definitie ziet op de formele afwezigheid van nationaliteit. De Nederlandse vertaling hiervan luidt dat een ‘staatloze’ een ‘persoon [is] die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als staatsburger wordt beschouwd.’ Deze vertaling van het definitieartikel wijkt enigszins af van de oorspronkelijke tekst, omdat ‘under the operation of its law’ wordt vertaald als ‘krachtens diens wetgeving’.

Tevens worden in het definitieartikel categorieën personen benoemd die uitgesloten zijn van bescherming onder het Verdrag van 1954. Deze uitzonderingen betreffen uitsluitend het Verdrag van 1954 en niet het Verdrag van 1961. De uitsluitingsgronden worden besproken in paragraaf 5.3.5. van dit advies.

De bepalingen uit het verdrag vergelijken staatlozen ofwel met de eigen onderdanen van een staat ofwel met vreemdelingen. Sommige bepalingen schrijven voor dat staatlozen op dezelfde wijze worden behandeld als de onderdanen van de staat waar zij zich bevinden, andere bepalingen schrijven voor dat staatlozen op dezelfde wijze behandeld worden als

107 Preambule van het Verdrag van 1954.

vreemdelingen ‘onder dezelfde omstandigheden.’ Dit moet zo worden geïnterpreteerd dat een staatloze voor de uitoefening van een recht moet voldoen aan alle eisen, waaronder duur en voorwaarden van verblijf of vestiging, waaraan hij zou moeten voldoen indien hij geen staatloze was, met uitzondering van die eisen waaraan wegens zijn aard een staatloze niet kan voldoen.¹⁰⁸ Daarnaast zijn de rechten waarin het verdrag voorziet gebonden aan verschillende kwalificerende voorwaarden.¹⁰⁹ Zo maakt het verdrag een onderscheid tussen rechten voor staatlozen die (1) onderworpen zijn aan de jurisdictie van een staat, (2) zich bevinden op het grondgebied van een staat, (3) daar *lawfully present* zijn en (4) daar *lawful stay* hebben.¹¹⁰

In aansluiting op de definitie van een staatloze persoon beschrijft het Verdrag van 1954 vervolgens de rechten die voorzien in de specifieke behoeften van personen zonder nationaliteit. Overeenkomstig de kernrechten die gewoonlijk gekoppeld zijn aan nationaliteit zoals beschreven in paragraaf 2.1, wordt aan staatlozen het recht op identiteitspapieren¹¹¹ en reisdocumenten¹¹² toegekend. Het Verdrag van 1954 bepaalt ook dat een staatloze wanneer hij in het buitenland verblijft op dezelfde wijze wordt behandeld als de onderdanen van de staat waar hij gewoon verblijf heeft.¹¹³ Als voor de uitoefening van een recht in normale omstandigheden de medewerking van buitenlandse autoriteiten is vereist, zal de staat waar de staatloze verblijft deze medewerking verlenen,¹¹⁴ en zullen aan staatlozen documenten worden verleend die normaal gesproken aan vreemdelingen door hun eigen staat worden verleend.¹¹⁵ Voor wat betreft rechten die specifiek zien op de behoeften van staatlozen schrijft het Verdrag van 1954 tot slot voor dat staten de assimilatie en naturalisatie van staatlozen zullen vergemakkelijken.¹¹⁶ Overige rechten die voortvloeien uit de status van staatloze persoon betreffen sociale zekerheidsrechten en het recht op arbeid,¹¹⁷ onderwijs¹¹⁸ en bewegingsvrijheid.¹¹⁹

Verdrag tot Beperking der Staatloosheid (1961)

Het vermijden van staatloosheid is een beperking op het soevereine recht van staten om te bepalen wie hun staatsburgers zijn. Reeds de Preambule van het *Haagse Verdrag nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit* uit 1930, dat in artikel 1 de

108 Artikel 6 Verdrag van 1954.

109 Deze systematiek is hetzelfde als het Vluchtelingenverdrag. Zie Grahl-Madsen, A. (1972), *The Status of Refugees in International Law II. Asylum. Entry and Sojourn*, Leiden: Sijthoff, p. 332-372.; J. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, New York: Cambridge University Press, 2005, p. 154-160.

110 Noch in het Vluchtelingenverdrag noch in het Verdrag van 1954 worden de termen *lawful*, *lawful presence*, *lawful stay* and *lawful residence* uitgelegd. Dit moet echter niet zo begrepen worden dat aan deze begrippen betekenis en inhoud gegeven moet worden overeenkomstig het nationale recht van staten. Wanneer aan staten de vrijheid gegeven zou worden om deze begrippen in te vullen naar eigen goeddunken, dan zouden staten er voor kunnen kiezen om aan vluchtelingen/staatlozen te alle tijden *lawful presence/stay* te ontzeggen, met als gevolg dat de rechten uit beide Verdragen onder geen enkele omstandigheid geëffectueerd zouden kunnen worden en de Verdragen bijgevolg een dode letter blijken (zie L. Slingenberg, *Between Sovereignty and Equality. The Reception of Asylum Seekers under International Law* (PhD VU University), 2012, p. 151). Omdat de begrippen *lawful presence/stay/residence* autonoom, dat wil zeggen onafhankelijk van nationale wetgeving, uitgelegd moeten worden, worden deze begrippen in voorliggend advies niet vertaald.

111 Art. 27 Verdrag van 1954.

112 Art. 28 Verdrag van 1954.

113 Art. 16, lid 3 Verdrag van 1954.

114 Art. 25, lid 1 Verdrag van 1954.

115 Art. 25, lid 2 Verdrag van 1954.

116 Art. 32 Verdrag van 1954.

117 Art. 17 Verdrag van 1954.

118 Art. 22 Verdrag van 1954.

119 Art. 26 Verdrag van 1954.

autonomie van staten expliciteert over nationaliteitsaangelegenheden, brengt het ideaal tot uitdrukking dat de internationale gemeenschap met betrekking tot nationaliteit ernaar moet streven alle gevallen van staatloosheid op te heffen. Artikel 1 van het Tweede Protocol bij dat Haagse Verdrag heeft betrekking op het vermijden van staatloosheid: 'In een staat, waar de nationaliteit niet wordt toegekend ten gevolge van het enkele feit van geboorte op het grondgebied, zal de persoon, die geboren is uit een moeder, die de nationaliteit van dezen Staat bezit, en uit een vader zonder nationaliteit of van onbekende nationaliteit, de nationaliteit van dat land bezitten.'

Het streven staatloosheid te voorkomen is concreet en systematisch uitgewerkt in het Verdrag van 1961. Dit is het primaire juridisch instrument waarin maatregelen zijn vastgelegd om toekomstige gevallen van staatloosheid te vermijden. Het Verdrag van 1961 is in 1985 voor Nederland in werking getreden.

Bij de bespreking van de oorzaken van staatloosheid in paragraaf 2.3 is al opgemerkt dat staatloosheid zowel oorspronkelijk kan zijn, dat wil zeggen reeds bij de geboorte van het kind intreedt bij ontstentenis van het geboorterecht, als ook niet-oorspronkelijk kan zijn dat wil zeggen op een later moment in de levensloop intreedt door het verlies van nationaliteit. Maatregelen ter voorkoming van staatloosheid richten zich op beide vormen.

De artikelen 1 tot en met 4 van het Verdrag van 1961 beogen te waarborgen dat elk kind bij geboorte een nationaliteit krijgt. Om te voorkomen dat kinderen staatloos worden geboren en blijven worden de beginselen van *ius soli* en *ius sanguinis* gecombineerd. Staten waar *ius sanguinis* de regel is kennen hun nationaliteit *iure soli* toe indien de nieuw geboren anders staatloos zou zijn.¹²⁰ Vice versa, staten waar *ius soli* de regel is verlenen hun nationaliteit aan het kind dat buiten hun grondgebied geboren is uit een moeder en/of vader, die de nationaliteit van de betreffende staat bezit.¹²¹

Ingevolge artikel 1 onder a en b en artikel 4 onder a en b biedt het Verdrag van 1961 twee mogelijkheden voor staten om hun nationaliteit te verlenen aan staatloze kinderen die op hun grondgebied geboren zijn, of van wie de ouders de nationaliteit van de betreffende staat bezitten: van rechtswege bij geboorte, of op verzoek door of namens de belanghebbende.

Indien een staat er voor kiest nationaliteit niet automatisch bij geboorte te verlenen maar op verzoek van het staatloze kind of zijn vertegenwoordiger, dan staat het verdrag staten toe om de verlening van hun nationaliteit te binden aan bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden hebben betrekking op i) het stellen van een tijdslimiet en leeftijdsgrens waarbinnen het verzoek moet zijn gedaan, ii) eisen met betrekking tot de duur van het gewone verblijf dat verzoeker moet hebben gehad op het grondgebied van een staat die de termijn van vijf jaar niet mag overschrijden, iii) eisen met betrekking tot het gedrag van verzoeker (verzoeker mag geen delicten tegen de nationale veiligheid hebben begaan noch zijn veroordeeld voor een gevangenisstraf langer dan vijf jaar), en tot slot iv) mogen staten afzien van het verlenen van hun nationaliteit indien de vreemdeling inmiddels een andere nationaliteit heeft verworven en weer verloren.¹²²

De artikelen 5 tot en met 10 van het Verdrag van 1961 omkleden het verlies van nationaliteit met de waarborg dat dit verlies niet resulteert in staatloosheid. Om het ontstaan van staatloosheid op een later moment in de levensloop tegen te gaan, schrijft het verdrag

120 Art. 1 van het Verdrag van 1961: 'Iedere Verdragsluitende Staat verleent zijn nationaliteit aan degene die geboren is op zijn grondgebied en die anders staatloos zou zijn.'

121 Art. 4 van het Verdrag van 1961: 'Iedere Verdragsluitende Staat verleent zijn nationaliteit aan diegene, die anders staatloos zou zijn en niet geboren is op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat, indien ten tijde van geboorte de vader of de moeder de nationaliteit van eerstgenoemde staat bezat.'

122 Zie art. 1, lid 2 (a-2); art. 4, lid 2 (a-d) Verdrag van 1961.

voor dat het verlies van nationaliteit door een verandering in burgerlijke status,¹²³ het afhankelijke verlies van een nationaliteit door echtgenoten en/of kinderen,¹²⁴ en het verlies door afstand¹²⁵ afhankelijk worden gesteld van het verkrijgen van een nieuwe nationaliteit. Ook bepaalt het verdrag dat bij overdracht van grondgebied maatregelen moeten gelden die ervoor zorgen dat iemand niet staatloos wordt ten gevolge van een dergelijke overdracht.¹²⁶

Het verdrag bevat niet een absoluut verbod op het ontnemen van nationaliteit, doch slechts een relatief verbod: het is staten niet toegestaan de nationaliteit te ontnemen indien dit leidt tot staatloosheid.¹²⁷ De uitzondering op deze bepaling is dat het ontnemen van nationaliteit is toegestaan ook al is staatloosheid het gevolg, indien de nationaliteit was verkregen door een valse verklaring of bedrog¹²⁸ of in geval er sprake is van permanent verblijf in het buitenland.¹²⁹

Europees Verdrag inzake Nationaliteit (1997)

Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) uit 1997 maakt het vermijden van staatloosheid expliciet tot een algemene rechtsregel waarmee het recht van staten om zelf te bepalen wie hun onderdanen zijn in overeenstemming dient te zijn.¹³⁰

Enkele bepalingen uit het EVN zijn van toepassing op de bestrijding van zowel oorspronkelijke staatloosheid als niet-oorspronkelijke staatloosheid. Wat betreft het eerstgenoemde schrijft het EVN voor dat elke staat in zijn nationale wetgeving regelt dat zijn nationaliteit verkregen kan worden door kinderen die op zijn grondgebied zijn geboren en die geen andere nationaliteit bezitten.¹³¹ Dit kan automatisch bij geboorte of op verzoek door of namens het staatloze kind.¹³² Indien het verlenen van nationaliteit geschiedt op grond van een verzoek, dan kan de staat aan verzoeker de eis stellen van wettig en gewoon verblijf van niet langer dan vijf jaar op het grondgebied van de staat.¹³³

Voor wat betreft het bestrijden van niet-oorspronkelijke staatloosheid bepaalt het EVN dat een staat in zijn nationale wetgeving niet mag voorzien in het automatisch verlies van nationaliteit of verlies op initiatief van de staat, indien staatloosheid het gevolg ervan is, tenzij de nationaliteit van die staat was verkregen door bedrieglijk gedrag, valse informatie of het achterhouden van een relevant feit.¹³⁴

Het EVN is ook van toepassing op bestaande gevallen van staatloosheid. Het schrijft voor dat staten in hun nationale wetgeving de verkrijging van hun nationaliteit vergemakkelijken voor staatloze personen en erkende vluchtelingen die een wettig en gewoon verblijf hebben op het grondgebied.¹³⁵

123 Art. 5 Verdrag van 1961.

124 Art. 6 Verdrag van 1961.

125 Art. 7 Verdrag van 1961.

126 Art. 10 Verdrag van 1961.

127 Art. 8 Verdrag van 1961.

128 Art. 8, lid 2 (b) Verdrag van 1961.

129 Art. 8 in samenhang met art. 7 Verdrag van 1961.

130 Art. 3, lid 1 EVN stelt dat Staten ingevolge hun eigen wetgeving bepalen wie hun onderdanen zijn. Art. 3, lid 2 EVN kwalificeert vervolgens deze algemene regel door het te onderwerpen aan internationale verdragen, internationaal gewoonterecht en algemene rechtsbeginselen die zijn erkend inzake nationaliteit. In art. 4 lid b EVN wordt het vermijden van staatloosheid aangewezen als een van de algemene rechtsbeginselen.

131 Art. 6, lid 2 EVN.

132 Art. 6, lid 2 (a-b) EVN.

133 Art. 6, lid 2 (b) EVN.

134 Art. 7, lid 1 (b) in samenhang met art. 7, lid 3.

135 Art. 6, lid 4, onder g EVN.

Verdrag inzake het Voorkomen van Staatloosheid met betrekking tot Statenopvolging (2006)

Het Verdrag inzake het Voorkomen van Staatloosheid met betrekking tot Statenopvolging (VVSS) verdient de aandacht omdat het wordt gebruikt als interpretatiemiddel voor het Verdrag van 1954 en het Verdrag van 1961. Zo bevat het VVSS een belangrijke bepaling over het verzachten van de bewijslast. Ook definieert het belangrijke begrippen, zoals ‘gewoon verblijf’ (*habitual residence*) waarop wordt ingegaan in de paragrafen 3.2.3 en 5.4.1.

In de specifieke context van statenopvolging staat het VVSS toe om het recht op een nationaliteit te concretiseren door de voorgangerstaat en/of de opvolgerstaat verantwoordelijk te maken voor de toekenning ervan.¹³⁶ De opvolgerstaat is verantwoordelijk voor het verlenen van zijn nationaliteit aan personen die hun gewoon verblijf hebben op het grondgebied van de nieuw gevormde staat¹³⁷ of die een voldoende band hebben met de nieuwe staat.¹³⁸ De verantwoordelijkheid van de voorgangerstaat om staatloosheid te voorkomen bestaat er uit dat hij zijn onderdanen niet hun nationaliteit ontnemt indien zij niet de nieuwe nationaliteit van de opvolgerstaat hebben verkregen.¹³⁹ Ongeacht de vraag welke staat verantwoordelijk is, geeft het VVSS bovendien voorrang aan de wil van de betrokken persoon: indien een persoon de wil tot uiting brengt een bepaalde nationaliteit te verkrijgen dan mag dit hem door de opvolgerstaat niet worden geweigerd in weerwil van het bestaan van duidelijke banden met de andere betrokken staat.¹⁴⁰ Ook bepaalt het VVSS dat betrokken staten het verkrijgen van hun nationaliteit vergemakkelijken indien iemand, ondanks de eerdere waarborgen voor het behouden of verkrijgen van een nationaliteit, staatloos is geworden en gebleven.¹⁴¹

In tegenstelling tot andere verdragen over staatloosheid spreekt het VVSS zich expliciet uit over de bewijzen die verlangd mogen worden van staatloze personen die verzoeken om de nieuwe nationaliteit van de opvolgerstaat. Het VVSS bepaalt dat standaardregels voor het verlenen van nationaliteit niet worden toegepast indien van betrokken personen niet in redelijkheid kan worden verwacht dat zij dergelijke bewijzen kunnen overleggen.¹⁴² Evenmin mag van personen die staatloos zijn of dreigen te worden, verlangd worden dat zij bewijzen een andere nationaliteit niet te hebben verkregen.¹⁴³ Ook geeft het VVSS een opsomming van procedurele waarborgen waaraan staten moeten voldoen in het kader van nationaliteitsverlening: het verzoek om nationaliteit moet binnen een redelijke termijn worden behandeld,¹⁴⁴ besluiten moeten met redenen worden omkleed,¹⁴⁵ en de tarieven mogen geen beletsel vormen voor de aanvragers.¹⁴⁶

136 Art. 2 VVSS: ‘Iedere natuurlijke persoon die op het tijdstip van de statenopvolging de nationaliteit van de voorgangerstaat heeft en ten gevolge van de statenopvolging staatloos is of zou worden, heeft, in overeenstemming met de volgende artikelen recht op de nationaliteit van een van de betrokken staten.’

137 Art. 5, lid 1, onder a VVSS.

138 Art. 5, lid 1 onder b VVSS.

139 Art. 6 VVSS.

140 Art. 7 VVSS.

141 Art. 9 VVSS.

142 Art. 8, lid 1 VVSS.

143 Art. 8, lid 2 VVSS.

144 Art. 12, a VVSS.

145 Art. 12, b VVSS.

146 Art. 12, c VVSS.

3.1.2 Overige internationale normen van toepassing op staatlozen

Bestrijding van staatloosheid wordt nog door enkele andere verdragen bestreken.¹⁴⁷ Het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen uit 1979 heeft mede betrekking op het tegengaan van oorspronkelijke en niet-oorspronkelijke staatloosheid wegens gender-discriminatie. Het kent aan vrouwen een zelfstandig nationaliteitsrecht toe zodat de vrouw door huwelijk, of door een verandering in de status van haar echtgenoot, niet haar nationaliteit verliest en staatloos wordt.¹⁴⁸ Ook kent het verdrag vrouwen gelijke rechten toe voor wat betreft de nationaliteit van hun kinderen.¹⁴⁹ In 1991 trad dit verdrag voor Nederland in werking.

Het streven oorspronkelijke staatloosheid te vermijden wordt ook tot uitdrukking gebracht in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) uit 1989. Dit verdrag, in werking getreden voor Nederland in 1995, formuleert het recht van elk kind op geboorteregistratie, het hebben van een naam en het verkrijgen van een nationaliteit¹⁵⁰ en benadrukt dat staten deze rechten in hun nationale wetgeving zullen waarborgen in het bijzonder wanneer het kind anders staatloos zou zijn.¹⁵¹ Het beginsel van non-discriminatie houdt in dat wat betreft het waarborgen van de in het verdrag opgenomen fundamentele rechten er geen onderscheid gemaakt mag worden op grond van de status en omstandigheden van de ouders van het kind.¹⁵² Het algemene beginsel dat de belangen van het kind een eerste overweging behoren te zijn is ook van toepassing in relatie tot het recht op een nationaliteit bij geboorte.¹⁵³

Tot slot is het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) uit 1950 van belang. Het EVRM kent echter geen bepalingen die expliciet refereren aan staatloosheid. Evenmin bevat het – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Amerikaanse Conventie inzake Mensenrechten¹⁵⁴ – een recht op nationaliteit.

Toch blijkt uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat in specifieke gevallen het niet-verlenen van een bepaalde nationaliteit,¹⁵⁵ of het ontzeggen van een verblijfsrecht aan staatloze personen in strijd kan zijn met het EVRM.¹⁵⁶ Met name artikel 8 EVRM is hierbij van belang.¹⁵⁷ Artikel 8, lid 1 EVRM

147 Nog twee andere verdragen waren in het verleden van belang: Het Verdrag inzake de Nationaliteit van de Gehuwde Vrouw uit 1957 en De Overeenkomst van Bern inzake Beperking van het Aantal Gevallen van Staatloosheid uit 1973. Beide verdragen hebben echter wegens internationale rechtsontwikkeling geen relevantie meer en zijn daarom in, respectievelijk, 1993 en 2001 opgezegd. Zie De Groot, G.R. & M. Tratnik, *Nederlands nationaliteitsrecht*. Deventer: Kluwer, 2010, p. 12 en 14.

148 Art. 9, lid 1 VN-Vrouwenverdrag.

149 Art. 9, lid 2 VN-Vrouwenverdrag.

150 Art. 7, lid 1 IVRK.

151 Art. 7, lid 2 IVRK.

152 Art. 2 IVRK.

153 IVKR, art. 3.

154 Zie art. 20 American Convention on Human Rights.

155 Zie bijvoorbeeld EHRM 11 oktober 2011, zaak 53124/09 (*Genovese v. Malta*). Zie in algemene zin ook L. van Waas 'Fighting Statelessness and Discriminatory Nationality Laws in Europe', *European Journal of Migration Law*, 2012, p. 251.

156 Zie onder meer EHRM 9 oktober 2003, zaak 48321/99 (*Slivenko v. Latvia*, Application No.48321/99); EHRM Grote Kamer 15 januari 2007, zaak 60654/00 (*Sisojeva & Others v. Latvia*); EHRM 13 juli 2010, zaak 26828/06 (*Kuric and Others v. Slovenia*); EHRM Grote Kamer 15 januari 2007, zaak 60654/00 (*Sisojeva & Others v. Latvia*); EHRM Grote Kamer 26 juni 2012, zaak 26828/06 (*Kuric and Others v. Slovenia*).

157 Het belang van art. 8 EVRM in kwesties van nationaliteit en staatloosheid wordt ook erkend in de Preambule van het EVN waarin de waarde van het respect voor familie- en gezinsleven expliciet wordt onderschreven. Zie ook D. Thym 'Respect for private Life and family Life under Article 8 ECHR in Immigration Cases', *International Comparative Law Quarterly* 2008(75), p.87-112; A. Kesby *The Right to Have Rights*, Oxford: Oxford University Press: 2012, p. 27.

bepaalt dat iedereen recht heeft op respect voor zijn gezins-, familie- en privéleven. Volgens artikel 8, lid 2 is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van dit recht, tenzij deze inmenging bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale of openbare veiligheid, het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden, de bescherming van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het ontstaan van staatloosheid door het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en later de Federale Republiek Joegoslavië heeft ervoor gezorgd dat het EHRM zich vanaf de eeuwwisseling met enige regelmaat heeft gebogen over mogelijke schendingen van het EVRM ten gevolge van het verlies van nationaliteit en/of verblijfsrecht. In een aantal zaken oordeelde het EHRM dat het al dan niet toekennen van verblijf volgens de nationale immigratiewetten en het onthouden van een bepaalde nationaliteit strijd opleverde met artikel 8 EVRM wegens de ernstige gevolgen die dit kan hebben voor de uitoefening van het privéleven.¹⁵⁸ Opvallend was dat zaken waarin het EHRM oordeelde dat er sprake was van een schending van artikel 8 EVRM zijn doorverwezen naar de Grote Kamer van het EHRM,¹⁵⁹ hetgeen, ex artikel 44 EVRM, slechts bij uitzondering behoort te gebeuren en slechts dan wanneer 'een zaak aanleiding geeft tot een ernstige vraag betreffende de interpretatie of toepassing van het verdrag ... dan wel een ernstige kwestie van algemeen belang.' De doorwijzingen vonden telkens plaats op verzoek van de staat die argumenteerde dat het EHRM niet bevoegd was te oordelen over zaken gerelateerd aan het (niet) verlenen van nationaliteit of verblijf aangezien dergelijke kwesties nationale aangelegenheden zijn en vallen onder het soevereine recht van staten. De Grote Kamer heeft echter telkens het voorgaande oordeel van het Hof bekrachtigd dat er sprake was van een schending van artikel 8 EVRM. Dit betekent dat staatloosheid niet uitsluitend het recht op nationaliteit of verblijf aan de orde stelt maar ook andere fundamentele mensenrechten¹⁶⁰ zoals het recht op bescherming van gezins- en privéleven.

3.1.3 UNHCR en de *Guidelines on Statelessness*

Artikel 11 van het Verdrag van 1961 bepaalt dat binnen het raamwerk van de Verenigde Naties (VN) een orgaan zal worden aangewezen dat toeziet op de naleving en implementatie van het verdrag. Kort na de inwerkingtreding van het Verdrag van 1961 heeft de UNHCR deze rol op verzoek van de Verenigde Naties vervuld. Sinds 1994 heeft de UNHCR ook het formele mandaat van de VN om staatloosheid te voorkomen en te verminderen, en de rechten van staatlozen te beschermen.

De toenemende aandacht die het Verdrag van 1954 en het Verdrag van 1961 thans ten deel valt, leidt tot een veelheid aan vragen over interpretatie en toepassing van de verdragen. Omwille van een consistente interpretatie heeft de UNHCR een aantal richtlijnen, *Guidelines*, ontwikkeld die in 2012 gepubliceerd zijn. Deze *Guidelines* leggen bepalingen uit het Verdrag van 1954 en het Verdrag van 1961 uit in het licht van ontwikkelingen op het gebied van mensenrechten, bijvoorbeeld met inachtneming van artikel 7 van het IVRK of geïnspireerd op het VVSS voor wat betreft bewijslast. Deze *Guidelines* zijn niet bindend maar wel gezaghebbend.

158 EHRM 9 oktober 2003, zaak 48321/99 (*Slivenko v. Latvia*, Application No.48321/99); EHRM Grote Kamer 26 juni 2012, zaak 26828/06 (*Kuric and Others v. Slovenia*).

159 Idem.

160 Zie Goodwin-Gill, 'The Rights of Refugees and Stateless Persons', in K.P. Saksena (ed.) *Human Rights Perspectives & Challenges*. New Dehli, Lancer Books, 1994, p. 392; Thym (2008), p. 96; L. van Waas 2008, p. 254.

Tot op heden zijn er vier *Guidelines* uitgebracht¹⁶¹ over de definitie van staatloosheid,¹⁶² procedures voor het vaststellen van staatloosheid,¹⁶³ de status van staatloze personen¹⁶⁴ en het voorkomen van oorspronkelijke staatloosheid onder kinderen.¹⁶⁵

3.2 Nationale wetgeving over staatloosheid

In deze paragraaf wordt besproken hoe de relevante internationale verdragen en normen van toepassing op staatloosheid zijn uitgewerkt in de Nederlandse wetgeving.

Wil een persoon aanspraak kunnen maken op de rechten in het Verdrag van 1954 en/of het Verdrag van 1961 dan zal eerst vastgesteld moeten worden dat een persoon, in overeenstemming met de verdragsdefinitie, staatloos is. Het Verdrag van 1954 zwijgt echter over de vraag hoe staatloosheid vastgesteld dient te worden. Omdat de wijze van vaststelling kennelijk aan de verdragsluitende staten wordt overgelaten, wordt in deze paragraaf eerst besproken of, en zo ja hoe staatloosheid in Nederland wordt vastgesteld.

De Nederlandse regering stelde in 2007 dat het een taak van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) is om op basis van de Vreemdelingenwet te beoordelen of sprake is van staatloosheid in een concreet geval.¹⁶⁶ Hierbij is erop gewezen dat het Verdrag van 1954 niet voorschrijft hoe staatloosheid beoordeeld moet worden. De staatssecretaris van Justitie stelde toen dat hieraan in Nederland invulling is gegeven door de vraag of een vreemdeling staatloos is, te beoordelen binnen het kader van de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning.

De Nederlandse regering heeft zich in 2012 echter op het standpunt gesteld dat op basis van de inschrijving in de GBA kan worden beoordeeld of een vreemdeling als staatloos dient te worden aangemerkt.¹⁶⁷ Dit standpunt is ook terug te vinden in de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap (HRWN), waarin staat dat om te bepalen of een persoon staatloos is in de zin van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) wordt gekeken naar de inschrijving in de GBA.¹⁶⁸ In artikel 1, onder f RWN is de definitie van een staatloze opgenomen. Een staatloze in de zin van de RWN is ‘een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd.’

De Wet GBA zal op zeer korte termijn worden vervangen door de Wet basisregistratie personen (Brp).¹⁶⁹ De feitelijke situatie is thans zo dat bij de toepassing van bepalingen van de RWN die specifiek zien op staatlozen (zie hiervoor paragraaf 3.2.3.) een inschrijving in de GBA als ‘staatloos’ als vereiste wordt gesteld. Deze regel zal met de invoering van de Brp niet veranderen. De eisen die worden gesteld aan het inschrijven van een vreemde nationaliteit in de Brp zullen echter wel veranderen. Voor staatlozen die nu bij de IND als ‘staatloos’ bekend staan en die zich straks in de Brp mogen inschrijven, zal

161 Momenteel worden *Guidelines* ontwikkeld over het verlies van nationaliteit in relatie tot staatloosheid. De verwachting is dat deze *Guidelines* begin 2014 gepubliceerd wordt.

162 *Guidelines no. 1*: The definition of “Stateless Person” in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons 2012, HCR/GS/12/01.

163 *Guidelines no. 2*: Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person 2012 HCR/GS/12/02.

164 *Guidelines no. 3*: The Status of Stateless Persons at the National Level 2012 HCR/GS/12/03.

165 *Guidelines no. 4*: Ensuring Every Child’s Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness HCR/GS/12/03.

166 Nationale Ombudsman, Rapport 2007/328, 28 december 2007.

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

168 Artikel 1, lid 1(f) HRWN (1-4-2013).

169 Op 26 juli 2013 is de Wet basisregistratie personen (Brp) gepubliceerd in het Staatsblad. De datum van de inwerking-treding van de wet zal bij Koninklijk Besluit nader worden bepaald.

de nieuwe wet in vergelijking met de huidige situatie, positieve gevolgen met zich meebrengen. Om deze verandering nader te kunnen duiden, worden hieronder eerst de regels voor de inschrijving van staatloosheid in de GBA en Brp beschreven.

3.2.1 Regels voor inschrijving van staatloosheid in de GBA en de Brp

De GBA bevat de persoonsgegevens van iedereen die rechtmatig in Nederland woont of gewoond heeft. De gemeente verzamelt, registreert en onderhoudt de gegevens in de GBA. Van iedere persoon is een persoonslijst aangelegd, waarop gegevens staan over onder meer naam, verblijfplaats, nationaliteit, huwelijk, ouders en kinderen. De overheid gebruikt deze gegevens onder meer om documenten zoals paspoorten aan te maken, om te weten wie er stemgerechtigd is en om uitkeringen te verstrekken.

Wat allereerst van belang is, is dat inschrijving in de GBA alleen mogelijk is voor vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben als bedoeld in artikel 8 Vw 2000¹⁷⁰ en die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste vier maanden in Nederland zullen verblijven.¹⁷¹ Vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven kunnen zich dus niet in de GBA inschrijven.

In artikel 43 van de Wet GBA wordt geregeld hoe een vreemde nationaliteit in de GBA wordt ingeschreven. De registratie vindt plaats als de vreemdeling een beschikking of rechterlijke uitspraak van zijn nationale autoriteiten, waaruit zijn nationaliteit blijkt, dan wel een geldig nationaal paspoort toont, dan wel op basis van toepassing van het vreemde nationaliteitsrecht. In lid 3 van artikel 43 is bepaald dat, indien de vreemdeling geen nationaliteit bezit of de nationaliteit niet bekend is, dit gegeven wordt opgenomen in de basisadministratie.

De Wet GBA gaat uit van een gesloten systeem van brondocumenten waaraan gegevens ontleend mogen worden. Gegevens mogen alleen ontleend worden aan bronnen die limitatief in de wet zijn opgesomd. Waar in artikel 36, lid 2 onder e van de Wet GBA is bepaald dat gegevens over de burgerlijke staat die zich buiten Nederland hebben voorgedaan bij het ontbreken van documenten, na een verklaring onder ede alsnog kunnen worden ingeschreven, is de verklaring onder ede niet vermeld in artikel 43 van de Wet GBA. Voor het registreren van een vreemde nationaliteit in de GBA kan een verklaring onder ede dus niet als bron dienen.

In de Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP) GBA is dit verder uitgewerkt. Als een vreemdeling de vereiste brondocumenten niet kan overleggen en de GBA-ambtenaar met toepassing van het vreemde nationaliteitsrecht niet kan vaststellen welke nationaliteit de vreemdeling heeft, wordt de vreemdeling geregistreerd als ‘van onbekende nationaliteit’.¹⁷²

Artikel 43 van de Wet GBA is in artikel 1.7 van de Wet Brp in dezelfde bewoordingen terug te vinden. Het bronnenstelsel dat wordt gehanteerd voor een in te schrijven vreemde nationaliteit is in identieke bewoordingen terug te vinden in artikel 2.15. Nieuw is artikel 2.17 dat luidt:

170 Het gaat hier om vreemdelingen met een verblijfsvergunning maar ook om vreemdelingen die geen verblijfsvergunning hebben maar wel rechtmatig verblijven, bijvoorbeeld omdat ze een procedure in Nederland mogen afwachten of omdat zij burger van de EU zijn. Zie voor een volledige opsomming van de gronden voor rechtmatig verblijf artikel 8 Vw 2000.

171 Art. 26 Wet GBA.

172 De voorloper van de GBA, het Besluit bevolkingsboekhouding, kende niet de verplichting dat de nationaliteit aange-
toond dient te worden met documenten.

‘Bij de inschrijving van een vreemdeling op grond van artikel 2.4, worden gegevens inzake de geboortedatum en de nationaliteit die niet als zodanig kunnen worden opgenomen overeenkomstig de artikelen 2.8 en 2.15, ontleend aan een mededeling daarover van Onze Minister van Veiligheid en Justitie voor zover deze gegevens door hem zijn vastgesteld in het kader van de toelating van de betrokkene tot Nederland.’

De invoering van deze wet betekent dat bij vreemdelingen die hun nationaliteit niet kunnen aantonen en die voor het eerst worden ingeschreven in de Brp, zal worden gekeken naar de nationaliteit waarvan de IND in een vreemdelingrechtelijke procedure is uitgegaan op basis van de bekende feiten en omstandigheden. Ongedocumenteerde vreemdelingen waarvan de IND heeft aangenomen dat zij als staatloos moeten worden aangemerkt kunnen, anders dan nu, na invoering van de Wet Brp dan ook als zodanig worden ingeschreven.

Volgens de adviezen van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB)¹⁷³ behoren voor de inschrijving van staatlozen in de GBA dezelfde regels toegepast te worden als voor de inschrijving van een vreemde nationaliteit. Dit betekent dat de regel is dat, indien een gestelde staatloze geen brondocumenten kan tonen en de ambtenaar van de GBA niet op basis van de toepassing van het vreemde nationaliteitsrecht kan concluderen dat de vreemdeling staatloos is, de vreemdeling als ‘van onbekende nationaliteit’ wordt ingeschreven in de GBA.

De eis dat voor het aantonen van staatloosheid dezelfde in de wet omschreven bewijslast geldt als voor het aantonen van een vreemde nationaliteit is, gelet op de aard van het probleem, niet vanzelfsprekend. Er wordt hier immers van de vreemdeling verlangd dat hij iets wat er niet is aantoont, hetgeen toch wezenlijk anders is dan het aantonen van iets dat er wel is. De huidige handelwijze volgt niet noodzakelijk uit de Wet GBA. Artikel 43 lid 1 en 2 Wet GBA spreekt immers alleen over de gegevens die nodig zijn voor het inschrijven van een vreemde nationaliteit en niet voor het inschrijven van het ontbreken van een nationaliteit. Lid 3 bepaalt vervolgens dat als betrokkene geen nationaliteit bezit of als de nationaliteit niet kan worden vastgesteld, dit gegeven wordt opgenomen. Hierbij worden geen bronnen genoemd die voor deze opname noodzakelijk zijn.¹⁷⁴ In de HUP GBA wordt evenmin gesteld dat inschrijving van staatloosheid alleen kan worden gebaseerd op de gegevens zoals die zijn opgenomen in artikel 43 lid 1 en 2 Wet GBA. Voor de inschrijving van een vreemde nationaliteit staat dit wel nadrukkelijk in de handleiding opgenomen.

In artikel 43 lid 1 Wet GBA staat ook vermeld dat een nationaliteit in de GBA kan worden ingeschreven op basis van de toepassing van het vreemde nationaliteitsrecht. Uit interviews die de ACVZ heeft gehouden met gemeentebambtenaren komt naar voren dat dit met name wordt toegepast om bij kinderen die in Nederland worden geboren staatloosheid vast te stellen. Hierbij hoeft niet direct bewezen te worden dat het kind staatloos is, maar er moet wel bewijs gegeven worden van bijvoorbeeld de nationaliteit van de ouders, zodat de gemeentebambtenaar de juiste nationaliteitswet kan toepassen. De voorbeelden die werden genoemd waren kinderen van Somalische moeders, waarbij de vader onbekend is en kinderen van Portugese en Kaapverdische ouders die nog niet zijn aangemeld

173 De ambtenaren GBA kunnen voor inhoudelijke vragen terecht bij de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB), die adviseurs betaalt die bij de gemeente Amsterdam werkzaam zijn.

174 Als de regels die in lid 1 en 2 worden weergegeven, ook voor lid 3 zouden gelden, dan zou dat ook moeten opgaan voor het inschrijven van de onbekende nationaliteit, die in lid 3 immers in één adem wordt genoemd met het niet bezitten van een nationaliteit.

bij de nationale autoriteiten (een vereiste voor het verkrijgen van het staatsburgerschap in deze landen). Eén van de geïnterviewden gaf aan dat het vreemde nationaliteitsrecht niet wordt toegepast om vast te stellen dat een vreemdeling die niet in Nederland is geboren staatloos is.

Eén van de respondenten van de gemeenten heeft opgemerkt dat de eisen die aan de inschrijving van staatlozen in de GBA worden gesteld niet altijd uitvoerbaar zijn en niet altijd tot het juiste resultaat leiden. Als voorbeeld dienen hierbij de Palestijnen, waarvan bekend is dat zij vaak staatloos zijn, maar de regels voor de inschrijving van staatloosheid in de GBA leiden niet tot die conclusie.

Uit de interviews die de ACVZ heeft gehouden blijkt dat gemeenteambtenaren de indruk hebben dat met de inschrijving van staatlozen in de GBA door gemeenten verschillend wordt omgegaan. Zij geven aan dat het mogelijk is dat de ene gemeente zich coulanter opstelt ten aanzien van de bewijslast dan de andere en dat het in individuele gevallen zal voorkomen dat gemeenten van de regels afwijken als ze onredelijk voorkomen. Dit beeld werd bevestigd in de expertmeeting die de commissie voor dit advies heeft gehouden. Anderzijds wordt wel gesteld dat veel gemeenteambtenaren ervoor terugschrikken om iemand als 'staatloos' in de GBA in te schrijven vanwege onbekendheid met de nationaliteitswetgeving van verschillende landen. Bij het ontbreken van brondocumenten zouden zij er al snel voor kiezen om iemand als 'van onbekende nationaliteit' in te schrijven. Deze praktijk zou worden versterkt door de HUP GBA waarin meerdere malen wordt gesteld dat 'deze situatie (staatloosheid) in de praktijk nauwelijks voorkomt'. De geïnterviewde gemeenteambtenaren geven aan dat de benodigde kennis over nationaliteitsvraagstukken vaak onvoldoende aanwezig is. Dit geldt met name voor kleinere gemeenten. Er ontbreken tot op heden algemene beleidsregels of landelijke richtlijnen voor de omgang met staatloosheid in bepaalde specifieke situaties (zoals het uiteenvallen van Joegoslavië) waardoor iedere gemeente zelf zijn weg moet zien te vinden in deze complexe materie.

Zoals in paragraaf 2.4 al is vastgesteld staat als gevolg van deze regelgeving in Nederland een omvangrijke groep vreemdelingen in de GBA als 'van onbekende nationaliteit' ingeschreven. De invoering van de Wet Brp zal dit probleem gedeeltelijk doen afnemen. Het nieuwe artikel 2.17 kan echter alleen worden toegepast bij de eerste inschrijving, zodat het geen oplossing geeft voor de situatie waarin een vreemdeling al in de Brp staat ingeschreven en een nationaliteit ophoudt te bestaan. Waar de Wet Brp naar het zich laat aanzien bovendien geen verandering in gaat brengen, is het feit dat de overheid bij het inschrijven van de 'onbekende nationaliteit' niet gehouden is om hier nader onderzoek naar te verrichten. In een recente rechterlijke uitspraak over de GBA is het feit dat de overheid geen nader onderzoek hoeft te verrichten bevestigd:

'De rechter overweegt dat uit artikel 43 van de Wet GBA, gelezen in samenhang met de artikelen 69 tot en met 71 van de Wet GBA, volgt dat het op de weg van eiser ligt om bewijzen over te leggen op basis waarvan de inschrijving in de GBA aangepast kan worden. Dat eiser, gelet op de door hem genoemde omstandigheden, niet aan de verplichting kan voldoen, is een omstandigheid die voor zijn rekening en risico komt. Gelet op de formulering van artikel 43 van de Wet GBA is verweerder niet gehouden nader onderzoek naar de nationaliteit van eiser te verrichten, ook niet wanneer aangenomen moet worden dat eiser te dien aanzien in bewijsnood verkeert. Het is kortom aan eiser om documenten of gegevens over te leggen als bedoeld in artikel 43, eerste en/of tweede lid, van de Wet GBA.¹⁷⁵

175 Rechtbank Utrecht, 19 februari 2013, SBR 12/3509.

Gebruik van gegevens over nationaliteit uit de Brp (GBA) door bestuursorganen

Op 1 april 2007 heeft een wijziging van de Wet GBA plaatsgevonden die tot doel had om bestuursorganen te verplichten gebruik te maken van de persoonsgegevens zoals die in de GBA zijn opgenomen.¹⁷⁶ De achterliggende gedachte was dat dit de betrouwbaarheid van persoonsgegevens ten goede zou komen, dat de administratieve lasten zouden worden verminderd, en dat de burger niet langer bij ieder bestuursorgaan opnieuw zijn gegevens zou hoeven op te geven.¹⁷⁷ Hiertoe is het artikel 3b toegevoegd aan de Wet GBA, dat in identieke bewoordingen is terug te vinden in artikel 1.7, lid 1 van de Wet Brp:

‘De afnemer die bij de vervulling van zijn taak informatie over een ingeschrevene nodig heeft die in de vorm van een authentiek gegeven beschikbaar is in de basisadministratie, gebruikt voor die administratie dat gegeven.’

In het tweede lid van artikel 1.7 Wet Brp (artikel 3b Wet GBA) zijn echter een aantal uitzonderingen op het verplichte gebruik van de gegevens uit de GBA geformuleerd. In de volgende situaties hoeven de gegevens niet gebruikt te worden:

- als ze in onderzoek zijn geplaatst omdat aan de juistheid wordt getwijfeld,
- als de afnemer aan de GBA een terugmelding doet omdat hij zelf over andere gegevens beschikt,
- als de afnemer sectorale wetgeving moet uitvoeren die voorschrijft dat gegevens niet uit de Brp worden gehaald,
- als het gebruik van het gegeven uit de Brp een goede vervulling van de taak van de afnemer zou beletten.

Het tweede lid belichaamt de positie van de Brp/GBA als registratiesysteem. In beginsel moet hiervan worden uitgegaan, maar er kunnen voor een bestuursorgaan allerlei redenen zijn om er van af te wijken. Er vloeien dan ook geen rechten voort uit de registratie in de Brp/GBA, juist omdat het slechts een registratiesysteem is.

In de huidige uitvoeringspraktijk maken bestuursorganen regelmatig gebruik van de mogelijkheid om bij de uitvoering van hun taken af te wijken van de wijze waarop de nationaliteit van een vreemdeling in de GBA geregistreerd staat.

Zo is in de uitvoeringsregels van de Paspoortwet terug te vinden dat het bestuursorgaan in bepaalde gevallen kan afwijken van de nationaliteitsgegevens in de GBA. Indien er onzekerheid bestaat over de in de GBA opgenomen gegevens moet hiernaar een gericht onderzoek worden ingesteld waarbij de gegevens die over het verblijfsrecht en de nationaliteit dan wel staatloosheid van de aanvrager in de vreemdelingenadministratie zijn opgenomen, mede worden betrokken.¹⁷⁸ In de praktijk gebruiken de gemeenten bij de uitgifte van vluchtelingenpaspoorten van personen die als ‘van onbekende nationaliteit’ in de GBA staan, de ‘vermoedelijke nationaliteit’ van de vreemdeling. Op de website van de NVvB staat bij de veel gestelde vragen:¹⁷⁹

Normaal gesproken komt er in het vluchtelingenpaspoort een uitsluitingsclausule te staan. Wat als betrokkene nu van onbekende nationaliteit is (zoals de meeste vluchtelingen)? Komt er dan geen clausule in te staan zodat betrokkene naar alle landen mag reizen, dus ook het land waaruit hij gevlucht is?

176 *Stb.*2007,76.

177 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 514 nr.3.

178 Art. 11, lid 3 Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

179 NVvB <<http://www.nvvb.nl/adviesbureau-nvvb/veel-gestelde-vragen>> (02-07-2013).

Het antwoord:

Als de nationaliteit onbekend in de GBA is mag je ook de vermoedelijke nationaliteit vermelden. Is betrokkene bijvoorbeeld vluchteling uit Irak, dan zou je Irak in de clausule mogen vermelden. Wellicht blijkt uit het verblijfsdocument wel een nationaliteit. Het advies is om daar de clausule op te baseren. Als je helemaal geen vermoedelijke nationaliteit kunt vaststellen, dan geen clausule in het paspoort.

De IND hanteert bij de behandeling van asiolverzoeken dezelfde handelwijze. Bij de beoordeling van een asielaanvraag wordt via een identiteitsonderzoek door de Vreemdelingenpolitie en door het stellen van vragen over de herkomst van de asielloozer door de IND-medewerker geprobeerd te achterhalen waar hij vandaan komt. De uitkomst van dit onderzoek is vervolgens bepalend voor de vraag aan welk land van herkomst de asielaanvraag wordt getoetst. Een eventuele vermelding van een andere nationaliteit in de GBA brengt hier geen verandering in.¹⁸⁰

Gebruik van gegevens uit de GBA in het kader van de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap

In een aantal gevallen hanteren bestuursorganen bij vreemdelingen die als ‘van onbekende nationaliteit’ in de GBA staan ingeschreven, dus de vermoedelijke nationaliteit. De Wet GBA geeft hier in het tweede lid van artikel 3b ook mogelijkheden toe.

Bij de uitvoering van de RWN is deze lijn echter niet terug te vinden. In de HRWN valt te lezen dat om te bepalen of een persoon staatloos is in de zin van de RWN wordt gekeken naar de inschrijving in de GBA. Hierbij wordt opgemerkt dat een eenduidige definitie van het begrip ‘staatloos’ van belang is in verband met de toepassing van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, RWN, artikel 8, vierde lid, RWN en artikel 14, vierde lid, RWN.¹⁸¹

In de HRWN wordt zodoende de verantwoordelijkheid voor de ‘vaststelling’ van staatloosheid bij de GBA gelegd, terwijl de GBA slechts een registratiesysteem is en een bestuursorgaan goede redenen kan hebben om van de inschrijving in de GBA af te wijken. Wat nu feitelijk gebeurt, is dat bij de uitvoering van de RWN de bestuursorganen die hiermee belast zijn zich niet zelfstandig een oordeel vormen over een aspect dat voor de voorwaarden voor naturalisatie van groot belang is, namelijk de vraag of de betrokken vreemdeling als staatloos dient te worden aangemerkt. In samenhang met de omstandigheid dat voor de registratie van staatloosheid in de GBA dezelfde bewijslast moet worden gehanteerd als voor de registratie van een nationaliteit, kan dit verstrekende gevolgen hebben.

Het is de commissie niet duidelijk geworden waarom bij de uitvoering van de RWN niet wordt afgeweken van de GBA, terwijl dit in andere gevallen wel gebeurt. In een aantal andere gevallen wordt bij de toepassing van wet- en regelgeving uitgegaan van de vermoedelijke nationaliteit of de vermoedelijke staatloosheid van de vreemdeling, terwijl hier bij de toepassing van de RWN niet voor gekozen wordt. Als dit wel het geval zou zijn zou bijvoorbeeld bij vermoedelijke staatloosheid het paspoortvereiste bij naturalisatie kunnen vervallen en zouden vermoedelijk staatloze kinderen die in Nederland worden geboren een beroep kunnen doen op het optierecht conform artikel 6 RWN.

De Wet Brp gaat na inwerkingtreding op basis van artikel 2.17 de mogelijkheid bieden om bij nieuw ingeschreven personen de nationaliteit zoals die bij de IND bekend is (de vermoedelijke nationaliteit) te betrekken bij de inschrijving van de vreemde nationaliteit.

180 Vc 2000 C1.3 (02-07-2013).

181 Artikel 1, lid 1(f) HRWN p.4 (1-4-2013).

Dit betekent dat als de vreemdeling bij de IND als staatloos bekend is, de vreemdeling als zodanig kan worden ingeschreven en het paspoortvereiste bij naturalisatie kan komen te vervallen.

Artikel 2.17 van de Wet Brp werkt echter alleen als het gaat om de eerste inschrijving van een vreemdeling die een verblijfsrechtelijke procedure heeft doorlopen in de Brp en voorziet bovendien niet in een correctie met terugwerkende kracht voor vreemdelingen die reeds zijn ingeschreven.¹⁸² In paragraaf 2.4 is erop gewezen dat op 1 januari 2012 ruim 5.500 in Nederland geboren kinderen al langer dan 5 jaar als ‘van onbekende nationaliteit’ stonden ingeschreven in de GBA. Daarnaast waren er bijna 30.000 migranten die zes jaar na hun vestiging in Nederland nog als zodanig stonden ingeschreven. Er bestaat geen twijfel over dat zich hieronder eveneens staatlozen bevinden, al is onbekend hoeveel. De invoering van de Wet Brp gaat geen oplossing bieden voor deze personen.

3.2.2 Vreemdelingenrecht en de buitenschuldprocedure

In de Vw 2000 zijn geen wettelijke bepalingen opgenomen die beogen staatlozen te beschermen (conform het Verdrag van 1954) en staatloosheid te voorkomen en te verminderen (conform het Verdrag van 1961).¹⁸³ Dergelijke bepalingen zijn wel terug te vinden in de RWN, het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Paspoortwet. Dit reflecteert het nationaliteits- en burgerlijkrechtelijke karakter van staatloosheid.

Het feit dat staatloosheid een nationaliteitsrechtelijke kwestie is, neemt niet weg dat staatlozen die geen verblijfstitel hebben in het land waar zij zijn, ernstige problemen kunnen ondervinden. Als het daarnaast niet mogelijk is om naar een land te reizen waar de staatloze wel een verblijfsrecht heeft dan dreigt een juridisch vacuüm. Nederland heeft voor de verblijfsrechtelijke problemen die met deze nationaliteitsrechtelijke kwestie samenhangen in 2000 een nieuwe verblijfstitel in het leven geroepen, met als beperking ‘verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken’.¹⁸⁴ In het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) waarin dit beleid werd geïntroduceerd werd vermeld dat het beleid alleen van toepassing was op staatlozen, omdat het uitgangspunt van het terugkeerbeleid was dat alle vreemdelingen die een nationaliteit hebben, kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Het TBV was een nadere uitwerking van het regeerakkoord van het Kabinet Kok II, waarin was opgenomen dat vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland konden vertrekken, opvangvoorzieningen zouden behouden en in aanmerking zouden komen voor een tijdelijke verblijfsstatus.

In 2005 is het vereiste dat de vreemdeling staatloos diende te zijn om voor een buitenschuldvergunning in aanmerking te komen, vervallen.¹⁸⁵ Dit heeft tot gevolg gehad dat ook vreemdelingen die wel een nationaliteit hebben, maar buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning op basis van het buitenschuldbeleid. Deze groep is door de commissie aangeduid als *de facto* staatlozen (paragraaf 2.2).

182 Schriftelijke informatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

183 In de vreemdelingencirculaire stond tot april 2013 een paragraaf over het Verdrag van 1954, onder het hoofdstuk ‘Internationale Verdragen’. Deze paragraaf ging met name over speciale regels met betrekking tot behandeling van verlengingsaanvragen van staatloze vergunninghouders en met betrekking tot het verbod op uitzetting van rechtmatig verblijvende staatlozen en was hiermee een vertaling in beleidsregels van artikel 31 van het Verdrag van 1954 (zie paragraaf 3.1). Daarnaast was in dit hoofdstuk opgenomen dat aan vreemdelingen die als ‘staatloze’ staan geregistreerd in de vreemdelingenadministratie een reisdocument voor vreemdelingen kan worden verstrekt. Het hoofdstuk is in april 2013 geschrapt, omdat het verbod op uitzetting van rechtmatig verblijvende staatlozen reeds door het nationale recht wordt geborgd, nu rechtmatig verblijf in algemene zin reeds een verwijdering in de weg staat. WBV 2013/5.

184 TBV 2000/29, 20 december 2000.

185 WBV 2005/11, 15 maart 2005.

Zowel staatlozen als personen die *de facto* staatloos zijn kunnen zodoende een beroep doen op het buitenschuldbeleid. Voor de toets of iemand in aanmerking komt voor een buitenschuldvergunning, doet de vraag of de persoon in kwestie staatloos is, niet meer ter zake en dit wordt in een buitenschuldprocedure dan ook niet beoordeeld. De commissie heeft recent een uitgebreid advies over het buitenschuldbeleid uitgebracht. Uit het dossieronderzoek dat voor dit advies is verricht blijkt ook dat de vraag of de aanvrager staatloos is bij de beoordeling van de buitenschuldvergunning geen rol van betekenis meer speelde.¹⁸⁶ Deze bevinding wordt bevestigd door het dossieronderzoek dat min of meer gelijktijdig werd uitgevoerd door Tilburg University.¹⁸⁷

3.2.3 De Rijkswet op het Nederlanderschap

Het nationaliteitsrecht heeft de uiteindelijke sleutel voor de oplossing van het probleem van staatloosheid in handen en is daarom van essentieel belang. Het kan een staatloze een definitieve oplossing bieden voor zijn probleem, door de staatloze in de gelegenheid te stellen een nationaliteit te verwerven. Daarnaast kan staatloosheid worden voorkomen door nationaliteitswetgeving die beoogt te waarborgen dat kinderen niet staatloos ter wereld komen en door regelgeving die verlies van een nationaliteit uitsluit indien staatloosheid hiervan het gevolg zou zijn.

In de RWN zijn een aantal bepalingen opgenomen die specifiek zien op staatlozen en die tot doel hebben staatloosheid te verminderen of te voorkomen. Deze bepalingen worden in deze paragraaf besproken.

Bepalingen over versnelde naturalisatie van staatlozen

Het Verdrag van 1954 bepaalt dat staten assimilatie en naturalisatie van staatlozen zullen vergemakkelijken.¹⁸⁸ In Nederland is hieraan in verschillende wet- en regelgeving uitwerking gegeven.

In de RWN is geregeld dat staatlozen die in Nederland zijn toegelaten en die hier hun hoofdverblijf hebben na drie, in plaats van na de gebruikelijke vijf jaar, mogen naturaliseren, mits aan de overige voorwaarden is voldaan.¹⁸⁹

Staatlozen komen in aanmerking voor een verlaagd tarief bij naturalisatie.¹⁹⁰ De HRWN verduidelijkt dat staatlozen logischerwijs zijn vrijgesteld van de afstandsplicht bij naturalisatie¹⁹¹ en ook zijn vrijgesteld van het paspoortvereiste¹⁹²

Wijst de HRWN staatlozen expliciet aan als categorie die is uitgezonderd van het paspoortvereiste, ten aanzien van een geboorteakte bepaalt de HRWN dat er alleen vrijstelling kan worden verleend indien er sprake is van bewijsnood.¹⁹³ De HRWN verduidelijkt dat er met name sprake zal zijn van bewijsnood wanneer de burgerlijke registers van het land van herkomst niet bestaan dan wel onvolledig zijn, of wanneer de politieke situatie in het land van herkomst verhindert dat betreffende stukken verkregen kunnen worden. Staatloosheid wordt niet genoemd als zelfstandige grond, of indicatie, van bewijsnood. Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 november 2012 bekrachtigt dat staatloosheid niet een zelfstandige grond is om bewijsnood aan

186 ACVZ, *Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken*. Den Haag: ACVZ, 2013.

187 S. Jaghai en C. Vliets, 'Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen', *A&MR* 2013, p.287-292.

188 Art. 32 Verdrag van 1954.

189 Art. 8, lid 4 RWN.

190 Art. 3, lid 2 Besluit optie- en naturalisatiegelden.

191 Art. 6a, lid 1 HRWN. Toelichting ad artikel 6a, eerste lid, p. 140.

192 HRWN paragraaf 2.2.5.1.

193 HRWN paragraaf 2.2.5.6.

te nemen.¹⁹⁴ In deze zaak verklaarde de Afdeling het beroep van de vreemdeling tegen de weigering van naturalisatie ongegrond. Aan de vreemdeling – een ex-asielzoeker die een reguliere verblijfsvergunning had gekregen – werd naturalisatie geweigerd omdat de identiteit van de vreemdeling niet was komen vast te staan. De Afdeling overweegt dat het beroep op bewijsnood faalt, omdat de vreemdeling de bewijsnood niet met stukken weet te staven. Opvallend is dat vermeld wordt dat niet in geschil is dat appelland bij zijn verzoek om verlening van het Nederlanderschap geen gelegaliseerde geboorteakte heeft overlegd. Evenmin in geschil is dat appelland staatloos is en hij in het bezit is van een verblijfsvergunning regulier.

De Afdeling erkent dus dat de vreemdeling staatloos is, maar maakt duidelijk dat staatloosheid niet voldoende is om te kunnen concluderen dat betrokkene in bewijsnood verkeert. Ook wordt het beroep op artikel 32 van het Verdrag van 1954 afgewezen omdat dit artikel ‘gelet op de formulering ervan, geen norm is die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is.’

In paragraaf 3.2 is reeds ingegaan op de rol van de inschrijving in de GBA bij de toepassing van de RWN. De regels in de RWN die zien op de bescherming van staatlozen en het terugdringen van staatloosheid, zijn slechts van toepassing op vreemdelingen die erin zijn geslaagd zich als ‘staatloze’ in de GBA te laten inschrijven.¹⁹⁵

Hier te lande geboren staatloze kinderen

Zoals is opgemerkt bij de bespreking van de oorzaken van staatloosheid in het vorige hoofdstuk, kan staatloosheid oorspronkelijk zijn, dat wil zeggen dat het reeds bij de geboorte van het kind intreedt. In het Verdrag van 1961 zijn regels vastgelegd die beogen deze oorspronkelijke staatloosheid te voorkomen en terug te dringen.

In overeenstemming met de verdragsrechtelijke verplichting het aantal gevallen van staatloosheid te beperken, voorziet het Nederlandse nationaliteitsrecht in een optierecht op het Nederlanderschap voor hier te lande staatloos geboren kinderen. Artikel 6, lid 1 onder b van de RWN bepaalt dat er sprake is van een optierecht indien de vreemdeling gedurende een ‘onafgebroken periode van tenminste drie jaar toelating en hoofdverblijf heeft en sedert geboorte staatloos is.’ Van ‘toelating’ in Nederland in de zin van de RWN is sprake indien de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, aanhef en onder a tot en met e, dan wel l, Vw 2000.¹⁹⁶ De RWN beoogt dus oorspronkelijke staatloosheid tegen te gaan door een optierecht toe te kennen aan kinderen die in Nederland geboren worden en staatloos zijn, maar beperkt dit recht tot kinderen van vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben. Kinderen die in Nederland geboren worden en staatloos zijn maar van wie de ouders geen verblijfsvergunning hebben zijn daarmee uitgeslo-

194 ABRvS 14 november 2012, 201203838/1, LJN BY3058.

195 Art. 1, lid 1(f) HRWN (01-04-2013).

196 Art. 8 Vw 2000

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

- a. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 (verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd);
- b. op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 (verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd);
- c. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 (verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd);
- d. op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33 (verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd);
- e. als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte; (...)
- l. indien de vreemdeling verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije.

ten van de mogelijkheid het Nederlanderschap te verkrijgen.

De vraag die opkomt is of de beperking van het optierecht tot toegelaten vreemdelingen het doel dwarsboomt om oorspronkelijke staatloosheid te vermijden waartoe Nederland zich met de bekrachtiging van het Verdrag van 1961 heeft verplicht. Aangezien de voorwaarden die staten mogen stellen aan de vreemdeling ter verkrijging van zijn nationaliteit uitputtend worden opgesomd in het Verdrag van 1961,¹⁹⁷ is het de vraag of het vereiste van toelating (RWN) verenigbaar is met het Verdrag van 1961. De Engelse tekst van artikel 1, tweede 2 lid, aanhef en onder b, van het Verdrag van 1961 luidt als volgt:

‘A Contracting State may make the grant of its nationality in accordance with the provisions of paragraph 1 of this Article subject to one or more of the following conditions: (...)

(b) that the person concerned has habitually resided in the territory of the Contracting State for such period as may be fixed by that State, not exceeding five years immediately preceding the lodging of the application nor ten years in all.’

Het komt dus aan op de vraag hoe de term ‘habitual residence’ uitgelegd dient te worden. Deze vraag stond centraal in een Zwolse optiezaak uit 2010.¹⁹⁸ In die zaak gingen de ouders van een in Nederland geboren staatloos kind in beroep tegen de weigering van de burgemeester van Zwolle om de verkrijging van het Nederlanderschap door optie van hun zoon te bevestigen. De ouders van het kind waren staatloze Palestijnen afkomstig uit Libanon. De staatloosheid van het kind stond derhalve niet ter discussie. Wel ter discussie stond de vraag of de eis van toelating in strijd was met het Verdrag van 1961 zoals eisers stelden. Het verweer van de gemeente Zwolle – voorbereid door de landsadvocaat - hiertegen was tweeledig. In de eerste plaats argumenteerde verweerder dat artikel 1 lid 1 van het Verdrag van 1961 duidelijk en concreet was, maar dat het tweede lid van hetzelfde artikel waarin aan staten de mogelijkheid wordt geboden van verzoekers gewoon verblijf te verlangen niet helder en concreet genoeg is geformuleerd om rechtstreekse werking te hebben in de nationale rechtsorde. Het vereiste van toelating zoals gesteld in de RWN kan daarom niet in strijd zijn met de voorwaarde van gewoon verblijf omdat het Verdrag van 1961 geen invulling geeft aan de term *habitual residence* en staten daar bijgevolg zelf invulling aan moeten geven. In de tweede plaats argumenteerde de gemeente dat het vereiste van toelating niet alleen niet in strijd is met het Verdrag van 1961, maar dat het begrip ‘gewoon verblijf’ begrepen moet worden als verblijf waarmee het bevoegd gezag heeft ingestemd. Omdat de ouders van het kind ten tijde van het optieverzoek in afwachting waren van een beslissing op een asielaanvraag kon aan hun verblijf elk moment een einde komen, en was er dus geen sprake van een gewoon verblijf in Nederland, aldus de gemeente. De rechtbank verwierp het verweer op beide punten. Volgens de rechter is artikel 1 van het Verdrag van 1961 voldoende en helder geformuleerd om rechtstreekse werking te hebben in de nationale rechtsorde en moet het derhalve worden begrepen als eenieder bindende bepaling van internationaal recht zoals bedoeld in artikel 94 van de Grondwet. Ook oordeelde de rechter dat de term *habitual residence* niet instemming van het bevoegd gezag betekent maar tot uitdrukking brengt dat iemand duurzaam in Nederland verblijft en hier te lande zijn maatschappelijk leven heeft opgebouwd. Op advies van de IND besloot de gemeente Zwolle in hoger beroep te gaan omdat de uitspraak van de rechter de onwenselijke situatie creëerde dat de ouders van het kind via

197 Zie UNHCR, ‘Summary Conclusions Expert Meeting’ in *Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness Among Children*, Dakar: UNHCR 2011, p. 8: ‘The exhaustive nature of the list of possible requirements means that States cannot establish conditions for the grant of nationality additional to those stipulated in the Convention.’

198 Rechtbank Zwolle-Lelystad, 09-09-2010, AWB 09/2212.

een beroep op 8 EVRM (eerbiediging van het familieleven) verblijfsrecht zouden kunnen afdwingen, hetgeen eens te meer klemde daar de ouders in een 1F-procedure verwickeld waren.¹⁹⁹ Uiteindelijk werd het hoger beroep ingetrokken omdat aan de ouders van het kind na een procedure van negen jaar alsnog asiel was verleend.

De oude RWN uit 1985 gaf invulling aan de internationaalrechtelijke verplichting oorspronkelijke staatloosheid te vermijden door een optierecht toe te kennen aan in Nederland geboren staatloze vreemdelingen die drie jaar hier te lande hun woonplaats of werkelijk verblijf hadden. De reden van een wijziging van de RWN in 2003 door het vereiste van toelating en hoofdverblijf in te voeren was niet om concreet invulling te geven aan en duidelijkheid te scheppen over de open voorwaarde van *habitual residence*, wat volgens het verweer van de gemeente in bovengenoemde zaak niet duidelijk was, maar om afstemming te bewerkstelligen tussen het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenbeleid. Het nationaliteitsrecht zou het vreemdelingenbeleid ondermijnen indien vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland wel rechten zouden opbouwen in het kader van het nationaliteitsrecht. In de memorie van toelichting op deze voorgenoemen wijziging van de RWN staat:

‘Het principe van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid brengt mee, dat wie hier rechtens niet mag zijn, ook in het kader van het nationaliteitsrecht geen rechten behoort te kunnen opbouwen. De huidige Rijkswet op het Nederlanderschap bepaalt, dat een vreemdeling, die na een woonplaats of werkelijk verblijf van een aantal jaren voor het Nederlanderschap opteert of om naturalisatie verzoekt, het Nederlanderschap zal verkrijgen mits hij aan de overige eisen voldoet (...) De vraag of deze persoon door de Nederlandse regering tot Nederland is toegelaten, speelt daarbij in het geheel geen rol. De vreemdeling kan, met andere woorden, een deel van de door de Rijkswet geëiste woon – of verblijfstermijn illegaal – in de zin van de vreemdelingenwet – in Nederland zijn verbleven. In het onderhavige voorstel wordt deze lacune hersteld. In het kader van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid zal in de Rijkswet worden bepaald dat de in de wet genoemde termijnen van verblijf in Nederland eerst aanvangen, nadat de vreemdeling door de overheid is toegelaten, dat wil zeggen nadat het bevoegd gezag heeft ingestemd met het bestendig verblijf van de vreemdeling hier te lande.’²⁰⁰

De memorie van toelichting maakt duidelijk welke categorieën van personen niet langer in aanmerking komen voor het Nederlanderschap na de wijziging van de RWN. Dit betreffen ‘de illegaal verblijvende, de personen over wie een verblijfsprocedure gaande is, de niet-verwijderbaren en de gedoogden.’ Opvallend is dat staatlozen niet als aparte categorie worden genoemd hoewel de toevoeging van het vereiste toelating en hoofdverblijf juist kinderen treft die staatloos op Nederlands grondgebied worden geboren.

Verlies/ontnemen/afstand doen van de Nederlandse nationaliteit

In hoofdstuk 5 van de RWN staan de gronden opgesomd op basis waarvan het Nederlanderschap kan worden ontnomen of verloren gaat. Het Nederlanderschap wordt ingetrokken indien het is verkregen of verleend op grond van een door de betrokken persoon gegeven valse verklaring of bedrog, dan wel op het verzwijgen van een relevant feit, tenzij sedertdien twaalf jaren zijn verstreken.²⁰¹ Het Nederlanderschap wordt eveneens inge-

199 G. Reijgersberg, ‘Is toelatingseis voor staatloze optant in strijd met Staatloosheidsverdrag?’, *B&R* 2010, p. 351.

200 KST27831 paragraaf 4.

201 Art. 14, lid 1 RWN. Van de ‘tenzij’ clause zijn uitgesloten personen die veroordeeld zijn voor een van de misdrijven, omschreven in de artikelen 6, 7 en 8 van het op 17 juli 1998 te Rome tot stand gekomen Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof (Trb. 2000, 120).

trokken bij ernstige misdrijven²⁰² en indien bij minderjarigen de familierechtelijke band op basis waarvan het Nederlanderschap is verkregen is komen te vervallen.²⁰³ Er is daarnaast een aantal gronden dat een automatisch verlies van het Nederlanderschap met zich meebrengt, waaronder onder meer het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit, het doen van een afstandsverklaring en het verkrijgen van de Surinaamse nationaliteit als gevolg van de Toescheidingsovereenkomst.²⁰⁴ Het Nederlanderschap gaat echter niet verloren indien staatloosheid het gevolg zou zijn, met uitzondering van de situatie waarin het is verkregen of verleend op basis van valse verklaringen of bedrog.²⁰⁵ Alleen in dat geval mag het Nederlanderschap worden ontnomen indien dat staatloosheid tot gevolg heeft. Wel moet hierbij in de besluitvorming rekening worden gehouden met onder meer de aard en de ernst van het bedrog en de mogelijke staatloosheid van de betrokken persoon na de intrekking.²⁰⁶

202 Art. 14, lid 2 RWN.

203 Art. 14, lid 4 RWN.

204 Zie voor een volledige opsomming de art. 15, 15A, 16 en 16 A van de RWN.

205 Art. 14, lid 6 RWN.

206 Art. 68, lid 1 Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.

HOOFDSTUK 4

Vaststellingsprocedures voor staatloosheid in andere landen

4.1 Inleiding

Van de 85 landen die wereldwijd partij zijn bij het Verdrag van 1954 hebben twaalf landen een vaststellingsprocedure voor staatloosheid: België, Filipijnen, Frankrijk, Georgië, Hongarije, Italië, Letland, Mexico, Moldavië, Spanje, Turkije en het Verenigd Koninkrijk. Onder invloed van een wereldwijde campagne van de UNHCR zijn er ontwikkelingen gaande in verschillende andere landen met betrekking tot de inrichting van vaststellingsprocedures. Deze ontwikkelingen zijn in onder meer Brazilië, Costa Rica en Uruguay in een gevorderd stadium. Ook Oostenrijk heeft recent verklaard een vaststellingsprocedure te willen initiëren.²⁰⁷

In het onderstaande wordt uiteengezet welke EU-lidstaten een vaststellingsprocedure kennen, of er beperkingen worden gesteld aan de toegang tot de procedure, of vaststelling van staatloosheid leidt tot de verlening van een verblijfsvergunning en wat dan de aard is van de verleende vergunning en uitsluitingsgronden die van toepassing zijn. De ACVZ heeft hiervoor informatie ingewonnen bij de stuurgroep van het *European Network on Statelessness (ENS)*²⁰⁸ en literatuur bestudeerd. Met betrekking tot de EU-lidstaten die een vaststellingsprocedure hebben, te weten België, Frankrijk, Hongarije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk zal nader worden ingegaan op de inrichting ervan. De vaststellingsprocedure in Italië wordt niet besproken omdat die in de praktijk niet functioneert.²⁰⁹ Van de vaststellingsprocedure in Letland is weinig bekend,²¹⁰ deze wordt om die reden evenmin besproken. Om een indruk te krijgen van de aantallen verzoeken om vaststelling van staatloosheid en het aantal personen waarbij staatloosheid is vastgesteld worden per land enkele cijfers gegeven.

De bestudeerde landen hanteren verschillende regels, onder meer ten aanzien van de toegang tot de procedure, specifieke gronden waarop personen worden uitgesloten van bescherming als staatloze, het wel of niet verlenen van rechtmatig verblijf gedurende de procedure en de voorwaarden die gesteld worden aan de verblijfsvergunning die verleend wordt aan een staatloze.

4.2.1 Verlening verblijfsvergunning

In de EU-lidstaten met een vaststellingsprocedure leidt de vaststelling van staatloosheid tot verlening van een verblijfsvergunning. Uitzondering is België, maar de Belgische regering heeft inmiddels het voornemen uitgesproken de procedure voor vaststelling van staatloosheid opnieuw te zullen inrichten en hieraan ook een verblijfsrecht te koppelen.

207 Zie G. Gyulai, 'Statelessness in the EU framework for International Protection', *European Journal of Migration and Law* 2012, p. 288.

208 Deze informatie is verkregen van de voorzitter van het netwerk, Gábor Gyulai, tevens werkzaam bij het Hongaars Helsinki Comité. Deze informatie dateert van juli 2013.

209 Zie G. Gyulai, 2012, p. 287.

210 Idem p. 287.

Aan de vergunningen worden verschillende voorwaarden verbonden. Voor de verscheidenheid aan voorwaarden is de volgende opsomming illustratief:

- Spanje verleent eenzelfde verblijfsvergunning als verleend wordt aan vluchtelingen, een verlengbare vergunning met een geldigheidsduur van vijf jaar;
- Frankrijk verleent een vergunning op grond van 'privé- en gezinsleven', een verlengbare vergunning met een geldigheidsduur van een jaar;
- Het Verenigd Koninkrijk verleent een verblijfsvergunning voor, in beginsel, dertig maanden, verlengbaar voor een periode van dertig maanden;
- Hongarije verleent een vergunning op humanitaire gronden voor drie jaar, verlengbaar voor een periode van een jaar.

4.2.2 Uitsluitingsgronden

De landen die een vaststellingsprocedure hebben, hanteren allemaal de uitsluitingsgronden uit het Verdrag van 1954. Deze uitsluitingsgronden zijn opgenomen in artikel 1, tweede lid, van het verdrag (zie hiervoor paragraaf 5.3.5). Sommige landen hanteren aanvullende uitsluitingsgronden. Zo wordt in het Verenigd Koninkrijk aan een staatloze alleen een verblijfsvergunning verleend indien hij niet kan terugkeren naar het land van herkomst of eerder verblijf of enig ander land. Hongarije sluit als enige land een staatloze uit van bescherming indien hij opzettelijk zijn nationaliteit heeft opgegeven, met het doel om staatloos te worden. Bij de beslissing om betrokkene uit te sluiten van de bescherming van het Verdrag van 1954, wordt niet beoordeeld of hij zijn nationaliteit kan herkrijgen.

4.3 Vaststellingsprocedures in België, Frankrijk, Hongarije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk

België

In België zijn er twee manieren om staatloosheid vast te stellen. In de eerste plaats kan staatloosheid worden vastgesteld door de ambtenaar van de burgerlijke stand bij de aangifte van geboorte. België kent namelijk de Belgische nationaliteit van rechtswege toe aan kinderen die op het grondgebied geboren zijn en die anders staatloos zouden zijn. Als het niet om een op Belgisch grondgebied geboren kind gaat, kan een verzoekschrift worden ingediend bij de Rechtbank van Eerste Aanleg. Na aanleiding van het verzoekschrift start het Openbaar Ministerie (OM) een onderzoek. Het OM brengt een advies uit met betrekking tot de vraag of verzoeker staatloos is. Na behandeling van het verzoek ter zitting doet de rechtbank uitspraak. De rechter onderzoekt voordat hij uitspraak doet de overgelegde bewijsstukken en bestudeert de nationaliteitswetgeving van de staten waarmee de verzoeker een band heeft. Tegen de uitspraak van de Rechtbank in Eerste Aanleg staat beroep open bij het Hof van Beroep. Tegen een uitspraak van het Hof van Beroep kan cassatieberoep worden ingesteld bij het Hof van Cassatie. De verzoeker heeft gedurende de vaststellingsprocedure niet automatisch recht om tijdelijk in België te verblijven.

Staatloosheid vormt op zichzelf geen grond voor verlening van een verblijfsvergunning. Veel staatlozen zijn echter geregulariseerd onder andere in verband met de lange duur van het verblijf in België, urgente humanitaire omstandigheden en het ouderschap van Belgische kinderen. Het aantal procedures tot vaststelling van staatloosheid is gering.²¹¹ Dit kan mede komen doordat de vaststelling van staatloosheid geen recht op verblijf in België geeft. Procedures duren over het algemeen lang en er is geen eenheid in rechtspraak doordat alle 27 Rechtbanken in Eerste Aanleg deze zaken behandelen.

In december 2011 heeft de Belgische federale regering zich ertoe verbonden om een speciale procedure voor de vaststelling van staatloosheid uit te werken. Het idee is geopperd om het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS) bevoegd te maken voor de vaststelling van staatloosheid.²¹² De rol van het CGVS is nu beperkt tot het verstrekken van documenten van de burgerlijke stand aan door de rechtbank erkende staatlozen. Er blijken echter uiteenlopende meningen te bestaan over de vraag welke overheidsdiensten in de toekomst bevoegd moeten worden voor de vaststelling van staatloosheid, hetzij in eerste aanleg hetzij in beroep.

Frankrijk

Sinds 1953 kent Frankrijk een vaststellingsprocedure. De Office Française de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) beoordeelt verzoeken tot vaststelling van staatloosheid.²¹³ Een verzoek tot vaststelling van staatloosheid dient rechtstreeks te worden ingediend bij de OFPRA. Een gehoor van de aanvrager kan onderdeel uitmaken van de procedure. Aan de hand van alle elementen van het relaas van de aanvrager wordt vastgesteld met welke landen betrokkene banden heeft. Om te bepalen of betrokkene de nationaliteit van één van deze landen heeft, kan de OFPRA inlichtingen inwinnen bij de betreffende diplomatieke vertegenwoordigingen in Frankrijk. Gedurende de procedure heeft de verzoeker geen rechtmatig verblijf in Frankrijk en worden maatregelen ter uitzetting van betrokkene niet opgeschort. Tegen de beslissing van de OFPRA kan beroep worden ingesteld bij een administratieve rechter (tribunal administratif). Tegen de uitspraak van de administratieve rechter kan hoger beroep worden ingesteld bij een hogere administratieve rechter (la Cour Administrative d'Appel). Ten slotte kan nog beroep in cassatie worden ingesteld bij de Franse Raad van State (le Conseil d'Etat).

Tussen 2006 en 2010 hebben 931 personen een verzoek tot vaststelling ingediend. Afgezet tegen honderdduizenden asielaanvragen in dezelfde periode, vormt het aantal verzoeken tot vaststelling van staatloosheid een zeer beperkt deel van de werklust van de OFPRA.²¹⁴ In genoemde periode is van 311 personen vastgesteld dat zij staatloos zijn. In de periode 2006-2010 kwamen naar schatting meer dan een miljoen migranten naar Frankrijk.²¹⁵

211 Zo heeft het Antwerpse Hof van Beroep, dat de hoger beroepsinstantie is voor vijf Rechtbanken in Eerste Aanleg, in de periode van 1999 tot 2005 maximaal vijf zaken per jaar behandeld. De Rechtbank in Eerste Aanleg van Brugge heeft in de periode van 2005 tot 2007 ongeveer tien uitspraken per jaar gedaan, in de periode tussen 2008 en 2010 heeft deze rechtbank maar in twee zaken uitspraak gedaan. UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, Brussel: UNHCR, 2012, p.53.

212 In het regeerakkoord van 1 december 2011, p. 134, staat: 'De regering zal een procedure instellen voor de erkenning van de status van staatloze via het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. De erkenning van de status van staatloze zal in principe tot gevolg hebben dat een (tijdelijke) verblijfsvergunning wordt afgegeven.' (http://www.premier.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf).

213 De procedure staat summier beschreven op de site van de OFPRA <<http://www.ofpra.gouv.fr/>>.

214 G. Gyulai, 2012, p. 290.

215 Eurostat, tabel 'immigration by sex, age group and citizenship' <ec.europa.eu/eurostat> (25-10-2013). Het Franse immigratiecijfer over 2009 ontbreekt. Het immigratiecijfer voor Frankrijk over deze periode was achtereenvolgens 2006:219.407; 2007:209.781; 2008:216.937 en 2010: 251.159.

Hongarije

In juli 2007 is in Hongarije een vaststellingsprocedure in werking getreden. De behandeling van verzoeken is door het Bureau voor Immigratie en Nationaliteit (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) gedelegeerd aan de immigratie-afdeling van dit bureau. Het Hongaarse recht voorziet in formele en materiële regels met betrekking tot de vaststellingsprocedure, waaronder regels over het bewijsrecht. Het bewijsrecht voorziet in een verdeling van de bewijslast tussen de aanvrager en de instantie die beslist op het verzoek. In Hongarije is de toegang tot de procedure beperkt tot personen die legaal verblijf in dat land hebben. Dit is Hongarije op kritiek van de UNHCR komen te staan. De UNHCR is van oordeel dat hierdoor personen die als staatloze aangewezen zijn op bescherming, hiervan uitgesloten worden door de eis dat de staatloze legaal verblijf op andere gronden heeft. De Hongaarse rechter heeft dit probleem ondervangen en heeft de status van staatloze toegekend aan personen die materieel aan de voorwaarden voor erkenning voldeden, maar die geen legaal verblijf in Hongarije hadden.²¹⁶

De aanvrager wordt verplicht gehoord in de procedure. Tegen een negatieve beslissing op het verzoek kan administratief beroep worden ingesteld bij het bestuursorgaan dat de beslissing heeft genomen. Het bestuursorgaan stuurt het beroep door naar de Fővárosi Törvényszék (in het Engels vertaald als Metropolitan Court) dat een beslissing neemt op het beroep.

Tot eind 2010 hebben 117 personen een verzoek ingediend. Ten aanzien van 61 personen is staatloosheid vastgesteld.²¹⁷ Ter vergelijking: in de periode 2007-2010 werden 115.426 immigranten in Hongarije geregistreerd.²¹⁸

Spanje

Spanje heeft sinds 2001 een vaststellingsprocedure, gebaseerd op een wettelijke regeling.²¹⁹ De taak om staatloosheid vast te stellen is toebedeeld aan de Oficina de Asilo y Refugio (OAR). Een verzoek tot vaststelling van staatloosheid kan worden ingediend bij immigratiekantoren en politiebureaus. Een dergelijk verzoek wordt alleen in behandeling genomen indien het is ingediend binnen een maand na binnenkomst in Spanje of binnen een maand na het verlopen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning. De UNHCR is, gesteund door internationale experts, van oordeel dat in het Verdrag van 1954 geen basis is te vinden om een tijdslimiet te hanteren voor de indiening van een verzoek tot vaststelling van staatloosheid. Dit kan leiden tot arbitraire uitsluitingen van personen die aangewezen zijn op de bescherming van het verdrag.²²⁰

De OAR kan daarnaast ambtshalve een onderzoek naar staatloosheid beginnen. De betrokkene kan worden gehoord in de procedure. Aan betrokkene kan hangende de procedure een tijdelijke verblijfsvergunning worden verleend. Tegen een negatieve beslissing van de OAR kan betrokkene beroep instellen bij de Audiencia Nacional (in het Engels vertaald als National High Court) en in tweede instantie bij de Tribunal Supremo (in het Engels vertaald als Supreme Court).

Tussen 2001 en 2011 hebben 1.532 personen een verzoek tot vaststelling ingediend, van 34 personen is staatloosheid vastgesteld.²²¹ In de periode 2002-2011 werden ruim zes mil-

216 De rechter overwoog in een aantal zaken als volgt: '(...) it is the Convention that sets the material conditions of the recognition of stateless status, according to which a stateless person is a person who is not recognised as a citizen by any country under its national law. As compared to the Convention, the Aliens Act ... cannot establish further material conditions for the recognition of statelessness.' (voorbeeld: zaak no. 24.K.31.412/2009/6).

217 G. Gyulai 2012, p. 293.

218 Bron Eurostat, tabel 'immigration by sex, age group and citizenship'. (zie noot 214).

219 Eurostat, tabel 'immigration by sex, age group and citizenship' (zie noot 214).

220 UNHCR, Guidelines on Statelessness Sources of statistical data: OAR, UNHCR. No. 2: Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person, 5 april 2012, HCR/GS/12/02, § 18.

221 Idem.

joen migranten in Spanje geregistreerd.²²²

*Verenigd Koninkrijk*²²³

In het Verenigd Koninkrijk is op 6 april 2013 een vaststellingsprocedure in werking getreden. De immigratiedienst beslist op verzoeken om vaststelling van staatloosheid. De procedure is toegankelijk voor eenieder die zich op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk bevindt en meent dat hij staatloos is. Indien de verzoeker tevens een asielaanvraag heeft ingediend wordt daar eerst op beslist. De verzoeker dient alle documentatie te overleggen die zijn verzoek kan ondersteunen. In het beleid is een niet-limitatieve lijst opgenomen met bewijsstukken. Indien een persoon is erkend als staatloze kan hij een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Deze wordt verleend voor de duur van 30 maanden en kan met 30 maanden worden verlengd. Personen die toegang hebben tot een land van eerder verblijf of een ander land komen niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning. Na vijf jaar legaal verblijf in het Verenigd Koninkrijk kan een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden verleend. Een afwijzing van het verzoek om vaststelling van staatloosheid is niet in alle gevallen vatbaar voor beroep. Gelet op de korte periode die is verstreken sinds de vaststellingsprocedure in werking is getreden zijn er nog geen cijfers beschikbaar over het aantal verzoeken en vaststellingen van staatloosheid.

222 Eurostat, tabel 'immigration by sex, age group and citizenship' (zie noot 214).

223 Informatie over de vaststellingsprocedure in het VK is afkomstig van de website van de UK Border Agency, <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/>>.

HOOFDSTUK 5

Analyse

In dit hoofdstuk analyseert de commissie op basis van de onderzoeksvraag de bevindingen zoals die zijn neergelegd in de voorgaande hoofdstukken. De onderzoeksvraag, zoals in hoofdstuk 1 geformuleerd, luidde:

Hoe verhoudt de Nederlandse regelgeving en praktijk inzake de bescherming van staatlozen, en inzake het voorkomen en verminderen van staatloosheid zich tot internationale verplichtingen van Nederland op dit terrein?

Deze onderzoeksvraag werd vervolgens onderverdeeld in vijf deelvragen:

- a. wat wordt in regelgeving en literatuur verstaan onder staatloosheid?
- b. wat zijn de verdragsrechtelijke verplichtingen ten aanzien van de bescherming van staatlozen volgens het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954?
- c. wat zijn de verdragsrechtelijke verplichtingen ten aanzien van het voorkomen en verminderen van staatloosheid volgens het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961?
- d. in hoeverre voldoet Nederland aan zijn verdragsrechtelijke verplichtingen?
- e. zijn uit de praktijken in andere landen aanbevelingen voor Nederland te destilleren?

In hoofdstuk 3, waarin het juridisch kader is besproken, is reeds antwoord gegeven op de deelvragen b en c. In de onderhavige analyse wordt een antwoord gegeven op de overige deelvragen. Allereerst wordt aandacht besteed aan de formele definitie van staatloosheid die de juridische grondslag is voor het identificeren van personen die begunstigde zijn van het Verdrag van 1954 en Verdrag van 1961 (deelvraag a, in paragraaf 5.1). Deelvraag d, te weten of Nederland voldoet aan zijn verdragsrechtelijke verplichtingen inzake staatloosheid, wordt beantwoord door allereerst te bezien of in Nederland staatloosheid adequaat wordt vastgesteld (paragraaf 5.2). Identificatie van staatloze personen is noodzakelijk om te weten wie wel en wie niet onder de bescherming van het Verdrag van 1954 valt, en is bovendien nodig om te kunnen voldoen aan de verplichting oorspronkelijke staatloosheid onder kinderen te vermijden, zoals vastgelegd in het Verdrag van 1961. Daarna komt de vraag aan de orde wat er is vereist voor het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van staatloze persoon verbonden rechten (paragraaf 5.3) en wordt de vraag beantwoord of Nederland het Verdrag van 1961 naleeft (paragraaf 5.4). Tot slot wordt deelvraag e, of er uit de praktijken in andere landen aanbevelingen voor Nederland zijn te destilleren, beantwoord (paragraaf 5.5).

5.1 Definitie van staatloosheid

In paragraaf 2.2 is aandacht besteed aan de aanhoudende academische en maatschappelijke discussie die gevoerd wordt over de precieze betekenis van het begrip staatloosheid. Kern van de discussie is of het toepassingsbereik van het Verdrag van 1954 en *a fortiori* het Verdrag van 1961, zich beperkt tot de *jure* staatloosheid, of ook de *facto* staatloosheid omvat.

Uit een analyse van de begrippen *de jure* en *de facto* staatloosheid blijkt dat de juridische definitie van staatloosheid in artikel 1 (1) van het Verdrag van 1954, waarin de formele afwezigheid van nationaliteit centraal staat, ziet op *de jure* staatloosheid. Immers, *de facto*

staatloosheid heeft geen betrekking op het formele ontbreken van nationaliteit, maar op het ontbreken van een aantal functies en rechten die verbonden zijn aan nationaliteit in een internationale context. In concreto heeft *de facto* staatloosheid betrekking op de weigering van een staat om een staatsburger die verblijft in den vreemde bij te staan en hem toe te staan terug te keren naar het grondgebied van die staat. Er bestaat geen internationale verplichting ter bescherming van *de facto* staatlozen. In Nederland kunnen vreemdelingen die aangemerkt zouden kunnen worden als *de facto* staatloos een beroep doen op het buitenschuldbeleid.

Ten aanzien van de definitie van staatloosheid constateert de commissie dat de authentieke Engelse tekst en de Nederlandse vertaling daarvan niet geheel overeenkomen. In de oorspronkelijke Engelse tekst van het Verdrag van 1954 wordt een staatloze gedefinieerd als 'a person who is not considered as a national by any state under the operation of its law.' De zinsnede 'under the operation of its law' maakt duidelijk dat voor de beantwoording van de vraag of iemand staatloos is niet louter gekeken moet worden naar de wetgeving van een staat, maar ook beoordeeld moet worden hoe een staat zijn nationaliteitswetgeving toepast in een concreet geval.²²⁴

In de Nederlandse vertaling van het definitieartikel, die eveneens is overgenomen in artikel 1 onder f van de RWN, gaat deze nuance verloren omdat een staatloze hierin wordt gedefinieerd als een persoon die door geen enkele staat *krachtens diens wetgeving* als staatsburger wordt beschouwd. Naar het oordeel van de commissie moet de zinsnede *krachtens diens wetgeving* verdragsconform worden geïnterpreteerd.

De commissie wijst er tevens op dat in dit verband de zinsnede 'considered as a national' niet zonder betekenis is. Al in het *Haagse Verdrag nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit* uit 1930 is bepaald dat de uitleg van het nationaliteitsrecht is voorbehouden aan de betreffende staat. Als de staat in kwestie van oordeel is dat een persoon niet als zijn staatsburger kan worden beschouwd dan moet dit gegeven door andere staten worden gerespecteerd.

5.2 De vaststelling van staatloosheid

Artikel 1(1) van het Verdrag van 1954 geeft de juridische definitie van staatloze persoon op basis waarvan personen geïdentificeerd kunnen worden die in aanmerking komen voor bescherming onder het verdrag. Met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid verdient het de aandacht dat het Verdrag van 1954 enigszins dubbelzinnig is. Het verdrag verplicht niet woordelijk tot vaststelling maar veronderstelt anderzijds wel dat deze plaatsvindt.²²⁵ Verschillende bepalingen uit het Verdrag van 1954 veronderstellen verder impliciet erkenning als staatloze persoon. Het is bijvoorbeeld aannemelijk dat artikel 32, waarin wordt bepaald dat staten de naturalisatie van alle staatlozen zullen faciliteren, alleen betrekking heeft op personen van wie staatloosheid is vastgesteld, en niet op personen die nog niet erkend zijn als staatloze.²²⁶

De praktische noodzakelijkheid, te weten wie wel staatloos is en wie niet, verplicht staten nog niet tot een vaststelling van staatloosheid. Die verplichting volgt wel uit artikel 31 van

224 Zie in dit verband ook UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 1. The Definition of 'Stateless person' in Article (1)1' of the Convention relating to the Status of Stateless persons (20 February, 2012, HCR-GS-12-01), considerans 16: Establishing whether an individual is not considered as a national under the operation of its law requires a careful analysis of how a State applies its nationality laws in an individual's case in practice and any review/appeal decisions that may have had an impact on the individual's status. This is a mixed question of fact and law.'

225 Artikel 9: 'Nothing in this Convention shall prevent a Contracting State, in time of war or other grave and exceptional circumstances, from taking provisionally measures which it considers to be essential to the national security in the case of a particular person, pending a determination by the Contracting State that that person is in fact a stateless person and that the continuance of such measures is necessary in his case in the interests of national security' (curs. toegevoegd).

226 Zie H. Battjes *European Asylum Law and International Law*, Leiden: Koninklijke Brill NV, 2006 p. 457-466.

het Weens Verdragenverdrag. Daarin wordt gesteld dat verdragen – dus ook het Verdrag van 1954 – te goeder trouw moeten worden uitgelegd,²²⁷ en wel zodanig dat de bepalingen van dat verdrag effectief worden.²²⁸

Voor die bepalingen uit het Verdrag van 1954 waarop geen geslaagd beroep kan worden gedaan indien men niet de status van staatloze persoon heeft, betekent het uitblijven van statusdeterminatie dat zij elke betekenis verliezen. Wil de bescherming van staatlozen effectief zijn, dan zal derhalve de staatloosheid van hen die zich beroepen op het verdrag vastgesteld moeten worden, tenzij de staat ervoor kiest om eenieder die stelt staatloos te zijn deze rechten en plichten zonder verder onderzoek toe te kennen. Vaststelling van staatloosheid is ook vereist om te kunnen voldoen aan de verplichting oorspronkelijke staatloosheid onder kinderen te vermijden of verminderen, zoals is vastgelegd in de artikelen 1 en 4 van het Verdrag van 1961. Uitkomst van een vaststellingsprocedure kan ook zijn dat iemand wel in het bezit is van een nationaliteit waardoor, indien daar sprake van is, terugkeer van betrokken vreemdeling mogelijk wordt.

Uit zowel de adviesaanvraag van de staatssecretaris als de beleidsreactie op het UNHCR rapport *Staatloosheid in Nederland* maakt de commissie op dat niet ter discussie staat dat de personen die aanspraak kunnen maken op de rechten en plichten die zijn vastgelegd in het Verdrag van 1954 en het Verdrag van 1961 geïdentificeerd moeten worden. Wel ter discussie staat hoe staatloosheid vastgesteld moet worden en wie voor vaststelling in aanmerking komt. In de reactie op het hier bovengenoemde UNHCR rapport stelde de verantwoordelijke bewindspersoon dat Nederland zijn verdragsverplichtingen vis-à-vis staatlozen via de GBA-registratie, in combinatie met de buitenschuldprocedure, nakomt. Op basis van haar onderzoek komt de ACVZ tot een ander oordeel. Hieronder wordt besproken waarom de GBA-registratie noch de buitenschuldprocedure voldoen als vaststelling van staatloosheid.

5.2.1 Vaststelling van staatloosheid en de GBA-procedure

Artikel 43 lid 1 en 2 van de Wet GBA regelen dat een vreemde nationaliteit wordt ingeschreven in de GBA op basis van brondocumenten waaruit de nationaliteit blijkt. Artikel 43, lid 3 bepaalt dat indien een vreemdeling geen nationaliteit bezit of de nationaliteit niet bekend is dit gegeven wordt opgenomen in de GBA.

De adviescommissie constateert dat lid 3 van artikel 43, in tegenstelling tot lid 1 en 2, niet expliciet stelt dat het ontbreken van een nationaliteit onderbouwd moet worden met documenten. In de HUP GBA wordt evenmin gesteld dat staatloosheid alleen kan worden aangenomen indien het ontbreken van nationaliteit blijkt uit documenten die wel vereist zijn voor het inschrijven van een vreemde nationaliteit.

De adviezen van de NVvB schrijven daarentegen wel voor dat voor de inschrijving van staatlozen in de GBA dezelfde regels dienen te worden toegepast als voor de inschrijving van een nationaliteit. Uit interviews die de commissie gehouden heeft blijkt dat GBA-ambtenaren wat betreft de inschrijving van staatloosheid veelal handelen in overeenstemming met het NVvB advies. Dit toont het registratiekarakter van de GBA aan: registratie in de GBA geschiedt slechts als de staatloosheid al vaststaat. De inschrijving in de GBA is zodoende niet gericht op actief onderzoek naar staatloosheid en een zelfstandige vaststelling ervan door de betrokken ambtenaar. De GBA-registratie kan zodoende

227 Art. 31 lid 1 Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht tussen Staten en Internationale Organisaties of tussen Internationale Organisaties: 'Een verdrag moet te goeder trouw worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag.'

228 Zie H. Battjes 2006, p. 467.

reeds hierom niet worden aangemerkt als een vaststellingsprocedure. Het registratieka-
rakter van de GBA-inschrijving wordt bovendien bevestigd door de omstandigheid dat
inschrijving van 'nationaliteit onbekend' over het algemeen geen aanleiding vormt voor
verder onderzoek. Registratie 'nationaliteit onbekend' betekent dat de nationaliteit noch
de staatloosheid van betrokkene bevestigd kan worden.

Naar het oordeel van de commissie staat de praktijk rondom GBA-registratie op gespan-
nen voet met artikel 6 van het Verdrag van 1954 waarin staat dat een staatloze voor de
uitoefening van zijn rechten moet voldoen aan alle eisen waar gewone vreemdelingen aan
moeten voldoen, met uitzondering van die eisen waaraan een staatloze wegens de aard
van staatloosheid niet kan voldoen. De huidige praktijk verlangt immers van de staatloze
vreemdeling dat hij iets wat er niet is, namelijk het ontbreken van nationaliteit, aantoont
met documenten. In het licht van de opmerkingen die Nederland heeft gemaakt ten tijde
van de totstandkoming van het Verdrag van 1954 over artikel 6 is deze praktijk des te
opmerkelijker. Nederland heeft toen juist geijverd voor de opname van artikel 6 in het
verdrag om te voorkomen dat staatlozen op dezelfde manier zouden worden behandeld
als andere vreemdelingen en bijvoorbeeld bewijsstukken van hun nationaliteit zouden
moeten overleggen.²²⁹

In de al genoemde beleidsreactie op het UNHCR rapport *Staatloosheid in Nederland*
voerden de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor
Immigratie, Integratie en Asiel ter verdediging van het standpunt dat de GBA-registratie
afdoende is voor vaststelling van staatloosheid, aan dat de criteria voor inschrijving van
staatloosheid voldoende duidelijk zijn en dat derhalve de inschrijving op correcte wijze
geschiedt. Op basis van de gehouden interviews heeft de commissie ook hier bedenkin-
gen bij. De uitleg van het vreemde nationaliteitsrecht, nodig om te beoordelen of iemand
een nationaliteit heeft of staatloos is, is geenszins eenvoudig. De geïnterviewde gemeen-
teambtenaren geven aan dat de benodigde kennis en kunde met betrekking tot nationa-
liteitsvraagstukken vaak onvoldoende aanwezig zijn. De complexiteit van nationaliteits-
vraagstukken in combinatie met een gebrek aan kennis daarvan in gemeenten leidt ertoe
dat gemeenten verschillend omgaan met de inschrijving van staatloosheid. In sommige
gemeenten wordt coulant omgegaan met de bewijslast voor staatloosheid, terwijl in
andere gemeenten onbekendheid met de materie van staatloosheid ervoor zorgt dat amb-
tenaren ervoor terugschrikken een persoon als staatloos te registreren. De complexiteit
van nationaliteitsvraagstukken en onbekendheid met de problematiek van staatloosheid
en het ontbreken van landelijke richtlijnen dragen een risico op willekeur bij de GBA-
inschrijving met zich mee.

Tot slot is er nog een ander zwaarwegend bezwaar tegen het vertrouwen op de GBA-
registratie. Inschrijving in de GBA is alleen toegankelijk voor vreemdelingen die rechtma-
tig verblijf hebben en die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste
vier maanden in Nederland verblijf zullen houden. Staatlozen zonder (eerder) rechtmatig
verblijf in Nederland zijn dus uitgesloten van de GBA-registratie, en daarmee van erken-
ning van staatloosheid.

Binnenkort wordt de Wet GBA vervangen door de Wet Brp. Een belangrijke wijziging
ten opzichte van de GBA is dat de nieuwe Wet Brp toelaat dat gegevens over nationali-
teit en identiteit die zijn vastgesteld in het kader van de toelating van de vreemdeling tot
Nederland via een mededeling van de verantwoordelijke bewindspersoon bij een eerste
inschrijving kunnen worden opgenomen in de Brp indien de nationaliteit of staatloos-

229 Zie Nehemiah Robinson, 1955/1997.

heid van de betrokken vreemdeling niet blijkt uit het toegestane bronnenstelsel. Dit betekent dat een vreemdeling die in het kader van zijn toelating tot Nederland door de IND als staatloos wordt aangemerkt ook als zodanig kan worden ingeschreven in de Brp.

De Brp zal een voordeel opleveren voor die staatlozen die door de IND in een vreemdelingrechtelijke context als zodanig zijn aangemerkt omdat de bewijslast voor deze groep zal worden verlicht. Dit neemt echter geen van de overige genoemde bezwaren tegen de GBA-inschrijving weg. Die blijven ook voor de Brp gelden. Voor vreemdelingen die claimen staatloos te zijn maar door de IND niet als zodanig worden aangemerkt is nog steeds geen vaststellingsprocedure beschikbaar. De Brp beoogt de categorie 'nationaliteit onbekend' te verkleinen door via een mededeling van de minister de nationaliteit en identiteit waaronder de vreemdeling bij de IND bekend staat over te nemen. Dit betekent niet dat met de invoering van de Brp een adequate vaststellingsprocedure is ingevoerd.

5.2.2 Vaststelling van staatloosheid en de buitenschuldprocedure

De Vw 2000 voorziet niet in een verblijfstatus op grond van staatloosheid. Nederland heeft wel een buitenschuldbeleid waarin het verblijf wordt geregeld van vreemdelingen van wie objectief is aangetoond dat zij buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten. Tot april 2005 was het buitenschuldbeleid beperkt tot staatlozen en werd het daarom ook wel het staatlozenbeleid genoemd. Na deze wijziging in 2005 stond het buitenschuldbeleid niet alleen open voor mensen zonder nationaliteit, maar ook voor die vreemdelingen die in weerwil van hun nationaliteit er niet in slaagden terug te keren naar hun land van herkomst.

In het huidige buitenschuldbeleid is geen sprake van een vaststelling van staatloosheid. In de eerste plaats wordt in de buitenschuldprocedure beoordeeld of de vreemdeling elders tot het grondgebied van een staat zal worden toegelaten, en niet of de betrokken vreemdeling door die staat als staatsburger erkend wordt of een verblijfsrecht heeft in een andere staat. In de tweede plaats constateert de commissie op basis van eigen onderzoek en onderzoek van de Tilburg University dat staatloosheid geen rol speelt in de beoordeling van de vraag of de vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten.²³⁰ Omdat staatloosheid kennelijk geen rol speelt, wordt het in deze procedure dus ook niet vastgesteld. Tot slot merkt de commissie op dat de buitenschuldprocedure alleen toegankelijk is voor vreemdelingen die geen verblijfsrecht hebben in Nederland. Echter, ook vreemdelingen die wel een verblijfsrecht hebben, hebben belang bij vaststelling van hun staatloosheid, bijvoorbeeld met het oog op eventuele naturalisatie.

5.3 De rechten uit het Verdrag van 1954

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde wat vereist is voor het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van staatloze persoon verbonden rechten. Deze vraag wordt beantwoord op grond van zowel het Verdrag van 1954 zelf als de beschermingsgedachte die dit verdrag gemeen heeft met het Vluchtelingenverdrag van 1951. Beide verdragen beogen internationale bescherming te bieden aan vreemdelingen die zich niet kunnen verlaten op een eigen staat; en beide verdragen verlenen rechtsaanspraken die niet stoeien op nationaliteit, maar op het gebrek aan bescherming als gevolg van het ontbreken

230 S. Jaghai & C. Vlieks, 2013.

van nationaliteit, of als gevolg van de verstoorde relatie tussen de vluchteling en de staat waarvan hij staatsburger is. Hieronder wordt eerst ingegaan op de betekenis en implicatie van deze parallel en zal het standpunt van de commissie ten aanzien daarvan worden toegelicht. Daarna volgt een uitleg van het Verdrag van 1954.

Tot slot komt in deze paragraaf de vraag aan de orde of de uitvoering van de RWN overeenstemt met artikel 32 van het Verdrag van 1954, waarin wordt voorgeschreven dat staten de naturalisatie van staatlozen zo veel mogelijk zullen vergemakkelijken.

5.3.1 Doel van het Verdrag van 1954

In de Preambule van het Verdrag van 1954 staat dat het doel van het verdrag is om staatlozen de grootst mogelijke mate van de uitoefening van hun fundamentele mensenrechten te verzekeren. In dezelfde bewoordingen maakt de preambule van het Vluchtelingenverdrag duidelijk dat het doel is om vluchtelingen de grootst mogelijke mate van de uitoefening van hun fundamentele mensenrechten te doen verzekeren. Het gedeelde doel van de twee verdragen vloeit voort uit de omstandigheid dat vluchtelingen zowel als staatlozen niet kunnen terugvallen op een eigen staat voor de bescherming van hun fundamentele rechten. De commissie hecht eraan te benadrukken dat het Verdrag van 1954 beoogt internationale bescherming te bieden aan personen die anderszins onbeschermd zijn.

5.3.2 Internationale bescherming

In paragraaf 2.1 is staatloosheid beschreven aan de hand van het ontbreken van nationaliteit. Nationaliteit, zo werd gesteld, vestigt een relatie van bescherming tussen het individu en de staat waarvan hij staatsburger is.²³¹ Staatloosheid signaleert dan het risico op gebrek aan bescherming in afwezigheid van nationaliteit.

De problematiek van ‘gebrek aan bescherming’ wordt gewoonlijk in verband gebracht met de vluchtelingenproblematiek. Inderdaad maakt de vluchtelingendefinitie uit het Vluchtelingenverdrag, in tegenstelling tot de juridische definitie van staatloze persoon, expliciet gewag van het ontbreken van bescherming. Zo wordt een vluchteling door het Vluchtelingenverdrag gedefinieerd als iemand met een gegronde vrees voor vervolging omwille van ras, godsdienst of enige andere grond en die de bescherming van de staat (of land van eerder verblijf) niet kan, of vanwege vrees voor vervolging, wil invoeren.

Het ontbreken van bescherming wordt dan ook doorgaans geassocieerd met vervolging, of met ernstige mensenrechtenschendingen,²³² waartegen de staat van herkomst geen bescherming kan of wil bieden, en niet met staatloosheid. Het formele ontbreken van een nationaliteit dat de staatloze kenmerkt is van een andere orde dan de vervolging waarmee de vluchteling te maken heeft, of de ernstige schending van zijn rechten die hij in het herkomstland te verduren heeft.

De associatie tussen ‘beschermingsgebrek’ en vervolging en/of ernstige mensenrechtenschendingen is de uitkomst van een herinterpretatie van de vluchtelingendefinitie aan de hand van mensenrechten.²³³ Onder invloed van deze herinterpretatie wordt het gebrek aan bescherming vandaag de dag zo begrepen dat het betrekking heeft op het ontbreken van bescherming *binnen* het eigen land van de vluchteling.

231 Zie paragraaf 2.1.1.

232 Richtlijn 2011/95/EU.

233 Zie H. Battjes, *De Ontwikkeling van het begrip bescherming in het asielrecht* (oratie), 2012, p.16.

Deze mensenrechtelijke interpretatie²³⁴ is evenwel een belangrijke verschuiving ten opzichte van het beschermingsbegrip dat gangbaar was ten tijde van de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag en het Verdrag van 1954.²³⁵ In de juridische constellatie van het naoorlogse Europa, toen het individu nog niet werd erkend als drager van rechten in het internationaal recht, had het beschermingsgebrek niet betrekking op het ontbreken van bescherming binnen het eigen land, maar op het gebrek aan bescherming dat de vluchteling zowel als de staatloze overviel als gevolg van het feit dat zij zich *buiten* elke beschermingsrelatie met een staat bevonden.²³⁶ De vluchteling bevond zich buiten een beschermingsrelatie met een staat omdat hij zijn land was ontvlucht, de grens over was gegaan en in het buitenland terecht kwam. De staatloze bevond zich buiten elke beschermingsrelatie omdat hij door geen staat ter wereld als staatsburger werd erkend, nergens thuis was en overal vreemdeling. Vluchtelingen en staatlozen konden zich niet, zoals gewone vreemdelingen, voor bescherming wenden tot de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van de staat van herkomst in het buitenland, noch konden zij terugkeren naar huis zoals gewone vreemdelingen.²³⁷ Zowel vluchtelingen als staatlozen verscheenen in de internationale rechtsorde als ‘onbeschermde personen’.²³⁸

Het is tegen deze achtergrond dat het Vluchtelingenverdrag en het Verdrag van 1954 beogen internationale bescherming te bieden.²³⁹ Beide verdragen verlenen aan respectievelijk vluchtelingen en staatlozen rechtsaanspraken die niet stelen op een nationaliteit, maar op het ontbreken van bescherming. Het Vluchtelingenverdrag kan daarom een helpende hand bieden bij de uitleg van het Verdrag van 1954 zonder dat aan het Vluchtelingenverdrag absolute waarde kan worden toegeschreven in de relatie tot het Verdrag van 1954.

5.3.3 Internationale bescherming en verblijfsrecht

Het Vluchtelingenverdrag en het Verdrag van 1954 voorzien geen van beide in een verblijfsrecht voor personen aan wie de status van vluchteling of staatloze persoon is verleend. Toch heeft het internationale beschermingsregime voor vluchtelingen zich zo ontwikkeld dat erkenning als vluchteling in de regel instemming met het duurzame

234 Zie idem p. 19. Ook ten aanzien van staatlozen raakt een mensenrechtelijke interpretatie van bescherming steeds meer in zwang. Zo heeft de UNHCR de onlangs verschenen Guidelines over staatloosheid opgesteld door het Verdrag van 1954 en het Verdrag van 1961 opnieuw te interpreteren aan de hand van relevante mensenrechtenverdragen. Deze mensenrechtelijke benadering ten aanzien van staatlozen is ook duidelijk in een toespraak uit 2010 van de Mensenrechtencommissaris voor de Raad van Europa Thomas Hammarberg: ‘The right to a nationality has often been described as the right to have rights. This is because the attachment to a state entitles citizens to enjoy human rights in a more concrete and effective way than with reference to international human rights system alone. Yet nationality is not a pre-condition to enjoying human rights. Stateless persons, too, are rights holders under international human rights instruments. States are required to protect everyone, including those without any nationality, from human rights violations. This is the challenge that stateless persons pose to the international human rights system. While we need to recognise and promote the right of everyone to a nationality, we must also ensure that statelessness does not result in violations of human rights. Statelessness should prompt the international human rights system to offer greater protection rather than exclude or forget stateless persons from its scope.’ (beschikbaar op <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1722017>).

235 Battjes (2012), p. 16 beschrijft deze verschuiving aldus: ‘[B]escherming een nieuwe betekenis: niet meer diplomatieke bescherming door het land van herkomst aan de burger die zich buiten de grenzen bevindt maar bescherming door de staat op zijn grondgebied tegen dreigende mensenrechtenschendingen.’

236 Zie H. Van Panhuys, *The Role of Nationality in International Law*, Leiden: Sijthoff Uitgeversmaatschappij, 1959, p. 44.

237 Zie bijvoorbeeld Communication from the International Refugee Organization to the Economic and Social Council (1949), zoals geciteerd in J. Hathaway, 2005, p. 84-85.

238 Zie P. Weis 1979, p. 44.

239 Goodwin Gill, (1994), p. 390-1.

verblijf van de vluchteling inhoudt tenzij zich uitzonderingen voordoen. Zo schrijft artikel 24 van de EU Definitierichtlijn 2011/95/EU voor dat de lidstaten na het verlenen van internationale bescherming een verblijfstitel verstrekken aan personen met een vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus. Het doel om vluchtelingen internationale bescherming te bieden is dus zo geconcretiseerd dat aan erkende vluchtelingen een verblijfstatus word toegekend waardoor gewaarborgd wordt dat vluchtelingen aanspraak kunnen maken op alle in het Vluchtelingenverdrag geformuleerde rechten.

Met uitzondering van enkele landen (zie hiervoor hoofdstuk 4) voorzien de meeste landen niet in een verblijfsstatus op grond van staatloosheid. Ook de Nederlandse vreemdelingenwet voorziet niet in een dergelijke verblijfstatus.

Het ontbreken van een verblijfsrecht voor staatlozen terwijl aan erkende vluchtelingen wel verblijf wordt toegekend, wordt in de academische literatuur wel verklaard vanuit het verschil in bewoordingen en systematiek tussen het Verdrag van 1954 en het Vluchtelingenverdrag.²⁴⁰ In deze redenering wordt de parallel tussen beide verdragen zo ver doorgetrokken dat het Vluchtelingenverdrag maatstaf is voor de uitleg van het Verdrag van 1954. Hoewel de ACVZ deze redenering niet deelt gaat zij er hieronder kort op in vanwege de prominente aandacht die er in de literatuur aan gegeven wordt.

De commissie onderkent dat er belangrijke gelijkenissen tussen beide verdragen zijn. Zo verdient het allereerst opmerking dat het Vluchtelingenverdrag en het Verdrag van 1954 ook qua systematiek grotendeels overeenkomen. Zo worden in beide verdragen zowel de vreemdeling als de eigen staatsburger als ijkpunt gebruikt voor het toekennen van rechten. Sommige bepalingen schrijven voor dat vluchtelingen/staatlozen op dezelfde wijze worden behandeld als de burgers van de staat waar zij zich bevinden, andere bepalingen schrijven voor dat vluchtelingen/staatlozen op dezelfde wijze behandeld worden als vreemdelingen ‘onder dezelfde omstandigheden.’ ‘Onder dezelfde omstandigheden’ moet zo worden geïnterpreteerd dat een vluchteling/staatloze voor de uitoefening van een recht moet voldoen aan alle eisen, waaronder duur en voorwaarden van verblijf of vestiging, waaraan hij zou moeten voldoen indien hij geen vluchteling/staatloze was, met uitzondering van die eisen waaraan wegens zijn aard een vluchteling/staatloze niet kan voldoen.²⁴¹

Ook zijn de rechten waarin de verdragen voorzien gebonden aan verschillende kwalificerende voorwaarden. Het Vluchtelingenverdrag en het Verdrag van 1954 voorzien beide²⁴² in rechten voor vluchtelingen/staatlozen die i) onderworpen zijn aan de jurisdictie van een staat, ii) zich bevinden op het grondgebied van een staat, iii) daar *lawfully present* zijn of iv) daar *lawful stay* hebben.²⁴³

Uit de systematiek van de twee verdragen blijkt dus dat de rechten die vallen binnen categorie i) en ii) niet vereisen dat de begunstigde ervan *lawful* aanwezig is of verblijf heeft. Belangrijke rechten van staatlozen in dit verband zijn onder meer het recht op identiteitspapieren²⁴⁴ en het recht op reisdocumenten.²⁴⁵ Voor rechten die vallen binnen categorie iii) en iv), zoals het recht op toegang tot de arbeidsmarkt,²⁴⁶ vrijheid van beweging,²⁴⁷ en toegang tot hoger onderwijs²⁴⁸ is daarentegen wel *lawful* aanwezigheid of verblijf vereist. Ondanks de genoemde overeenkomsten, bestaat er echter ook een belangrijk verschil

240 Zie verderop noot 249 en 250.

241 Respectievelijk art. 6 Verdrag van 1951 en art. 6 Verdrag van 1954.

242 Zie noot 110.

243 Zie paragraaf 3.1.1.

244 Art. 27 Verdrag van 1954.

245 Art. 28, tweede zin Verdrag van 1954.

246 Art. 17, art. 18, art. 19 Vluchtelingenverdrag; Art. 17, art. 18, art. 19 Verdrag van 1954.

247 Art. 26 Vluchtelingenverdrag; art. 26 Verdrag van 1954.

248 Art. 22, lid 2 Vluchtelingenverdrag artikel; art. 22, lid 2 Verdrag van 1954.

tussen het Verdrag van 1954 en het Vluchtelingenverdrag. Het Verdrag van 1954 verleent aan staatlozen dezelfde rechten en plichten waarin het Vluchtelingenverdrag voorziet, met uitzondering van twee bepalingen die als de dragende pijlers van het Vluchtelingenverdrag mogen worden beschouwd. Te weten, artikel 31, waarin bepaald wordt dat staten in bepaalde gevallen geen strafsancties mogen opleggen aan vluchtelingen wegens illegale binnenkomst, en dat de bewegingsvrijheid van zulke vluchtelingen niet verder mag worden beperkt dan noodzakelijk tot hun status gereguleerd is; en artikel 33 waarin het verbod op *refoulement* wordt geformuleerd en dat van toepassing is op elke vluchteling ongeacht de rechtmatigheid van zijn aanwezigheid, wil althans de betekenis van *non-refoulement* niet illusoir worden.

Artikel 31 en artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag onderstrepen het bijzondere karakter van de bescherming van vluchtelingen binnen het vreemdelingenrecht omdat deze bepalingen vluchtelingen uitzonderen van de eisen en voorwaarden die staten gewoonlijk stellen aan de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen.

Wanneer het Vluchtelingenverdrag wordt begrepen als de standaard voor interpretatie van het Verdrag van 1954, dan zou het ontbreken van de pendanten van de artikelen 31 en 33 in het Verdrag van 1954 zo uitgelegd kunnen worden dat staatlozen²⁴⁹ - in tegenstelling tot vluchtelingen - moeten voldoen aan de voorwaarden voor toelating en verblijf die staten normaliter stellen aan vreemdelingen.²⁵⁰ Voldoen staatlozen daar niet aan, zo zou de redenering kunnen vervolgen, dan zouden zij enkel aanspraak kunnen maken op die rechten uit het Verdrag van 1954 die niet vereisen dat de aanwezigheid of het verblijf van de staatloze *lawful* is, maar enkel vergen dat de staatloze aanwezig is op het grondgebied van de staat. Concreet zou dit betekenen dat een staatloze vreemdeling die zich louter op het grondgebied van de staat begeeft zonder dat zijn aanwezigheid *lawful* is, slechts aanspraak heeft op een uiterst beperkt aantal rechten, zoals het verkrijgen van identiteitspapieren en transfer van activa.²⁵¹ Dit zou betekenen dat een staatloze, wil hij aanspraak kunnen maken op alle rechten uit het Verdrag van 1954, niet alleen moet voldoen aan de juridische definitie van staatloze persoon, maar ook aan de voorwaarden voor toegang en verblijf zoals neergelegd in de vreemdelingenwetgeving van een staat.

Dat staatlozen wel, en vluchtelingen niet, onderworpen mogen worden aan de voorwaarden en eisen voor toelating en verblijf die normaliter worden gesteld aan vreemdelingen, was kennelijk het standpunt van het kabinet in 2007. In reactie op een klacht van de Nationale Ombudsman over de weigering aan een onrechtmatig verblijvende staatloze vreemdeling identiteitspapieren te verstrekken, onderstreepte de verantwoordelijke bewindspersoon dat eerst de rechtmatigheid van het verblijf van de vreemdeling moest worden vastgesteld alvorens hem rechten als staatloze zouden kunnen worden toebedeeld: 'Het zou immers niet in de rede liggen om een uitspraak te doen over de gestelde staatloosheid zonder te bepalen of de vreemdeling aanspraak kan maken op rechtmatig

249 Zo overweegt N. Robinson bijvoorbeeld: 'The Convention as a whole [does not] deal with the rights a stateless person illegally in a contracting state would enjoy under a provision requiring lawful stay or habitual residence. It would seem that the only rights such a stateless person could claim are those referred to in article 7(1).' N. Robinson 1955/1997.

250 Zo argumenteert Van Waas 2008, p. 249 bijvoorbeeld, na te hebben gewezen op het ontbreken van artikel 31 en 33 die volgens haar toegang tot een effectieve en eerlijke procedure waarborgen en medegrondslag zijn voor verblijfsaanvaarding van de erkende vluchteling: '[W]ithout provision for lawful entry or regularization of a stateless person's immigration status under the 1954 Stateless Convention, states parties are free to treat the non-refugee stateless as any other non-national and subject them to the regular provisions of immigration law.'

251 Vgl Van Waas 2008 p. 230: 'The possession . . . of an irregular immigration status severely curtails the enjoyment of rights under this instrument. This aspect of the regime must be taken into account later as we discuss the effectiveness of the Convention in protecting the various rights of the stateless.' Het opstellen van het Verdrag van 1954 naar analogie van het Vluchtelingenverdrag berustte destijds volgens van Waas op een onterechte vergelijking tussen staatlozen en vluchtelingen (zie Van Waas p. 298). Uit gesprekken is gebleken dat Van Waas daarom nu pleit om het Verdrag van 1954 uit te leggen naar voorwerp en doel alsmede in het licht van internationale mensenrechten.

verblijf hier te lande op basis van een verblijfsvergunning', aldus de staatssecretaris.²⁵²

De redenering dat wegens het ontbreken van de artikelen 31 en 33 van het Vluchtelingenverdrag in het Verdrag van 1954, een staatloze moet voldoen aan de normale voorwaarden voor toelating en verblijf teneinde aanspraak te maken op alle rechten waarin het Verdrag van 1954 voorziet, veronderstelt dat het Verdrag van 1954 een onderscheid maakt tussen twee categorieën staatlozen, ook nadat erkenning als staatloze heeft plaats gevonden, namelijk: staatlozen die aanwezig zijn op het grondgebied van een staat zonder dat het bevoegd gezag evenwel heeft ingestemd met deze aanwezigheid enerzijds, en staatlozen die rechtmatig aanwezig zijn en/of verblijven in een staat anderzijds.

Deze redenering, alsmede de vooronderstelling ervan, houdt naar het oordeel van de commissie geen stand. Zoals gezegd, de commissie acht de parallel tussen het Vluchtelingenverdrag en het Verdrag van 1954 zinvol, voor zover en omdat het verduidelijkt dat beide verdragen beogen internationale bescherming te bieden aan vreemdelingen die niet op een eigen staat kunnen terugvallen en bijgevolg aan vluchtelingen en staatlozen rechtsaanspraken verlenen die niet stoelen op een nationaliteit, maar op een gebrek aan bescherming. Dit betekent echter niet dat de betekenis en toepassing van het Verdrag van 1954 uitsluitend kunnen worden afgemeten aan het Vluchtelingenverdrag. Bij de interpretatie van het Verdrag van 1954 komt het Vluchtelingenverdrag weliswaar relevantie toe als aanvullend middel, maar de bepalingen van het Verdrag van 1954 moeten ook zelfstandig worden uitgelegd binnen de context van dat verdrag.

5.3.4 Uitleg van het Verdrag van 1954

In de uitleg van de verplichting tot een vaststellingsprocedure in paragraaf 5.2. is reeds gewezen op het belang van artikel 31 van het Weens Verdragenverdrag. Dat artikel brengt de verplichting met zich mee verdragen te goeder trouw uit te leggen op een wijze die de bepalingen ervan effectief maken.²⁵³ De relevante vraag is derhalve wat er is vereist voor het effectieve genot van de aan de status van staatloze persoon verbonden rechten.

Naar het oordeel van de commissie is hiervoor vereist dat na het verlenen van internationale bescherming aan personen door hen als staatloos te erkennen een verblijfstitel wordt gegeven. Als staten het verblijf van erkende staatlozen niet als *lawful* zouden hoeven aanvaarden, dan zou dit betekenen dat die rechten uit het Verdrag van 1954 die *lawful* aanwezigheid en/of verblijf vereisen, beperkt blijven tot die gevallen waarin een staat om andere redenen reeds het *lawful* verblijf van betrokkene aanvaard heeft. Dit ontnemt deze bepalingen uit het verdrag iedere betekenis omdat er dan in het overgrote deel van de gevallen slechts rechten zouden worden toegekend aan mensen die dergelijke rechten uit andere hoofde toch al bezaten. Het beperken van de rechten uit het Verdrag van 1954 tot mensen wier aanwezigheid en/of verblijf reeds *lawful* was voorafgaande aan statusdeterminatie doet geen recht aan het doel van het Verdrag van 1954, zoals duidelijk is verwoord in de preambule, te weten het in de grootst mogelijke mate verzekeren van de uitoefening van fundamentele rechten van de mens en vrijheden door de staatlozen.

In de vorige paragraaf is uitgelegd dat de rechten en plichten waarin het Verdrag van 1954 voorziet gebonden zijn aan verschillende kwalificerende voorwaarden die de rechten en plichten differentiëren naar verblijfstatus. De adviescommissie merkt op dat de differentiatie tussen aanwezigheid van een staatloze op het grondgebied enerzijds, en *lawful pre-*

252 Zoals geciteerd in Nationale Ombudsman Rapport 2007/328, 28 december 2007.

253 Zie bijvoorbeeld ICJ La Grand 27 juni 2001, ICJ 466 (Germany v USA); EHRM Grote Kamer 4 februari 2005, klacht 46827/99 (Mamatkulov), paragraaf 123.

sence en *lawful stay* anderzijds niet kan worden gelijkgesteld met het onderscheid tussen niet-rechtmatig verblijf van de vreemdeling enerzijds en rechtmatig verblijf anderzijds.²⁵⁴ Het is dus niet zo dat het Verdrag van 1954 rechten toekent aan verschillende categorieën staatlozen en een onderscheid maakt tussen staatlozen die onrechtmatig verblijven en weinig rechten krijgen, en staatlozen die rechtmatig verblijven en meer rechten krijgen toebedeeld. Dat de rechten en plichten uit het verdrag gebonden zijn aan verschillende kwalificerende voorwaarden moet volgens de commissie zo worden uitgelegd dat het Verdrag van 1954 gefaseerd rechten toekent aan staatlozen. Naarmate de band met een staat sterker wordt, bijvoorbeeld door erkenning als staatloze en duur van het verblijf, kent het verdrag meer rechten toe. Naar het oordeel van de commissie is het relevante onderscheid niet tussen onrechtmatig verblijvende staatlozen en rechtmatig verblijvende staatlozen, maar veeleer tussen staatlozen in afwachting van statusdeterminatie enerzijds en personen die erkend zijn als staatlozen anderzijds.²⁵⁵

De commissie wijst erop welke gevolgen de niet-aanvaarding van *lawful* aanwezigheid en verblijf van een erkende staatloze in de Nederlandse context zou hebben. Een erkende staatloze die geen verblijfsvergunning krijgt zou hier een uitermate marginaal bestaan leiden: door de Koppelingswet is hij niet in staat enige sociaaleconomische positie te verwerven, en door de toepasselijkheid van de EU Terugkeerrichtlijn zal de Nederlandse staat maatregelen moeten treffen ter voorbereiding van zijn uitzetting, die in de regel niet zal kunnen plaatsvinden omdat geen staat ter wereld verantwoordelijk kan worden gehouden voor het terugnemen van een staatloze persoon. Lezingen van die bepalingen uit het Verdrag van 1954 die een staatloze een zekere maatschappelijke positie beogen te garanderen en het *lawful* verblijf van de staatloze veronderstellen, nopen er toe om, gelezen naar voorwerp en doel, de staatloze voor wie een dergelijke uitzichtloze situatie dreigt, legaal verblijf toe te staan.

In dit kader is het van belang te herinneren aan het verschil in rechtspositie tussen een onrechtmatig verblijvende vreemdeling met een nationaliteit hier te lande enerzijds en een onrechtmatige verblijvende staatloze vreemdeling anderzijds. Personen zonder een nationaliteit zullen vaak de grootste moeite hebben om de benodigde identiteits- en reisdocumenten te verkrijgen die staten in de regel alleen verstrekken aan hun eigen staatsburgers.²⁵⁶ Staatlozen zullen daarom vaak niet op legale wijze het land van hun eerder verblijf kunnen verlaten noch op legale wijze een ander land kunnen binnen reizen.²⁵⁷ Staatloosheid die zich in een migratiecontext voordoet zal dus veelal betekenen: een situatie van illegale migratie. Maar er bestaat een belangrijk verschil tussen de staatloosheidsproblematiek en de problematiek van irreguliere migratie. Vreemdelingen met een nationaliteit die onrechtmatig op het grondgebied van een staat verblijven zijn uitgesloten van een scala aan politieke, economische, sociale en culturele rechten. Niet omdat zij deze rechten niet zouden hebben, zoals wel wordt beweerd, maar omdat zij worden geacht om hun fundamentele rechten als mens zoals werk, onderwijs en zorg uit te oefenen in de

254 Zie noot 110

255 De commissie zoekt hier uitdrukkelijk aansluiting bij de Richtlijnen van de UNHCR, in het bijzonder Guidelines no. 3 The Status of Stateless Persons on a National Level, paragraaf 13 : ‘ The rights provided for in the 1954 Convention are extended to stateless persons based on their degree of attachment to the State. Some provisions are applicable to any individual who satisfies the definition of “stateless person” in the 1954 Convention and are either subject to the jurisdiction of a State party or present in its territory. Other rights, however, are conferred on stateless persons, conditional upon whether an individual is “lawfully in”, “lawfully staying in” or “habitually resident” in the territory of a Contracting State. States may thus grant individuals determined to be stateless more comprehensive rights than those guaranteed to individuals awaiting a determination. Nevertheless, the latter are entitled to many of the 1954 Convention rights. This is similar to the treatment of asylum-seekers under the 1951 Convention.’

256 Zie paragraaf 2.1.1.

257 Idem.

staat waarvan zij staatsburger zijn.²⁵⁸ De nationaliteit van vreemdelingen die onrechtmatig verblijven schraagt zo hun uitsluiting van rechten in het ontvangende land onder de vooronderstelling dat zij hun rechten elders, te weten in de staat van herkomst, moeten effectueren.

Staatloosheid, precies voor zover het de afwezigheid van nationaliteit signaleert, doorkruist deze vooronderstelling. De staatloze vreemdeling kan zich niet, of in ieder geval niet vanzelfsprekend, bevrijden uit een situatie van illegaliteit door terug te keren naar een land van herkomst waar hij als burger de rechten zou kunnen uitoefenen die gewoonlijk voortvloeien uit nationaliteit.²⁵⁹ Naar het oordeel van de commissie is het deze situatie die mede grondslag is voor een verplichting tot aanvaarding van het verblijf van de staatloze vreemdeling²⁶⁰ in de zin van artikel 8 Vw 2000.

Het bovenstaande overziend moet naar het oordeel van de commissie *lawful* verblijf worden toegekend aan personen van wie staatloosheid is vastgesteld wil er sprake zijn van het effectieve genot van de in het Verdrag van 1954 gestelde rechten, tenzij er gegronde redenen zijn de vreemdeling uit te sluiten van erkenning als staatloze en derhalve van verblijf als staatloze persoon. De uitsluitingsgronden worden hieronder besproken.

5.3.5 Uitsluiting van erkenning als staatloze persoon

De bovenstaande analyse leidt tot de conclusie dat erkenning als staatloze mogelijk moet zijn, zowel voor vreemdelingen met rechtmatig verblijf als voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Er kunnen echter naar het oordeel van de commissie wel andere redenen zijn om bepaalde vreemdelingen uit te sluiten van de bescherming van het staatlozenverdrag.

Redenen om bepaalde vreemdelingen uit te sluiten van erkenning en bescherming worden gegeven door de uitsluitingsgronden die opgenomen zijn in artikel 1, tweede lid, van het Verdrag van 1954. In deze bepaling wordt geregeld dat de bescherming van het verdrag niet kan worden ingeroepen door:

- personen die reeds bescherming of bijstand genieten van de Verenigde Naties zoals vluchtelingen;
- personen die weliswaar staatloos zijn maar die door de autoriteiten van het land waar zij gevestigd zijn worden beschouwd als hebbende de rechten en plichten die aan de nationaliteit van dat land verbonden zijn;
- personen die zich diskwalificeren voor bescherming omdat zij een misdrijf tegen de vrede, de menselijkheid of oorlogsmisdrijf hebben begaan, of een ernstig niet-politiek misdrijf hebben gepleegd buiten het land van vestiging voordat zij hier werden toegelaten, of zich schuldig hebben gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelen en beginselen van de Verenigde Naties.

Een tweede uitzondering kan worden gemaakt op grond van een analogie met artikel 31 van het Verdrag van 1954, waarin is bepaald dat een uitzondering op het uitzettingsverbod van *lawful* aanwezige staatloze personen van toepassing is als het gaat om personen

258 Zie G. Noll 'Why Human Rights Fail to Protect Irregular Migrants', *European Journal of Migration and Law* 2010-12, p. 241.

259 Zie ook L. Van Waas, 'Nederland: Microkosmos voor de actuele staatloosheidsproblematiek', *AM&R* 2013, p. 257.

260 Vgl. Grahl-Madsen *The Status of Refugees in International Law II. Asylum. Entry and Sojourn*, Leiden: Sijthoff, 1972, p. 378: 'The salient point being that the stateless person will be unable to leave the territory, unless some other State should be willing to accept him. It is also arguable that a right of establishment ensues from provisions of the Convention relating to the Status of Stateless persons of 28 September 1954, notably articles 7 (1) and 31.'

die de nationale veiligheid en de openbare orde bedreigen. Deze uitzondering geldt dan *a fortiori* voor staatlozen die niet *lawful* verblijven. Overigens bestaat ook in deze gevallen de mogelijkheid dat uitzetting niet geëffectueerd kan worden.

Een derde uitzondering kan worden geformuleerd voor een staatloze die *lawful* verblijf heeft in een andere staat. Deze uitzondering volgt uit de tekst van het Verdrag van 1954 in samenhang met andere bronnen van internationaal recht. Zo volgt uit artikel 33 Vluchtelingenverdrag dat een vluchteling mag worden uitgezet naar een land waar hij rechtmatig verblijf heeft (vergelijk artikel 26 Ri 2005/85), en kunnen lidstaten niet-Unieburgers op grond van artikel 6 lid 2 Ri 2008/115 uitzetten naar een lidstaat die een verblijfsvergunning heeft afgegeven. Deze uitzondering sluit niet helemaal aan bij artikel 1 lid 2 aanhef en onder II Verdrag van 1954, dat personen uitsluit die elders erkend zijn als begunstigden van alle rechten voor dragers van de nationaliteit van die staat, hetgeen een sterkere positie is dan enkel een verblijfsvergunning. Echter, uitzetting van de staatloze die elders een verblijfsrecht heeft, is niet strijdig met voorwerp en doel van het verdrag: de staatloze heeft dan immers elders het genot van zijn rechten en vrijheden.

5.3.6 De RWN en versnelde naturalisatie van staatlozen

Eén bepaling uit het Verdrag van 1954 verdient bijzondere aandacht omdat deze, hoewel het geen harde verplichting aan staten oplegt, ingang heeft gevonden in de RWN. Dit betreft artikel 32 waarin wordt bepaald dat staten de naturalisatie van staatlozen zo veel als mogelijk zullen vergemakkelijken. Artikel 8 lid 4 van de RWN regelt dat staatlozen die in Nederland zijn toegelaten en hier hun hoofdverblijf hebben na drie jaar mogen naturaliseren. Op het eerste gezicht lijkt dit artikel voldoende recht te doen aan de bepaling in artikel 32 van het Verdrag van 1954. Artikel 8 lid 4 RWN wordt echter van zijn praktische betekenis ontdaan door de eis dat de vreemdeling, wil hij hier met succes een beroep op kunnen doen, als 'staatloos' moet staan ingeschreven in de GBA. Het uiteindelijke effect is dat staatlozen die niet aan deze eis voldoen, niet in aanmerking komen voor versnelde naturalisatie, ook niet als de vreemdeling in de vreemdelingenadministratie (bij de IND) als 'staatloos' staat ingeschreven en als 'vermoedelijk staatloos' bekend is bij de gemeente. Belangrijker is dat staatlozen die niet over een asielvergunning beschikken en niet aan de bewijslast voor inschrijving van de staatloosheid in de GBA kunnen voldoen, het door deze eis onmogelijk wordt gemaakt om te naturaliseren. Zij dienen te voldoen aan het paspoortvereiste. In de HRWN is zelfs opgenomen dat personen die stellen staatloos te zijn maar als 'van onbekende nationaliteit' staan ingeschreven in de GBA, moeten voldoen aan de afstandsplicht.²⁶¹

In paragraaf 2.4.5 is erop gewezen dat op 1 januari 2012 bijna 20.000 reguliere vergunninghouders die als 'van onbekende nationaliteit' stonden ingeschreven zich al langer dan zes jaar daarvoor in Nederland gevestigd hadden. Uit bij de commissie bekende gevallen blijkt dat zich hieronder eveneens vermoedelijk staatlozen bevinden die niet aan de bewijslast kunnen voldoen, maar het is niet te achterhalen hoeveel personen dit betreft.

Ook wanneer een vreemdeling wel als staatloos in de GBA staat ingeschreven doen zich moeilijkheden voor. Naar de aard van de zaak zijn staatlozen net als vluchtelingen volgens de HRWN vrijgesteld van het paspoortvereiste. In tegenstelling tot vluchtelingen moeten staatlozen echter wel een geboorteakte overleggen. Vrijstelling hiervan wordt alleen gegeven indien er sprake is van bewijsnood. Bewijsnood wordt slechts bij hoge uitzon-

261 Art. 6a, lid 1 en art. 9, lid 1b HRWN (01-04-2013).

dering aangenomen. De cijfers over als staatloos geregistreerde migranten in de GBA die langer dan vier jaar zijn gevestigd in Nederland vormen een indicatie dat staatlozen met een reguliere verblijfsvergunning inderdaad problemen ondervinden bij naturalisatie. Van de 258 staatloze migranten die zich langer dan vier jaar geleden in Nederland gevestigd hadden waren 221 personen (ongeveer 86%) houder van een verblijfsvergunning regulier.

Dat staatlozen om te kunnen naturaliseren in beginsel een geboorteakte moeten overleggen, een voorwaarde waar slechts bij hoge uitzondering van wordt afgeweken, staat naar het oordeel van de commissie op gespannen voet met artikel 32 van het Verdrag van 1954. De commissie wijst er in dit verband op dat artikel 32 van het Verdrag van 1954 en artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag eensluidend zijn. Ook het EVN stelt staatlozen en vluchtelingen op eenzelfde lijn voor wat betreft naturalisatie. Artikel 6, lid 4 onder g van dit verdrag bepaalt dat staten in hun nationale wetgeving de verkrijging van hun nationaliteit zullen vergemakkelijken voor staatlozen en erkende vluchtelingen die hun wettig en gewoon verblijf hebben op het grondgebied.

De documenteis miskent bovendien de aard van de problematiek van staatloosheid. Een staatloze is in de internationale rechtsorde een onbeschermde persoon die zich niet kan verlaten op een staat waarvan hij staatsburger is. Het is onredelijk om juist kwetsbare personen die geen nationaliteit hebben permanent toegang te ontzeggen tot het burgerschap van een staat. Daarnaast miskent het geboorteakte-vereiste dat het voor veel staatlozen vaak moeilijk zo niet onmogelijk is om aan identiteitsdocumenten te komen omdat zij nooit of niet langer geregistreerd zijn (geweest) en er een vicieuze cirkel bestaat tussen staatloosheid en het niet-registreren van geboortes.²⁶² Tot slot meent de commissie dat met deze maatregel het beoogde doel, te weten vaststelling van de identiteit van de vreemdeling, niet noodzakelijkerwijs bereikt wordt. Een geboorteakte heeft zonder een begeleidend document als een identiteitsbewijs of een paspoort maar weinig bewijskracht ten aanzien van de identiteit van een persoon.

5.4 De toepassing van het Verdrag van 1961 in Nederland

Deze paragraaf beantwoordt het laatste gedeelte van deelvraag d – of Nederland aan zijn verdragsverplichtingen voldoet – door te bezien of Nederland voldoet aan de verplichtingen inzake het voorkomen en verminderen van staatloosheid zoals neergelegd in het Verdrag van 1961.

5.4.1 Verrijking van de Nederlandse nationaliteit voor staatloze hier te lande geboren kinderen

In overeenstemming met de verdragsrechtelijke verplichting oorspronkelijke staatloosheid tegen te gaan of te verminderen voorziet artikel 6 lid 1 onder b van de RWN in een optierecht voor hier te lande geboren staatloze kinderen. Er is sprake van een optierecht indien de vreemdeling een onafgebroken periode van drie jaar toelating en hoofdverblijf heeft en sinds geboorte staatloos is. Er is sprake van toelating indien de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, aanhef en a tot en met e, en i Vw 2000.

262 Zie hiervoor hoofdstuk 2. In die gevallen waarin staatlozen wel beschikken over een geboorteakte kunnen zij, net zoals andere vreemdelingen, moeilijkheden ondervinden om het document te laten legaliseren (voor deze problematiek zie Boeles, P. (2003), *Mensen & Papieren, Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in 'probleemlanden'*. Utrecht: Forum). Dit is echter niet specifiek voor staatlozen. Wel specifiek voor staatlozen is de moeilijkheid een geboorteakte te verkrijgen omdat de geboorte nooit geregistreerd is geweest.

De RWN zoekt hier aansluiting bij het EVN dat krachtens artikel 6 lid 2 aan staten de mogelijkheid biedt om het verzoek om nationaliteit door of namens het staatloos geboren kind afhankelijk te maken van het wettig en gewoon verblijf van de vreemdeling.

De RWN beoogt aldus oorspronkelijke staatloosheid tegen te gaan door een optierecht toe te kennen aan staatloze kinderen die in Nederland geboren zijn maar beperkt dit recht tot kinderen van ouders die legaal verblijf hebben. Kinderen die in Nederland geboren worden en staatloos zijn maar van wie de ouders geen verblijfsrecht hebben zijn daarmee uitgesloten van de mogelijkheid het Nederlanderschap via het optierecht te verkrijgen. Op 1 januari 2012 stonden 85 in Nederland geboren kinderen in de GBA ingeschreven als staatloos die vier jaar of ouder waren en niet in het bezit waren van een verblijfstitel. Als de eis van wettig verblijf niet was gesteld, hadden deze kinderen via optie het Nederlanderschap kunnen verkrijgen. Het is onbekend hoeveel staatloos hier te lande geboren kinderen in het geheel niet, of als ‘van onbekende nationaliteit’ in de GBA staan geregistreerd.

De commissie beseft dat de regering hecht aan een geïntegreerd vreemdelingenbeleid, waarbij personen die niet rechtmatig verblijven geen rechten in het kader van het nationaliteitsrecht kunnen opbouwen. Maar de beperking van het optierecht tot toegelaten kinderen verdraagt zich niet met het doel om oorspronkelijke staatloosheid te vermijden waartoe Nederland zich met de bekrachtiging van het Verdrag van 1961 verplicht heeft. Dit verdrag staat toe om de verkrijging van nationaliteit op verzoek van het staatloos geboren kind te binden aan de voorwaarde dat het kind gewoon verblijf (*habitual residence*) heeft op het grondgebied van de staat om wiens nationaliteit het kind verzoekt. Verschillende internationale bepalingen die het begrip *habitual residence* inhoud geven maken duidelijk dat de term ziet op een feitelijke situatie en niet ook vergt dat er een juridische kwalificatie wordt gegeven aan het verblijf.²⁶³ Zo bepaalt artikel 1 onder d van het VVSS ‘gewoon verblijf’ als ‘feitelijk verblijf.’ Ook blijkt uit de ontstaansgeschiedenis van het Verdrag van 1961 dat de term ‘gewoon verblijf’ uitdrukkelijk niet met juridische voorwaarden beladen mag worden.²⁶⁴ Dit bevestigt wat reeds gesteld werd in de *travaux préparatoires* van het Vluchtelingenverdrag – die, zoals hierboven uitgelegd een zekere relevantie hebben ten aanzien van de uitleg van het Verdrag van 1954 en het Verdrag van 1961 – namelijk dat *habitual residence* ziet op een feitelijke situatie ongeacht de rechtmatigheid ervan.²⁶⁵ En ook resolutie 72 van de Raad van Europa *On the Standardisation of the Legal Concepts of Domicile and Residence* waarin het begrip *habitual residence* verduidelijkt wordt, weerspreekt de opvatting dat er pas sprake is van gewoon verblijf indien de autoriteiten met het verblijf hebben ingestemd.²⁶⁶

Gewoon verblijf ziet op de betekenisvolle relatie die iemand heeft met de plek waar hij verblijft – of, in het geval van kinderen, waar zij geboren worden en opgroeien – waarbij de bijzondere relatie ontstaat uit de duur van het verblijf en het duurzame karakter ervan.

263 Zie G.R. De Groot, ‘Staatloze kinderen: internationale standaards over hun recht op nationaliteit’, *Het kind in het immigratierecht*, 2012, p. 122.

264 Vgl. O.W. Vonk, P. Vink, *Protection Against Statelessness: trends and regulations in Europe*, EUDO Citizenship Observatory 2013, p. 30 <<http://eudo-citizenship.eu>>.: ‘The drafters of the 1961 Convention sought to guarantee a right to nationality and were concerned that interpreting “habitual” residence as lawful residence, a State could avoid the obligations of the Convention by refusing a stateless person a residence permit – a situation which is sought explicitly to avoid through the strict formulation of the permissible requirement of ‘habitual residence set forth in Articles 1(2), 1(4) and Article 4.’

265 Zie UN Doc. E/AC.32/SR.41; UN Doc. E/AC.32/SR.42.

266 Council of Europe Resolution no. 72 *On the Standardisation of the Legal Concepts of Domicile and Residence* (1972): ‘The residence of a person is determined solely by factual criteria. It does not depend upon the legal entitlement to reside. In determining whether a residence is habitual account is to be taken of the duration and continuity of the residence as well as other facts of a personal or professional nature which point to durable ties between a person and his residence.’

Om te bepalen of er sprake is van gewoon verblijf is de vraag relevant waar iemands alledaagse en persoonlijke leven zich afspeelt, en is het irrelevant of dit verblijf is toegestaan onder de voorwaarden die zijn neergelegd in het vreemdelingenrecht.²⁶⁷

Naar het oordeel van de commissie is de frase ‘toelating en hoofdverblijf’ niet in overeenstemming met de betekenis van het begrip *habitual residence*. Daarmee is artikel 6 RWN in strijd met het Verdrag van 1961 en druist het in tegen het doel om oorspronkelijke staatloosheid onder kinderen terug te dringen.

Voorts signaleert de commissie dat de huidige GBA-praktijk, met het oog op het vermijden of verminderen van staatloosheid onder kinderen, nadelig is. In paragraaf 5.2.1 is geconcludeerd dat de GBA-inschrijving langdurige registratie van ‘nationaliteit onbekend’ in de hand werkt omdat er geen actief onderzoek wordt ingesteld naar de nationaliteit of staatloosheid van de betrokken vreemdeling. Op 1 januari 2012 stonden in totaal 5.641 kinderen van vijf jaar of ouder die in Nederland zijn geboren als ‘van onbekende nationaliteit’ geregistreerd in de GBA. Langdurige onduidelijkheid over de nationaliteit dan wel staatloosheid van het kind verdraagt zich slecht met het optierecht op het Nederlanderschap dat kinderen na 3 jaar kunnen uitoefenen.²⁶⁸

5.4.2 Verlies van de Nederlandse nationaliteit

Artikel 14 lid 6 RWN in combinatie met lid 1 bepaalt dat het Nederlanderschap niet verloren gaat indien staatloosheid daarvan het gevolg is, tenzij het Nederlanderschap is verkregen door valse verklaring of bedrog, dan wel op het verzwijgen van enig voor de verkrijging of verlening relevant feit. Artikel 68, lid 1 van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap bepaalt dat indien hiervan sprake is er rekening moet worden gehouden met de aard en ernst van het bedrog en met de mogelijke staatloosheid van betrokkene na intrekking. De RWN is op dit punt in overeenstemming met het Verdrag van 1961. Het Verdrag van 1961 geeft niet een absoluut verbod op het ontnemen van nationaliteit, maar een relatief verbod: het is staten niet toegestaan de nationaliteit te ontnemen indien dit leidt tot staatloosheid.²⁶⁹ Artikel 8 lid 2 onder b van het Verdrag van 1961 bepaalt echter de uitzondering hierop: het ontnemen van nationaliteit is toegestaan ook al is staatloosheid het gevolg, indien de nationaliteit was verkregen door valse verklaring of bedrog.²⁷⁰ De regelgeving doet eveneens recht aan een aanbeveling van de Raad van Europa²⁷¹ dat het veroorzaken van staatloosheid niet automatisch zou moeten gebeuren, maar dat de ernst van de geconstateerde feiten moet worden afgewogen tegen de gevol-

267 Deze betekenis van gewoon verblijf wordt ook gehanteerd in het internationaal privaatrecht. Zie De Groot (2012), p. 122; J. d’Oliveira ‘Het EVN: Een verkenning’ in: J. d’Oliveira (eds.) *Trends in het nationaliteitsrecht*, Den Haag: SDU, p. 45; S. Van Walsum, ‘Foucault and the Illegal Alien. National Identity as Focus for Distinction and Control.’ In Bergeron & Fitzpatrick (1998); K. Knop ‘Citizenship, Public and Private’, in *Law and Contemporary Politics* 2008; D.F. Cavers, ‘Habitual residence’: A Useful Concept? *The American University Law Review* 475, 1971/1972 p. 475-493.

268 Zie UNHCR Guidelines no. 4 Ensuring Every Child’s Right to Acquire a nationality, paragraaf 22: ‘Some States make findings that a child is of ‘undetermined nationality’. 14 When this occurs, States need to determine whether a child would otherwise be stateless as soon as possible so as not to prolong a child’s status of undetermined nationality. For the application of Articles 1 and 4 of the 1961 Convention, it is appropriate that such a period not exceed five years. 15 While designated as being of undetermined nationality, these children are to enjoy human rights (such as health and education) on equal terms as children who are citizens.’ Vgl. Ook G.R. de Groot, 2013, p.269.

269 Art. 8 Verdrag van 1961.

270 Art. 8, lid 2 (b) Verdrag van 1961.

271 Raad van Europa, recommendation no. R. (99), 18.

gen van de intrekking van de nationaliteit, zeker als dit staatloosheid tot gevolg heeft.²⁷² De RWN is op dit punt eveneens in overeenstemming met het EVN. Artikel 7 lid 1 onder b in combinatie met artikel 7 lid 3 van het EVN bepaalt dat een staat in zijn nationale wetgeving niet mag voorzien in het automatisch verlies van nationaliteit of op initiatief van de staat indien staatloosheid het gevolg ervan is, tenzij de nationaliteit van die staat was verkregen door bedrieglijk gedrag, valse informatie of het achterhouden van een relevant feit.²⁷³

De commissie signaleert dat in de literatuur vraagtekens worden gezet bij de inrichting van de intrekkingprocedure in Nederland, waarin de beslissing van de IND direct tot gevolg heeft dat het Nederlanderschap is ingetrokken en de betrokken persoon als niet-Nederlander beroep moet instellen tegen deze beslissing.²⁷⁴ In het Verdrag van 1961 is namelijk bepaald dat de betrokken persoon het recht heeft gehoord te worden door een rechtbank of een onafhankelijke instantie.²⁷⁵ Beargumenteerd kan worden dat de effectiviteit van de procedure met zich meebrengt dat betrokkene gedurende de procedure wordt behandeld als ware hij nog in het bezit van de Nederlandse nationaliteit. De ACVZ wijst in dit verband op haar wetsadvies van 14 oktober jl. met betrekking tot een voorstel van Rijkswet inzake de verruiming van de mogelijkheden tot ontneming en de gronden voor verlies van het Nederlanderschap bij terroristische activiteiten, dat in het verlengde hiervan ligt. In dit advies beveelt de commissie de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan om af te zien van de voorgenomen wijziging van de gronden waarop het Nederlanderschap van rechtswege wordt verloren. De commissie is van oordeel dat tegen het verlies van het Nederlanderschap in alle gevallen een rechtsgang open dient te staan. In het kader van dit advies wordt niet verder op deze materie ingegaan.

5.5 Staatloosheid in andere landen

De commissie oordeelt op basis van de aanwezige informatie over vaststellingsprocedures in andere landen dat er geen enkel land is dat volledig als navolgenswaardig voorbeeld kan dienen. Hongarije zou een navolgenswaardig voorbeeld kunnen zijn voor de vraag hoe de procedure het beste kan worden ingericht. Het Hongaarse recht voorziet in formele en materiële regels met betrekking tot de vaststellingsprocedure, waaronder regels over het bewijsrecht. Echter, omdat Hongarije niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen uitsluit van de vaststellingsprocedure is dit land in dit opzicht niet als voorbeeld aan te merken.

Het is wel mogelijk om op basis van de aanwezige informatie een aantal conclusies van meer algemene aard te trekken.

In de eerste plaats constateert de commissie dat er wereldwijd weinig landen zijn die een vaststellingsprocedure voor staatlozen hebben ingericht en dat Nederland hierop geen uitzondering vormt. Van de 85 landen die partij zijn bij het Verdrag van 1954 zijn er maar twaalf landen die een vaststellingsprocedure hebben. Als gevolg van de hernieuwde aandacht voor staatloosheid zijn momenteel echter meerdere landen bezig met het ontwikkelen van een vaststellingsprocedure voor staatloosheid.

272 G.R. de Groot & M. P. Vink, *Loss of Citizenship, Trends and Regulations in Europe*, EUDO Citizenship Observatory, 2010 <<http://eudo-citizenship.eu>> zie ook HvJ Grote Kamer 2 maart 2010, zaak nr (Janko Rottman v. Freistaat Bayern).

273 Art. 7, lid 1 (b) in samenhang met art. 7, lid 3 EVN.

274 O.W. Vonk, M.P. Vink en G.R. de Groot (2013).

275 Art. 8, lid 4 Verdrag van 1961.

In de tweede plaats blijkt uit de informatie over de landen die wel een vaststellingsprocedure hebben dat de verscheidenheid in regelgeving, evenals de gehanteerde voorwaarden, de rechten gedurende de procedure en de verblijfsvergunning die wordt verleend na de vaststelling van staatloosheid groot is. Wat opvalt is dat, behoudens België, alle landen de vaststelling van staatloosheid toebedelen aan een bestuursorgaan, de immigratie- of asiendienst. België is het enige land waar staatloosheid wordt vastgesteld door de rechter. België is echter voornemens om deze taak in de toekomst toe te kennen aan het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen.

In de derde plaats is gebleken dat de landen met een vaststellingsprocedure, met uitzondering van België, aan die procedure een verblijfsrecht verbinden voor de erkende staatloze.

In de vierde plaats constateert de commissie dat het aantal verzoeken om vaststelling van staatloosheid en het aantal zaken waarin staatloosheid wordt vastgesteld, afgezet tegen het aantal immigranten, in Frankrijk, Spanje, Hongarije en België laag is. Met betrekking tot Spanje en Hongarije kan dit deels verklaard worden doordat beide landen de toegankelijkheid van de vaststellingsprocedure hebben beperkt door hieraan nadere voorwaarden te stellen. Desondanks kan de conclusie worden getrokken dat landen die een vaststellingsprocedure hebben ingericht niet te maken hebben met een grote toestroom van gestelde staatlozen of met een aanzienlijke toename van verzoeken om staatloosheid vast te stellen.

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

1) Vaststelling van staatloosheid is vereist voor de effectuering van een aantal rechten uit het Verdrag van 1954 en het Verdrag van 1961. Een deugdelijke vaststelling van staatloosheid vindt in Nederland niet plaats.

Om een aantal rechten en plichten te kunnen effectueren die voortvloeien uit de status van staatloze persoon is vaststelling van staatloosheid een vereiste, tenzij de staat ervoor kiest om eenieder die stelt staatloos te zijn deze rechten en plichten zonder verder onderzoek toe te kennen. In een vaststellingsprocedure kan tevens blijken dat de vreemdeling wel een nationaliteit heeft.

Voor *alle* in Nederland verblijvende staatlozen geldt dit voor wat betreft het Verdrag van 1954 met name voor de rechten die voortvloeien uit artikel 6 (de term ‘onder dezelfde omstandigheden’), artikel 12 (de persoonlijke staat), artikel 27 (het verstrekken van identiteitspapieren) en artikel 30 (de transfer van activa). De overige rechten voor alle staatlozen die in het Verdrag van 1954 zijn opgesomd, zoals de vrijheid van godsdienst, worden tegenwoordig ook gegarandeerd door andere mensenrechtenverdragen en de Grondwet.

Tot slot is voor de uitoefening van het optierecht van hier te lande geboren staatloze kinderen, gebaseerd op artikel 1 van het Verdrag van 1961, een vaststellingsprocedure een vereiste.

De GBA/Brp inschrijving kan niet worden beschouwd als een vaststellingsprocedure voor staatlozen. Registratie van staatloosheid in de GBA/Brp voldoet niet aan de eisen van een met waarborgen omklede procedure. In de eerste plaats is de GBA/Brp een registratiesysteem dat nooit is bedoeld voor een procedure waaraan vervolgens rechten kunnen worden ontleend. Het is dan ook niet als zodanig ingericht. De bewijslast en het bewijsrisico voor inschrijving van staatloosheid in de GBA/Brp ligt geheel bij de staatloze en de gemeente is niet gehouden de staatloze hierin tegemoet te komen. Registratie van staatloosheid in de Brp is niet mogelijk als dit niet met documenten kan worden onderbouwd, tenzij in een verblijfsrechtelijke procedure is aangenomen dat een vreemdeling staatloos is. Staatlozen zijn, naar de aard van het probleem, vaak niet in staat om aan die bewijslast te voldoen. Deze eis is naar het oordeel van de commissie in strijd met artikel 6 van het Verdrag van 1954, waarin staat dat een staatloze voor de uitoefening van een recht moet voldoen aan alle eisen waaraan hij zou moeten voldoen indien hij geen staatloze was, met uitzondering van de eisen waaraan, wegens hun aard, een staatloze niet kan voldoen.

In de tweede plaats kunnen staatlozen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben zich niet inschrijven in de GBA/Brp. Als gevolg hiervan is vaststelling van staatloosheid voor deze groep niet mogelijk. In de derde plaats brengen de complexiteit van de materie en de verschillen in uitvoering tussen gemeenten een reëel risico op willekeur met zich mee.

De buitenschuldprocedure kan evenmin worden beschouwd als een procedure voor vaststelling van staatloosheid. De vraag of een persoon staatloos is of niet, is voor een toetsing

in de buitenschuldprocedure niet (meer) van belang en wordt dan ook niet beantwoord. De toets in de buitenschuldprocedure beantwoordt enkel de vraag of de vreemdeling elders zal worden toegelaten en niet of de vreemdeling een nationaliteit of elders een verblijfsrecht heeft. De buitenschuldprocedure is bovendien niet toegankelijk voor staatlozen die al een verblijfsvergunning hebben.

2) Op grond van het doel en de systematiek van het Verdrag van 1954 moet de staat 'lawful' verblijf toekennen aan staatlozen, tenzij een uitzonderings- of afwijzingsgrond van toepassing is.

Een verdrag moet te goeder trouw worden uitgelegd, en wel op een wijze die de bepalingen van het verdrag effectief maakt. Als staten het *lawful* verblijf van erkende staatlozen niet zouden hoeven te aanvaarden zou dit de verdragsbepalingen over staatlozen met een *lawful* verblijf iedere zin ontnemen. Bovendien zou het beperken van die rechten uit het Verdrag van 1954 tot mensen wier aanwezigheid en/of verblijf reeds *lawful* was voorafgaande aan statusdeterminatie geen recht doen aan het doel van het Verdrag van 1954. Alleen legaal verblijf kan staatloze vreemdelingen effectieve bescherming tegen de gevolgen van staatloosheid bieden.²⁷⁶ De problemen van staatloze vreemdelingen die niet rechtmatig op het Nederlands grondgebied verblijven verschillen vermoedelijk niet wezenlijk van de problemen van niet-staatloze niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Het grote verschil is echter dat andere vreemdelingen die niet rechtmatig op het Nederlands grondgebied verblijven normaal gesproken hun situatie kunnen verhelpen door naar hun eigen land terug te keren, waar zij de rechten kunnen uitoefenen die met het hebben van een nationaliteit samenhangen. Dit is voor staatloze vreemdelingen niet mogelijk. Daargelaten dat uitzetting vaak niet mogelijk zal zijn, is het treffen van maatregelen ter voorbereiding van de uitzetting van een vreemdeling waar Nederland onder de EU Terugkeerrichtlijn toe verplicht is, niet te verenigen met de verplichting tot bescherming van staatlozen.

3) Nederland handelt bij naturalisatieverzoeken van reguliere vergunninghouders niet in overeenstemming met artikel 6 en artikel 32 van het Verdrag van 1954.

Staatlozen die een asielvergunning hebben hoeven, net als alle andere asielstatushouders, niet te voldoen aan het vereiste om een paspoort en een geboorteakte te overleggen als zij willen naturaliseren. Daarnaast hoeven zij niet te voldoen aan het afstandsvereiste. Zelfs als de staatloze asielstatushouder als 'van onbekende nationaliteit' in de GBA/Brp staat ingeschreven staat voor hem zodoende de weg open om door middel van naturalisatie de staatloosheid op te heffen. Dit is anders voor staatlozen met een reguliere verblijfsvergunning. Als zij erin zijn geslaagd zich als 'staatloos' te laten inschrijven in de GBA/Brp, hoeven zij geen paspoort te overleggen en hoeven zij ook niet te voldoen aan het afstandsvereiste. Wel moeten zij over het algemeen een geboorteakte overleggen. Deze eis houdt geen rekening met de omstandigheid dat staatlozen vaak niet over documenten beschikken en kan in de weg staan aan naturalisatie. Als de staatloze met een reguliere verblijfsvergunning als 'van onbekende nationaliteit' in de GBA/Brp staat ingeschre-

²⁷⁶ Vraag 2f in de adviesaanvraag van de SvVenJ luidt 'Hoe kan voorkomen worden dat een eventuele nieuwe procedure leidt tot het 'witten' van illegaal verblijf?' Als de aanbeveling van de commissie om aan staatlozen verblijf toe te kennen wordt opgevolgd, zal dit ertoe leiden dat staatlozen die nu niet rechtmatig in Nederland verblijven straks mogelijk in aanmerking komen voor de genoemde verblijfsvergunning. Dit moet dan worden aangemerkt als een gewenste uitkomst van het ingevoerde beleid en is zodoende geen uitkomst die voorkomen moet worden en waarvoor bijzondere maatregelen moeten worden getroffen.

ven, wordt hij niet ontheven van het paspoortvereiste en het afstandsvereiste, en wordt naturalisatie feitelijk onmogelijk gemaakt omdat dit voorwaarden zijn waar een staatloze nooit aan kan voldoen. Als gevolg van deze lagere regelgeving handelt Nederland ten aanzien van staatlozen met een reguliere verblijfsvergunning in strijd met artikel 32 van het Verdrag van 1954, waarin is bepaald dat de verdragspartijen de assimilatie en naturalisatie van staatlozen zullen vergemakkelijken.

4) De voorwaarde van legaal verblijf bij het optierecht in artikel 6 lid 2 RWN voor staatloze hier te lande geboren kinderen is in strijd met artikel 1 van het Verdrag van 1961.

Het Verdrag van 1961 bepaalt dat staatloze kinderen die op het grondgebied van een staat worden geboren na maximaal vijf jaar gewoon verblijf de nationaliteit van dat land moeten kunnen krijgen. De commissie heeft drie problemen gesignaleerd die ervoor zorgen dat Nederland niet aan deze verdragsverplichting voldoet. Een inschrijving in de GBA/Brp als staatloze is een vereiste om een beroep te kunnen doen op de speciale regels voor staatlozen in de RWN. In de eerste plaats geldt voor hier te lande geboren staatloze kinderen die geen rechtmatig verblijf hebben dat zij niet mogen worden ingeschreven in de GBA/Brp. In de tweede plaats moeten de ouders van kinderen die wel in de GBA/Brp mogen worden ingeschreven over het algemeen kunnen aantonen dat hun kind staatloos is, anders wordt het kind als ‘van onbekende nationaliteit’ ingeschreven. In beide gevallen is het gevolg dat de kinderen niet erkend worden als staatloos, waardoor het kind geen aanspraak kan maken op de daarmee verbonden rechten. In de derde plaats stelt de RWN de eis van minimaal drie jaar wettig verblijf. Deze eis is in strijd met het Verdrag van 1961, waarin slechts sprake is van ‘gewoon verblijf’. Alleen de hier te lande geboren staatloze kinderen die opeenvolgend kunnen voldoen aan de voorwaarden voor een GBA-inschrijving, aan de zware bewijslast voor de inschrijving als staatloos én aan de eis van wettig verblijf kunnen een beroep doen op het optierecht in de RWN. Voor alle andere staatloze kinderen die in Nederland worden geboren bieden deze bepalingen geen uitkomst.

6.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1) Richt een met waarborgen omklede vaststellingsprocedure voor staatloosheid in.

De commissie is op grond van haar onderzoek tot het oordeel gekomen dat in Nederland momenteel geen goed instrument bestaat om staatloosheid vast te stellen, waardoor staatloosheid onvoldoende wordt (h)erkend. Door het inrichten van een vaststellingsprocedure zal Nederland beter in staat zijn aan de verdragsverplichtingen te voldoen. Ook de mogelijke uitkomst dat een persoon niet als staatloos wordt erkend, biedt Nederland duidelijkheid over de rechtspositie van de betrokken vreemdeling.

Deze vaststellingsprocedure dient te zijn voorzien van een wettelijke basis.

Uit de aard der zaak dienen alleen staten in deze vaststelling te worden betrokken waarmee de vreemdeling direct of indirect relevante banden heeft, bij voorbeeld door geboorte, afstamming, een huwelijk of eerder verblijf. Voor de vaststelling is de toepassing van het nationaliteitsrecht van deze staten van belang. Mede aan de hand van het toepasselijke nationaliteitsrecht dient geconstateerd te worden of de vreemdeling de nationaliteit van één van deze staten heeft. Indien geconstateerd wordt dat de vreemdeling van geen van de staten waarmee hij banden heeft de nationaliteit heeft, wordt de vreemdeling als staatloze aangemerkt.

1a) Hanteer in de vaststellingsprocedure de definitie van ‘staatlozen’ zoals die in het Verdrag van 1954 is opgenomen (de jure staatlozen).

De verdragsverplichtingen van Nederland strekken zich enkel uit tot *de jure* staatlozen. *De facto* staatlozen kunnen in Nederland een beroep doen op het buitenschuldbeleid. Een vreemdeling kan worden erkend als staatloos indien is vastgesteld dat hij voldoet aan de definitie van artikel 1, eerste lid, van het Verdrag van 1954.

De zinsnede ‘under the operation of its law’ is in de Nederlandse vertaling ‘krachtens diens wetgeving’ te beperkt weergegeven. Het verdient aanbeveling een verdragsconforme vertaling (onder de werking van de wet) in de RWN op te nemen. Voor de beantwoording van de vraag of iemand staatloos is moet niet louter worden gekeken naar de wetgeving, maar moet ook beoordeeld worden hoe een staat zijn nationaliteitswetgeving feitelijk toepast in concrete gevallen. Daarnaast moet de uitleg van andere staten over hun eigen nationaliteitswetgeving worden gerespecteerd.

1b) Stel de procedure open voor alle vreemdelingen die zich op het grondgebied van Nederland bevinden.

Zowel staatlozen met als zonder lawful verblijf hebben aanspraken op het Verdrag van 1954 en het Verdrag van 1961. De procedure moet zodoende voor iedereen toegankelijk zijn.

1c) Geef rechtmatig verblijf aan de vreemdeling tijdens de procedure.

Door verzoeker in afwachting van de beslissing op zijn verzoek rechtmatig verblijf toe te staan, wordt gewaarborgd dat een staatloze niet in strijd met artikel 31 van het Verdrag van 1954 wordt uitgezet. Bovendien kan verzoeker dan op effectieve wijze participeren in de procedure en wordt bevorderd dat sprake is van een eerlijke procedure.

1d) Verwijs vreemdelingen die naast staatloosheid ook asielgerelateerde problemen naar voren brengen eerst naar de asielprocedure.

In een vaststellingsprocedure zal het regelmatig noodzakelijk zijn dat er contact wordt gelegd met de autoriteiten van het land waar de staatloze eerder heeft verbleven. Zolang een asielverzoek in behandeling is, is dit contact niet mogelijk. Daarom kan in die gevallen een vaststellingsprocedure pas starten na afwijzing van het asielverzoek. Contact met de autoriteiten is echter niet altijd noodzakelijk om staatloosheid vast te stellen. Indien in de asielprocedure staatloosheid al blijkt kan het reeds dan worden vastgesteld.

1e) Hanteer een gedeelde bewijslast in de vaststellingsprocedure.

Van staatlozen kan niet verlangd worden dat zij in alle gevallen bewijs van hun staatloosheid overleggen. Staatloosheid is immers vaak de oorzaak van de onmogelijkheid om aan (identificerende) documenten te kunnen komen. In een procedure met een gedeelde bewijslast dient een persoon die verzoekt om vast te stellen dat hij staatloos is, al het bewijs te overleggen waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Indien hij dat gedaan heeft en er is nog aanvullend bewijs nodig om zijn verzoek te kunnen beoordelen, is het aan de beoordelende instantie om dat aanvullende bewijs te vergaren. Deze instantie heeft immers vaak toegang tot kanalen (zoals diplomatieke contacten) die voor een individu niet altijd openstaan. Indien betrokkene erin slaagt om op basis van het beschikbare bewijsmateriaal aannemelijk te maken dat hij geen staatsburger van een staat is, dient de bewijslast eveneens te verschuiven naar de staat om het tegendeel te bewijzen. Indien ook nadat de beoordelende instantie zich heeft ingespannen om aanvullend bewijs te vergaren op basis van het al beschikbare bewijs (bijvoorbeeld het nationaliteitsrecht van een vreemde staat en de wijze waarop dat recht wordt toegepast) moet worden aangenomen dat betrokkene een nationaliteit heeft en komt hij derhalve niet voor de erkenning als staatloze in aanmerking.

Dat sprake is van een gedeelde bewijslast in de vaststellingsprocedure dient in een wettelijk voorschrift te worden geregeld, omdat zowel het civiele procesrecht als het algemene bestuursrecht hiervoor naar het oordeel van de commissie onvoldoende waarborgen biedt.

Aanbeveling 2) Neem in de Vreemdelingenwet een nieuw verblijfsdoel voor staatloze vreemdelingen op.

De commissie is van oordeel dat een uitleg te goeder trouw van het Verdrag van 1954 en het doel van het verdrag, zoals dat is geformuleerd in de preambule, met zich meebrengt dat de staat 'lawful stay' aan erkende staatlozen moet toekennen, tenzij een uitsluitingsgrond van toepassing is. Op dit moment ontbreekt een verblijfsdoel in de Vreemdelingenwet dat recht doet aan de internationale bescherming van staatlozen.

2a) Schaar deze verblijfsvergunning voor staatloze vreemdelingen onder de verblijfsvergunning regulier humanitair tijdelijk of niet tijdelijk.

De commissie lijkt een aanvulling op een asiilvergunning conform artikel 29 Vw 2000 niet wenselijk omdat een vaststellingsprocedure pas kan plaatsvinden als duidelijk is dat asielgerelateerde problematiek geen rol (meer) speelt. Het ligt daarom voor de hand een nieuw regulier humanitair verblijfsdoel te benoemen. Indien een nieuw regulier verblijfsdoel wordt gecreëerd moet geregeld worden dat artikel 16 onder a (geldige machtiging tot voorlopig verblijf), b (geldig paspoort), c (middelen van bestaan), f (illegale arbeid), j (illegaal verblijf) Vw 2000 en bij verlenging artikel 18 lid 1 onder b, d en i Vw 2000 (niet voldaan aan inburgeringsplicht) niet van toepassing zijn.

Indien na verlening van de vergunning blijkt dat de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden, bijvoorbeeld wanneer de vreemdeling toch een nationaliteit blijkt te bezitten, dan hoeft de verblijfsvergunning (conform artikel 18 lid 1 onder c, juncto artikel 19 van de Vw 2000) niet te worden verlengd, of kan worden ingetrokken.

Aanbeveling 3) Hanteer in de vaststellingsprocedure de uitsluitingsgronden van artikel 1, tweede lid van het Verdrag van 1954. Door een analoge toepassing van artikel 31 van het Verdrag van 1954 kunnen ook personen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of openbare orde worden uitgesloten van erkenning evenals staatlozen die rechtmatig verblijf hebben in een andere staat.

Behalve de uitsluitingsgronden die in artikel 1 van het Verdrag van 1954 zijn geformuleerd, kunnen op grond van artikel 31 Verdrag van 1954 ook staatlozen die een bedreiging voor de openbare orde of nationale veiligheid vormen worden uitgesloten van bescherming. Op basis van overig internationaal recht kunnen staatlozen die rechtmatig verblijf hebben in een andere staat worden uitgesloten. Uitzetting van een staatloze die elders een verblijfsrecht heeft, is niet strijdig met voorwerp en doel van het verdrag: de staatloze heeft dan immers elders het genot van rechten en vrijheden.

Aanbeveling 4) Ontsla erkende staatlozen van de geboorteakte-eis bij naturalisatie.

Het vraagstuk omtrent de identiteit en nationaliteit van een vreemdeling staat centraal in een vaststellingsprocedure voor staatloosheid en komt in dat kader uitvoerig aan de orde. Indien in een dergelijke procedure de vreemdeling als staatloze wordt erkend, is het, tenzij er nieuwe feiten en omstandigheden aan het licht zijn gekomen, niet nodig de identiteit van de vreemdeling bij naturalisatie alsnog in twijfel te trekken. Het eisen van een geboorteakte bij erkende staatlozen werpt een barrière op die afbreuk doet aan de verdragsverplichting dat staten de naturalisatie van staatlozen zullen vergemakkelijken.

Aanbeveling 5) Laat de eis van wettig verblijf voor het optierecht van hier te lande geboren staatloze kinderen vallen.

De eis van wettig verblijf voor het optierecht van staatloos hier te lande geboren kinderen is naar het oordeel van de commissie in strijd met het Verdrag van 1961 en moet daarom komen te vervallen.

HOOFDSTUK 7

Schetsen van mogelijke vaststellingsprocedures

In dit hoofdstuk worden twee alternatieven voor het vaststellen van staatloosheid geschetst, een bestuursrechtelijke en een civielrechtelijke procedure. In paragraaf 7.3 motiveert de commissie haar voorkeur voor een procedure bij de civiele rechter.

7.1 Bestuursrechtelijke procedure

De vaststelling van staatloosheid kan vorm worden gegeven in een bestuursrechtelijke procedure. Verantwoordelijkheid voor de beslissing op het verzoek om vaststelling van staatloosheid zou dan komen te liggen bij de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, die de besluitvorming kan mandateren aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Met name de unit ‘Naturalisatie en nationaliteit’ van de IND, waar besluitvorming plaatsvindt over naturalisatie, heeft kennis van en ervaring met de toepassing van vreemd nationaliteitsrecht.

In Nederland is de IND exclusief gemachtigd om verblijfsvergunningen te verlenen. Deze bestuursrechtelijke variant zou dan ook betekenen dat dezelfde instantie, namelijk de IND, staatloosheid vaststelt, en beoordeelt of volgend op de vaststelling een verblijfsrecht wordt toegekend.

Voor de rechtsgang in een bestuursrechtelijke vaststellingsprocedure kan aansluiting gezocht worden bij naturalisatieprocedures. De rechterlijke toets op de vaststelling van staatloosheid komt in dit scenario te liggen bij de bestuursrechter. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is dan bevoegd inzake het hoger beroep.

Een wettelijke basis kan worden gecreëerd op basis waarvan één rechtbank exclusief bevoegd wordt om in beroep te beslissen in vaststellingszaken. Hiermee wordt bereikt dat het volume aan zaken zo optimaal mogelijk is, waardoor de rechterlijke macht in staat wordt gesteld om de expertise die nodig is om deze zaken te behandelen, geconcentreerd in twee instanties te kunnen opbouwen en onderhouden.

Bij een bestuursrechtelijke procedure heeft het bestuur rechtstreeks invloed op de termijn waarbinnen een beslissing op de aanvraag wordt genomen. In de UNHCR *Guidelines on statelessness no. 2* wordt gesteld dat een eerste beslissing in een vaststellingsprocedure bij voorkeur binnen zes maanden wordt genomen met een mogelijkheid om die termijn met zes maanden te verlengen. De instantie die de beslissing op het verzoek om vaststelling van staatloosheid neemt wordt in staat geacht te monitoren dat verzoeken worden behandeld met inachtneming van de geldende beslistermijnen.

7.2 Civielrechtelijke procedure

Het alternatief voor een bestuursrechtelijke procedure is een civielrechtelijke procedure. Voor de inrichting van een civielrechtelijke procedure kan aansluiting worden gezocht bij de procedure tot vaststelling van het Nederlanderschap conform artikel 17 RWN. De Haagse rechtbank is hierin exclusief bevoegd. Bij de burgerlijke rechter is veel expertise aanwezig op het gebied van het internationaal privaatrecht en het familierecht, kennis die vaak een grote rol speelt in de vaststelling van staatloosheid. Evenals in de artikel 17 RWN-procedure kan de exclusieve bevoegdheid om te beslissen op verzoeken tot vaststelling van staatloosheid worden neergelegd bij de rechtbank Den Haag, waarbij de

minister van Veiligheid en Justitie (lees de IND) om advies wordt gevraagd voordat een beschikking wordt gegeven. In de artikel 17 RWN-procedure is sprake van één rechterlijke instantie, de rechtbank Den Haag, die zowel de feitenvaststelling als de toepassing van het recht beoordeelt. In de artikel 17 RWN-procedure kan tegen de beschikking van de rechtbank cassatie worden ingesteld bij de Hoge Raad. In cassatie kunnen alleen gronden worden gericht tegen de toepassing van het recht en kan niet geprocedeerd worden over de feitenvaststelling. De wens om twee rechterlijke instanties zowel de feitenvaststelling als de toepassing van het recht te laten beoordelen kan voortkomen uit de complexiteit van vaststellingszaken. Aan die wens kan tegemoet worden gekomen door het gerechtshof in Den Haag te belasten met het hoger beroep in zaken over de vaststelling van staatloosheid. Bij de inrichting van deze procedure kan vervolgens de vraag gesteld worden of na toetsing in twee feitelijke instanties nog de mogelijkheid moet bestaan om beroep in cassatie in te kunnen stellen bij de Hoge Raad. De mate waarin dit bijdraagt aan de rechtsbescherming van de rechtzoekende dient daarbij afgewogen te worden tegen de wenselijkheid dat procedures binnen een redelijke termijn met een in rechte onaantastbaar oordeel worden afgesloten en de financiële middelen die met het doorlopen van een verdere rechterlijke instantie zijn gemoeid. Deze keuze lijkt niet te maken zonder een ex ante uitvoeringstoets uit te voeren en de resultaten daarvan bij beantwoording van deze vraag te betrekken.

Analoog aan het bepaalde in artikel 3.49 Vb kan ervoor worden gekozen een verzoeker in afwachting van een beslissing op zijn verzoek om vaststelling van staatloosheid een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen.

7.3 Voorkeur voor een civielrechtelijke vaststellingsprocedure

De commissie heeft na ampel beraad een voorkeur voor een civielrechtelijke vaststellingsprocedure. Doorslaggevend voor deze keuze zijn de volgende argumenten:

- de vraag of iemand een vreemde nationaliteit heeft of staatloos is, zal beantwoord moeten worden aan de hand van vreemd nationaliteitsrecht;
- de vaststelling is een determinatie van een rechtsfeit.

In het onderstaande worden deze argumenten verduidelijkt.

Toepassing van vreemd nationaliteitsrecht

De vraag of iemand een vreemde nationaliteit heeft of staatloos is, zal beantwoord moeten worden aan de hand van vreemd nationaliteitsrecht. De civiele rechter, meer in het bijzonder de Haagse rechtbank, heeft ervaring met nationaliteitsvraagstukken omdat voor de vaststelling van het Nederlanderschap ook vaak de vraag beantwoord moet worden of iemand een vreemde nationaliteit heeft. Bij de civiele afdeling van de Haagse rechtbank is voorts ruime expertise aanwezig op het gebied van privaatrecht en internationaal privaatrecht. Dit is van belang omdat voor de vaststelling van staatloosheid talrijke voorvragen van privaatrechtelijke aard (zoals over geboorte, huwelijk, afstamming) beantwoord moeten worden, met inachtneming van het internationaal privaatrecht.

Determinatie van een rechtsfeit

Vaststelling van de jure staatloosheid is de determinatie van een rechtsfeit. Daarom is het van belang dat die vaststelling gebeurt door de rechter en niet door een bestuursorgaan. In de bestuursrechtelijke variant wordt de vaststellingsbevoegdheid wel bij een bestuursorgaan gelegd. De daarop volgende rechterlijke controle doet daaraan niet af. In de bestuursrechtelijke variant hoort het bij de vaste terughoudende taakopvatting van de rechter dat hij zijn eigen oordeel niet in de plaats van die van het bestuursorgaan plaatst.

De rechter beoordeelt slechts of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn besluit had kunnen komen.

In de civielrechtelijke variant wordt de vaststelling rechtstreeks aan een daartoe geëquiperde onafhankelijke rechter opgedragen. De burgerlijke rechter is erop ingesteld uit eigen gezag rechtsfeiten vast te stellen. Dat is niet alleen zo met de vaststelling van het Nederlanderschap. Hij is er in het algemeen op ingesteld verklaringen voor recht uit te spreken en rechtsverhoudingen vast te stellen (echtscheiding, adoptie, faillissement, etc). De rol van het bestuursorgaan is in die context tot een adviserende functie beperkt.

Tot slot merkt de commissie op dat, hoe de vaststellingsprocedure ook vormgegeven wordt, deze uiteraard van een wettelijke regeling dient te worden voorzien.

Literatuurlijst

ACVZ (2010), *Het topje van de ijsberg. Advies over het tegengaan van identiteit- en documentfraude in de vreemdelingenketen*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingen-zaken.

<http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR30-2010.pdf>

ACVZ (2013), *Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingen-zaken.

<http://www.acvz.org/publicaties/Advies38-ACVZweb.pdf>

Batchelor, C. (1998), 'Statelessness and Establishing Nationality Status', in: *Aan de grenzen van het Nederlanderschap*, Den Haag: Ministerie van Justitie, p. 22-25.

Batchelor, C. (1998), 'Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status', *International Journal of Refugee Law*, p. 156-183.

Battjes, H. (2012), *De ontwikkeling van het begrip bescherming in het asielrecht* (oratie Vrije Universiteit Amsterdam), Amsterdam: VU Amsterdam.

Battjes, H. (2006), *European Asylum Law and International Law*, Amsterdam: VU Amsterdam.

Boeles, P. (2003), *Mensen & Papieren, Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in 'probleemlanden'* Utrecht: Forum.

Busser, A. & P. Rodrigues (2010), 'Staatloze Roma in Nederland', *A&MR* p. 384-391.

Campbell, J. (2011), 'The Enduring Problem of Statelessness in the Horn of Africa: How Nation-States and Western Courts (Re)define nationality', *International Journal of Refugee Law*, p. 656-679.

Cavers, D.F. (1971/72), 'Habitual residence': A Useful Concept?', *The American University Law Review*, p. 475-493.

Dokters van de Wereld (2010), *Stateloos maakt radeloos. De situatie van stateloze Roma in Nederland 2009*, Amsterdam: Dokters van de Wereld.

<http://www.woonwagenwijzer.nl/download/bram/RomaSinti/Stateloos-maakt-radeloos.pdf>

EMN (2012), *Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers: Praktijk en uitdagingen in Nederland*, Rijswijk: Europees Migratie Netwerk.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/establishing-identity/19b_netherlands_national_report_establishing_identity_for_international_protection_final_nl_version_nl.pdf

Gelazis, N. (2004), 'The European Union and the Statelessness problem in the Baltic States', *European Journal of Migration and Law*, p. 225-242.

Gibney, M. (2009), 'Precarious Residents: Migration Control, Membership and the Rights of Non-Citizens', in: *Human Development Research Paper*, 2009-10.
http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_10.pdf

Goodwin Gill, G. (1994), 'The Rights of Refugees and Stateless Persons', in: K.P. Saksena (ed.), *Human Rights Perspectives & Challenges*, New Dehli: Lancer Books, p. 390-391.

Grahl-Madsen, A. (1972), *The Status of Refugees in International Law II. Asylum. Entry and Sojourn*, Leiden: Sijthoff.

Groot, G.-R. de (2012), 'Staatloze kinderen: internationale standaards over hun recht op nationaliteit', in: *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 115-126.

Groot, G.-R. de (2013), 'UNHCR Guidelines 4: De interpretatie van het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961', *A&MR*, p. 266-270.

Groot, G.-R. de & M. Tratnik (2010), *Nederlands nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer.

Groot, G.-R. de & M. P. Vink (2010), *Loss of Citizenship, Trends and Regulations in Europe*. EUDO Citizenship Observatory.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1694701

Gyulai, G. (2012), 'Statelessness in the EU Framework for International Protection', *European Journal of Migration and Law* p. 279-295.

Hart, B. de & K. Groenendijk (2007), 'Multiple Nationality: The Practice of Germany and the Netherlands', in: R. Cholewinski, R. Perruchoud & E. MacDonald (eds.), *International Migration Law. Developing Paradigms and Key Challenges*, Den Haag: Asser Press, p. 99.

Hathaway, J. (2005), *The Rights of Refugees under International Law*, New York: Cambridge University Press.

Human Rights Watch (2003), 'Eritrea & Ethiopia. The Horn of Africa War: Mass Expulsions and the Nationality Issue (June 1998-April 2002)', *HRW Report*, afl. 3.
<http://www.hrw.org/reports/2003/01/29/horn-africa-war-o>

Human Rights Watch (2011), *Prisoners of the past. Kuwaiti Bidun and the Burden of Statelessness*, New York: Human Rights Watch.
<http://www.hrw.org/en/reports/2011/06/13/prisoners-past-o>

INDIAC (2012), *Trendrapportage naturalisatie en optie. Ontwikkelingen in de periode 2007-2011*, Rijswijk: INDIAC.
[https://ind.nl/Documents/2012_Trendrapportage_naturalisatie_en_optie\[1\].pdf](https://ind.nl/Documents/2012_Trendrapportage_naturalisatie_en_optie[1].pdf)

Jaghai, S. & C. Vlieks (2013), 'Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen', *A&MR*, p. 287-292.

Jessurun d'Oliveira, H.U. (1998), 'Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit, Straatsburg 6 november 1997. Een verkenning', in: H.U. Jessurun d'Oliveira (red.), *Trends in het nationaliteitsrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Jessurun d'Oliveira, H.U. (2011), 'Nationaliteit en diplomatieke bescherming: een update, een vooruitzicht', in: Th. M. de Boer, e.a. (red.), *Strikwerda's conclusies*, Deventer: Kluwer, p. 247-263.

Jones, G.R. (2007), *Tussen onderdanen, Rijksgenoten en Nederlanders. Nederlandse politici over burgers uit Oost en West en Nederland 1945-2005*, Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Justitia et Pax (2012), *Report of the Conference The Condition of Roma Precarity: is there a Future for good practices?*, Commissie Justitia et Pax Nederland.

Justitia et Pax (2012), *Tussen wal en schip. Staatloze Roma in Nederland*, Commissie Justitia et Pax Nederland.

Kesby, A. (2012), *The right to have rights*, Oxford: Oxford University Press.

Manby, B. (2010), *Citizenship Law in Africa. A comparative study*. New York: Open Society Foundations.

http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/citizenship-africa_20101118.pdf

Massey, H. (2010), *UNHCR and De Facto Statelessness*, Geneva: UNHCR

<http://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.html> (18-07-2013).

Melle, B. van (2013), 'Surinaams, Nederlands – of geen van beide', *A&MR* 2013, p. 295-300.

Nationale Ombudsman (2007), *Rapport van de Nationale Ombudsman 2007/328*, Den Haag: Nationale Ombudsman.

<http://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2007/328>

Noll, G. (2010), 'Why Human Rights Fail to Protect Irregular Migrants', *European Journal of Migration and Law*, p. 241.

http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=gregor_noll

Oudejans, N. (2011), *Asylum. A Philosophical Inquiry into the International Protection of Refugees* (Ph D. Tilburg University), Tilburg: Tilburg University.

Pudar, G. (2011), *Persons at Risk of Statelessness in Serbia*, Geneva: UNHCR.

<http://www.refworld.org/pdfid/4fd1bb408.pdf>

Reijgersberg, G. (2010), 'Is toelatingseis voor staatloze optant in strijd met Staatloosheidsverdrag?', *B&R*, p. 351.

Robinson, N. (1997), *Convention Relating to the Status of Stateless Persons. Its History and Interpretation*, New York: UNHCR, (herdruk, eerste druk door World Jewish Congress in 1955).

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3d4ab67f4&query=robinson>

Slingenberg, L. (2012), *Between Sovereignty and Equality. The Reception of Asylum Seekers under International Law* (Ph. D. VU University), Amsterdam: VU University.

- Swayer, C. e.a. (2011), *Statelessness in the European Union: displaced, undocumented, unwanted*, New York: Cambridge University Press.
- Thym, D. (2008), 'Respect for Private Life and family Life under article 8 ECHR in Immigration Cases', *International Comparative Law Quarterly*, p. 87-112.
- UNHCR (2010), *Action to Adress Statelessness. A Strategy Note*, United Nations High Commissioner for Refugees, Division of International Protection.
<http://www.unhcr.org>
- UNHCR (2012), *Mapping Statelessness in Belgium*, United Nations High Commissioner for Refugees.
<http://www.unhcr.org>
- UNHCR (2011), *Staatloosheid in Nederland*, Den Haag: United Nations High Commissioner for Refugees.
<http://www.unhcr.nl> (UNHCR Rapporten)
- UNHCR & IPU (2005), *Nationality and Statelessness. A Handbook for Parliamentarians*, Geneva: IPU.
<http://www.unhcr.org>
- Unicef (2005), *The 'Rights' Start to Life. A Statistical Analysis of Birth Registration*, New York: Unicef.
http://www.unicef.org/protection/BirthReg10a_rev.pdf
- Van Panhuys, H. (1959), *The Role of Nationality in International Law*, Leiden: Sijthoff Uitgeversmaatschappij.
- Vonk, O.W., M.P. Vink & G.R. de Groot (2013), *Protection Against Statelessness: Trends and Regulations in Europe*, EUDO Citizenship Observatory <http://eudo-citizenship.eu>
- Waas, L. van (2012), 'Fighting Statelessness and Discriminatory Nationality Laws in Europe', *European Journal of Migration and Law*, p. 243-260.
- Waas, L. van (2008), *Nationality matters. Statelessness under International Law* (Proefschrift Universiteit Tilburg), Antwerpen: Intersentia.
<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=113179>
- Waas, L. van (2013), 'Nederland: microkosmos voor de actuele staatloosheidsproblematiek', *A&MR* p. 256-260.
- Waas, L. van (2007), 'The Children of Irregular Migrants. A Stateless Generation?', *Netherlands Quarterly of Human Rights*, p. 437-458.
- Walsum, S. van (1998), 'Foucault and the Illegal Alien. National identity as Focus for Distinction and Control', J. Bergeron & P. Fitzpatrick (eds), *Europe's Other. European law from Modernity to Postmodernity*, London: Dartmouth.
- Weis, P. (1979), *Nationality and Statelessness in International Law*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff International Publishers.
- Weis, P. & R. Graupner (1944), *The Problem of Statelessness*. World Jewish Congress.
<http://www.bjpa.org/Publications/downloadFile.cfm?FileID=16769>

Weissbrodt, D.S. & C. Collins (2006), 'The human rights of stateless persons', *Human Rights Quarterly*, p. 245-276.

Willemsen, W. & L. Lucassen (1990), *Ongewenste vreemdelingen. Buitenlandse zigeuners en de Nederlandse overheid: 1969-1989*, Den Haag: SDU.

Adviesaanvraag



Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

mr. A.C.J. van Doijeweert
De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Bruggebouw Oost,
Juliana van Stolberglaan 10,
2595 CL te Den Haag

Directie Migratiebeleid
Juridische en Algemene Zaken
/ Team Strategie en
Verbinding

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag

Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
Nicole Breninkmeijer
T 070-3709030

Datum 14 november 2012
Betreft Verzoek om praktijkfocus staatloosheid onderzoek

Kenmerk
2012-0000648762

Geachte mevrouw Van Doijeweert,

Graag verzoek ik de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken om op korte termijn een onderzoek naar de Nederlandse praktijken rond het vaststellen van staatloosheid uit te voeren. Centraal zouden daarbij de volgende vragen moeten staan:

1. Wat is de feitelijke omvang van 'staatloosheid' en van 'onbekende nationaliteit'?

- a. Wat zijn de oorzaken van staatloosheid?
- b. In hoeverre en in welke gevallen is staatloosheid aan een persoon zelf te wijten?
- c. Is er een relatie tussen staatloosheid en het meewerkcriterium?
- d. Hoe wordt staatloosheid in Nederland in de praktijk vastgesteld?
- e. Hoe verhoudt de vaststelling van staatloosheid zich tot de vaststelling van 'nationaliteit onbekend'?
- f. Hoe kan staatloosheid objectief vastgesteld worden?

2. Biedt de huidige procedure in Nederland voldoende waarborgen voor de vaststelling/registratie van staatloosheid in de GBA? Zo nee, hoe zou dit verbeterd kunnen worden?

- a. Is de kennis over buitenlands nationaliteitsrecht bij gemeenten voldoende aanwezig (of kan deze voldoende elders verkregen worden) en wordt deze voldoende eenduidig toegepast?
- b. De GBA-procedure is bedoeld voor registratie, maar lijkt praktisch een rechtsvaststellende betekenis te hebben. Klopt dit en is de procedure daarop ingericht?
- c. Is er rechtsbescherming mogelijk tegen (vermeende) onjuiste registratie. Zo ja, hoe?
- d. In hoeverre lost de komende aanpassing van de Wet GBA waardoor het aantal personen in de categorie 'nationaliteit onbekend' zal afnemen, eventuele problemen op?
- e. Welke juridisch risico's zitten er vast aan een eventuele staatloosheidsprocedure?
- f. Hoe kan voorkomen worden dat een eventuele nieuwe procedure leidt tot het 'witten' van illegaal verblijf?

- g. Vaak blijkt dat bijvoorbeeld bij de afwikkeling van een 'pardon' een staatloze of iemand met 'nationaliteit onbekend' toch over een nationaliteit beschikt; hoe daar mee om te gaan?

Datum

14 november 2012

Kenmerk

2012-0000648762

3. Op welke punten is de rechtspositie van illegale staatlozen anders ten opzichte van illegale vreemdelingen met een nationaliteit?

4. Hoe vindt de vaststelling van staatsloosheid in andere landen plaats. Zijn daar aparte procedures voor opgezet?

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie


F. Teeven

Pagina 2 van 2

BIJLAGE 2

Geraadpleegde personen en instanties

Uitvoeringsinstanties en beleidsafdelingen ministeries

Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, Burgerschap en Informatiebeleid, afdeling Identiteit, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Migratiebeleid, ministerie van Veiligheid en Justitie

Directie Wetgeving, ministerie van Veiligheid en Justitie

Dienst Terugkeer & Vertrek

Directie Integratie en Samenleving, Afdeling participatie en Jeugd, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Gemeenten

gemeente Rotterdam

gemeente Utrecht

gemeente Den Haag

gemeente Amsterdam

Wetenschappers

Mr. M. Davidovic, Promovendus Radboud Universiteit Nijmegen

Prof. mr. G.R. de Groot, Hoogleraar Rechtsvergelijking/Internationaal Privaatrecht Universiteit van Maastricht

Prof. H.U. Jessurun d'Oliveira, Emeritus hoogleraar Internationaal Privaatrecht/Rechtsvergelijking en Migratierecht Universiteit van Amsterdam

Prof. mr. P.R. Rodrigues, Hoogleraar Immigratierecht, Universiteit Leiden

K.J. Swider MSc, Promovendus Universiteit van Amsterdam

Dr. L.E. van Waas, Senior onderzoeker/Manager van het Statelessness Programme Universiteit van Tilburg

Overige personen en instanties

UNHCR

European Network on Statelessness

Rechtbank Den Haag

Centraal Bureau voor de Statistiek

Amnesty International

Vertegenwoordiger Roma in Nederland

Advocatenkantoor te Haarlem

BIJLAGE 3

Lijst met afkortingen

| | |
|------------------|--|
| Verdrag van 1954 | Verdrag betreffende de Status van Staatlozen |
| Verdrag van 1961 | Verdrag tot Beperking der Staatloosheid |
| ACVZ | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken |
| Brp | Basisregistratie Personen |
| BW | Burgerlijk Wetboek |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CGVS | Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (België) |
| EVN | Europees Verdrag inzake Nationaliteit |
| EHRM | Europees Hof voor de Rechten van de Mens |
| ENS | European Network on Statelessness |
| EU | Europese Unie |
| EVRM | Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden |
| GBA | Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens |
| HRWN | Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap |
| HUP | Handleiding Uitvoeringsprocedures |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst |
| IVBPR | Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten |
| IVRK | Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind |
| NGO | Niet-gouvernementele organisatie |
| NVvB | Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken |
| OAR | Oficina de Asilo y Refugio (Spanje) |
| OFPRA | Office Française de Protection des Réfugiés et Apatrides (Frankrijk) |
| OM | Openbaar Ministerie |
| Ri | Richtlijn |
| RWN | Rijkswet op het Nederlanderschap |
| SvVenJ | Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie |
| TBV | Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire |
| Tri | Terugkeerrichtlijn |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| UNRWA | United Nations Relief and Works Agency |
| UVRM | Universele Verklaring van de Rechten van de Mens |
| VVSS | Verdrag inzake het Voorkomen van Staatloosheid met betrekking tot Statenopvolging |
| Vw 2000 | Vreemdelingenwet 2000 |
| WBV | Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire |

Overzicht beleidsadviezen 2009-2013

2013

- Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken (Advies 2013/38)
- Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? Advies over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen (Advies 2013/37)
- Briefadvies verhoging leeftijdsvereiste Nederlandse referent naar 24 jaar
- Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen (Advies 2013/36)

2012

- Signalering Vermaatschappelijking in het vreemdelingenbeleid. Signalering over de uitvoering van publieke taken in het vreemdelingenbeleid door de 'civil society' (november 2012)
- Signalering gezinsmigratie. Signalering gezinsmigratie met vier aandachtspunten voor het beleid (september 2012)
- Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure (Advies 2012/35)
- Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen (Advies 2012/34)

2011

- Om het maatschappelijk belang. Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid (Advies 2011/33)
- Briefadvies over beleid ten aanzien van verzoeken om voorlopige voorziening
- Briefadvies tweede nota van wijziging implementatie Terugkeerrichtlijn

2010

- External Processing. Een advies over de voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie (Advies 2010/32)
- Regelrust voor vreemdelingen. Een advies over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid (Advies 2010/31)
- Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen (Advies 2010/30)
- Briefadvies Huwelijks- en gezinsmigratie

2009

- Tijdelijke arbeidsmigratie 2015 – 2035 (Advies 2009/29)
- Briefadvies Vervolgstudie categoriaal beschermingsbeleid
- De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel (Advies 2009/28)
- Briefadvies Tijdelijke Arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamenwerking

Summary

No Country of one's own

An advisory report on treaty protection for stateless persons in the Netherlands

Worldwide, an estimated 12 million people have no nationality. In other words, they are stateless. Statelessness is a problem because possessing a nationality means that there is at least one country where one has the right to reside. Nationality confers a number of other important rights too: the right to identity documents, for example, or the right to return to your own country. Without papers proving who you are, it can be difficult to marry, enter into contracts or acquire diplomas. In addition, possessing a nationality makes a person a member of a particular political community. For all these reasons, the right to nationality is enshrined as a fundamental human right in the Universal Declaration of Human Rights.

To protect the stateless and to prevent statelessness, the international community concluded two major instruments: the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. The Netherlands is a party to both. This means that it has obligations towards stateless persons living in the Netherlands and towards stateless children born on Dutch territory. In addition, it means that, with certain exceptions, the Netherlands may not deprive people of their Dutch nationality if they would then become stateless.

The United Nations has mandated UNHCR to protect the rights of stateless people and to prevent and reduce statelessness. Within this framework, it published in November 2011 a report entitled *Mapping Statelessness in the Netherlands*. The report's main conclusion was that the identification of stateless persons in the Netherlands is problematic and that, as a result, the rights of such persons living in this country are not guaranteed. The then Minister of the Interior and Kingdom Relations and the Minister for Immigration, Integration and Asylum Policy refuted this conclusion in August 2012. The UNHCR report and the ministers' response prompted the ACVZ to draw up an advisory report on statelessness. The State Secretary of Security and Justice supported this decision with a letter requesting an advisory report on 14 November 2012.

This advisory report relates solely to persons who are not considered as nationals by any state under the operation of its law. These people are also known as '*de jure* stateless persons'. Earlier this year the ACVZ published its advisory report *Where there's a will but no way* on the policy concerning aliens who, through no fault of their own, are unable to leave the Netherlands. The Committee considers these people to be *de facto* stateless.

Question addressed by study and methods used

In this report the ACVZ answered the following question.

How does Dutch legislation and practice concerning the protection of stateless persons and the prevention and reduction of statelessness relate to the international obligations of the Netherlands in this area?

To answer this question a literature and case-law review was carried out, relevant conventions, statutes and secondary legislation were studied and interviews were conducted with academics, the staff of ministries, municipalities and implementing bodies, NGOs, interest groups and UNHCR. Statistics Netherlands (CBS) supplied data on persons

registered as ‘stateless’ or as ‘nationality unknown’ in the Municipal Personal Records Database (GBA). The data on people registered as of unknown nationality were requested because this category also includes stateless persons. The European Network on Statelessness supplied information on procedures relating to statelessness in other countries.

The results of the study are reproduced in chapters 2 to 4 of the full report.

Findings

Determination of statelessness

To assess whether a person is eligible for protection under the conventions on statelessness, a procedure for determining statelessness is a practical necessity. Only through such a procedure can a state clarify whether someone is stateless or does in fact possess a nationality. Furthermore, a good faith interpretation of the 1954 Convention obliges states to establish such a procedure. That is the only way to ensure that the provisions of the Convention are put into effect. At present, the Netherlands has no proper determination procedure. In 2012, the Minister of the Interior and Kingdom Relations and the Minister for Immigration, Integration and Asylum Policy argued that statelessness was determined in the Netherlands through registration in the GBA. However, registration as stateless person in the GBA requires that statelessness is already apparent and documented. Therefore this registration cannot be qualified as a determination procedure. In addition, only persons who are permitted to stay in the Netherlands can be registered in the GBA, despite the fact that the Convention also enshrines rights that do not require lawful stay.

Though the no-fault procedure used to be called the ‘stateless procedure’, statelessness is no longer a condition for obtaining a no-fault residence permit under current policy. As a result, whether a person is stateless or not is no longer assessed in the no-fault procedure. For this reason, it cannot be regarded as a determination of statelessness. The ACVZ therefore recommends that a statelessness determination procedure be established.

Residence rights of stateless persons

The Preamble to the 1954 Convention states that the aim of the Convention is ‘to assure stateless persons the widest possible exercise of [...] fundamental rights and freedoms’. The same sentence, but this time with reference to refugees, can be found in the Preamble to the 1951 Refugee Convention. This is no coincidence as both Conventions were concluded around the same time, in the aftermath of the Second World War. Both conventions had the aim of providing international protection to people who found themselves outside their own country and who could not rely on that country’s protection. The Refugee Convention can therefore serve as an aid in interpreting the 1954 Convention, though no absolute value should be accorded to such interpretations. With certain exceptions, recognition as a refugee is nowadays usually accompanied by residence rights. In most countries this is not or not yet the case for stateless persons. The difference is often explained as a result of the absence in the 1954 Convention of two important articles (31 and 33) in the Refugee Convention. These articles state that no penalties may be imposed on refugees who enter a Contracting State illegally and that it is prohibited to return a person without first determining whether he or she is a refugee within the meaning of the Convention (also known as the principle of *non-refoulement*). It is in fact argued that the absence of these articles is the reason why residence rights need not be accorded to stateless persons, unlike refugees. The ACVZ does not agree with this reasoning. According to the committee, the interpretation of the 1954 Convention cannot be based solely on the Refugee Convention. It argues that the question of what follows or does not follow from an autonomous interpretation of the provisions of the Convention itself needs to be addressed.

In the opinion of the ACVZ, it follows from an autonomous interpretation of the Con-

vention that a residence permit should be granted to persons who are recognised as stateless, unless exclusion grounds apply. Many of the rights accorded to the stateless in the 1954 Convention would otherwise be a dead letter and would only be granted to those persons who held such rights anyway because they already possessed a residence permit. This would not be in accordance with the aim of the Convention. Through the grant of a residence permit, recognised stateless persons in the Netherlands are able to exercise their rights. Stateless persons cannot, after all, solve problems arising from irregular residence in the Netherlands by returning to the state of which they are a national, as other aliens in this situation generally can. As a result of the Benefit Entitlement (Residence Status) Act (*Koppelingswet*), the refusal of a residence permit to recognised stateless persons in the Netherlands drives them into the margins of society, where they lack the means to build a decent life. Furthermore, the EU Return Directive obliges the Netherlands to take measures to prepare for return, when in fact this is often impossible in the case of stateless persons and is moreover incompatible with the protection of the stateless. For all these reasons, the ACVZ recommends incorporating a new purpose of residence for stateless aliens in the Aliens Act.

Naturalisation of stateless persons

The 1954 Convention urges states to facilitate the naturalisation of stateless persons as far as possible. In the Netherlands stateless persons may apply for naturalisation after three years of legal residence instead of the five years that applies to other aliens. However, they can only do so if they are registered as stateless in the GBA, which for a number of them is impossible as they have no documents attesting to their statelessness. Because there is no effective way to determine statelessness in the Netherlands, this option of fast-track naturalisation for the stateless loses much of its practical significance. Stateless persons who have a regular residence permit and are not registered as stateless in the GBA must in addition submit a passport in order to obtain naturalisation, which is of course impossible.

But even persons who are registered as stateless encounter problems with naturalisation. Although they need not submit a passport, they do have to prove their identity by means of a birth certificate. As a result, stateless persons in possession of a regular residence permit often cannot be naturalised, first because there is no proper determination procedure, and second - if their statelessness has been recognised - because they have to submit documents they do not possess and in many cases have never possessed. The ACVZ therefore recommends that persons who have been recognised as stateless under the future determination procedure should not be required to submit documents for the purpose of naturalisation. This means that stateless persons will be treated in the same way as refugees in the process of acquiring Dutch nationality.

Stateless children born in the Netherlands

Dutch nationality is largely acquired on the basis of parentage: if one of the parents is a Dutch national, a new-born child automatically acquire Dutch nationality. This is known as the *ius sanguinis* principle. In some countries every child born in the territory of that country automatically acquires its nationality, on the basis of the *ius soli* principle. As a consequence of migration, these principles may conflict with each other, leading to children being born stateless. One of the aims of the 1961 Convention is to reduce statelessness at birth.

Children who are born in the Netherlands and have been stateless since birth can acquire Dutch nationality by option. The Netherlands Nationality Act requires them to have had a residence permit for at least three years. The ACVZ believes this to be incompatible with the 1961 Convention since the Convention precludes the imposition of a residence

permit requirement. It uses the term ‘habitually resided’, not ‘legally resided’. Various sources have confirmed that habitual residence is not meant to signify residence on the basis of a residence permit. Habitual residence signifies that a person’s everyday, personal life is lived in a certain place. The ACVZ therefore recommends that the residence permit requirement for applying for Dutch nationality by option be dropped in the case of stateless children.

Statelessness in other countries

Worldwide, 12 countries have a statelessness determination procedure. In the European Union these are: Belgium, France, Hungary, Italy, Latvia, Spain and the United Kingdom. The procedure varies considerably from country to country. The ACVZ took a closer look at practices in Belgium, France, Hungary, Spain and the United Kingdom. The greatest similarities between these countries are that in all of them, with the exception of Belgium, the immigration service carries out the procedure, and that, again with the exception of Belgium, these countries attach residence rights to the recognition of statelessness. However, Belgium is planning to make changes to its determination procedure following a UNHCR report on how statelessness is identified in Belgium. Finally, the ACVZ notes that the number of applications for a determination of statelessness is low, in comparison with the migration figures. On the basis of this study, the Committee concludes that no single country has a determination procedure that can serve as an example worth following.

Recommendations

- 1) Establish a statelessness determination procedure backed by guarantees.**
 - a) Adopt for the purposes of the procedure the definition of ‘stateless persons’ as in the 1954 Convention (de jure stateless persons).
 - b) Open the procedure to all aliens on Dutch territory.
 - c) Permit aliens to stay in the Netherlands during the procedure.
 - d) Refer aliens who raise asylum issues as well as statelessness first to the asylum procedure.
 - e) Adopt a shared burden of proof in the determination procedure.
- 2) Incorporate in the Aliens Act a new residence ground for the purpose of statelessness.**
 - a) Categorise this residence permit for stateless aliens under the regular temporary or non-temporary humanitarian residence permit.
- 3) Include in the procedure the exclusion grounds contained in article 1, paragraph 2 of the 1954 Convention. Additionally, an analogous application of article 31 of the 1954 Convention allows for the exclusion of persons that pose a risk to national security and public order. Also, persons who have residence rights elsewhere can be excluded from protection.**
- 4) Waive the birth certificate requirement for naturalisation in the case of recognised stateless persons.**
- 5) Drop the legal residence requirement for stateless children born in the Netherlands who wish to acquire Dutch nationality by option.**

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Voorzitter:

- mw. mr. A.C.J. van Doijeweert (Adriana), rechter-commissaris strafzaken, rechtbank Den Haag

Plaatsvervangend voorzitter:

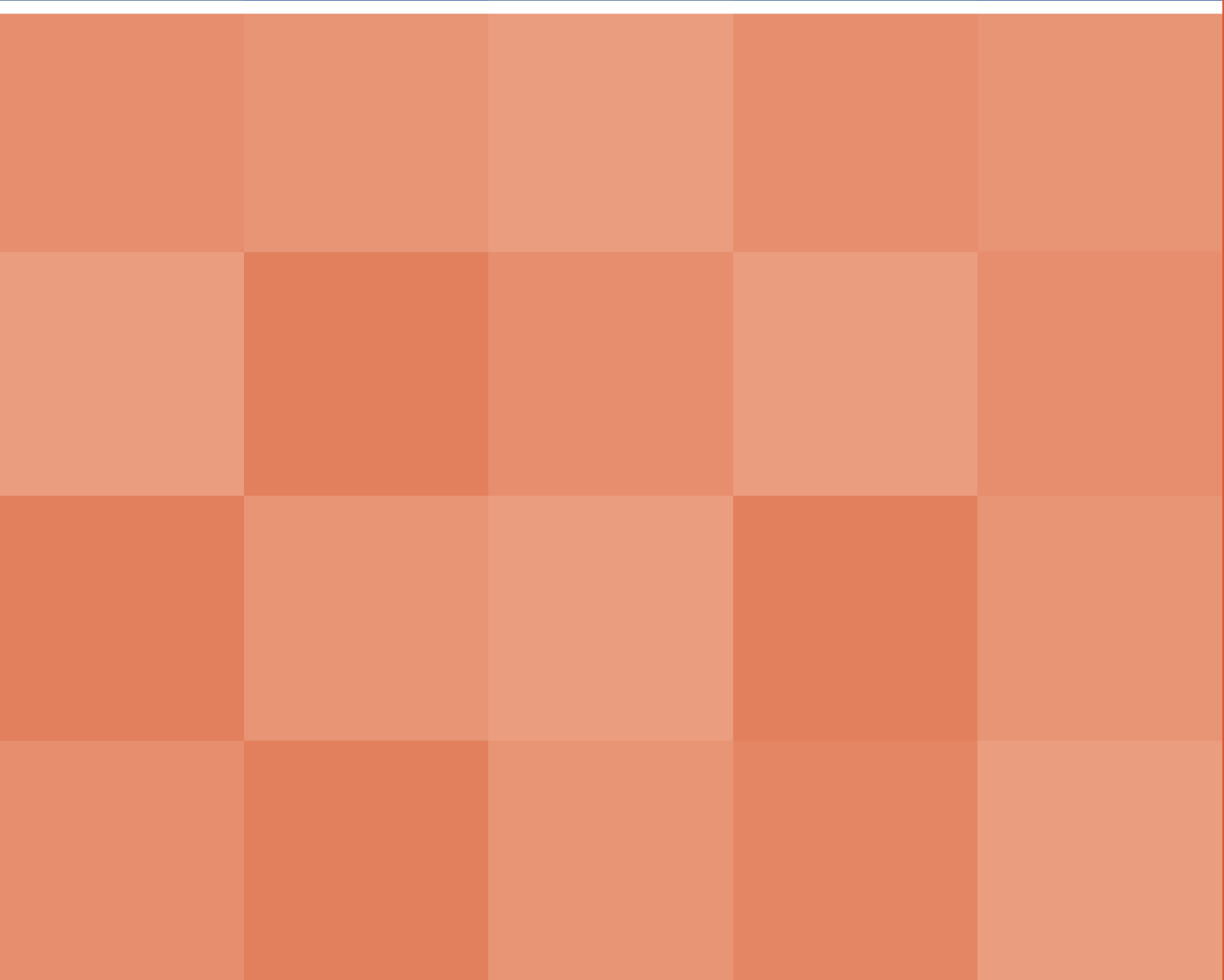
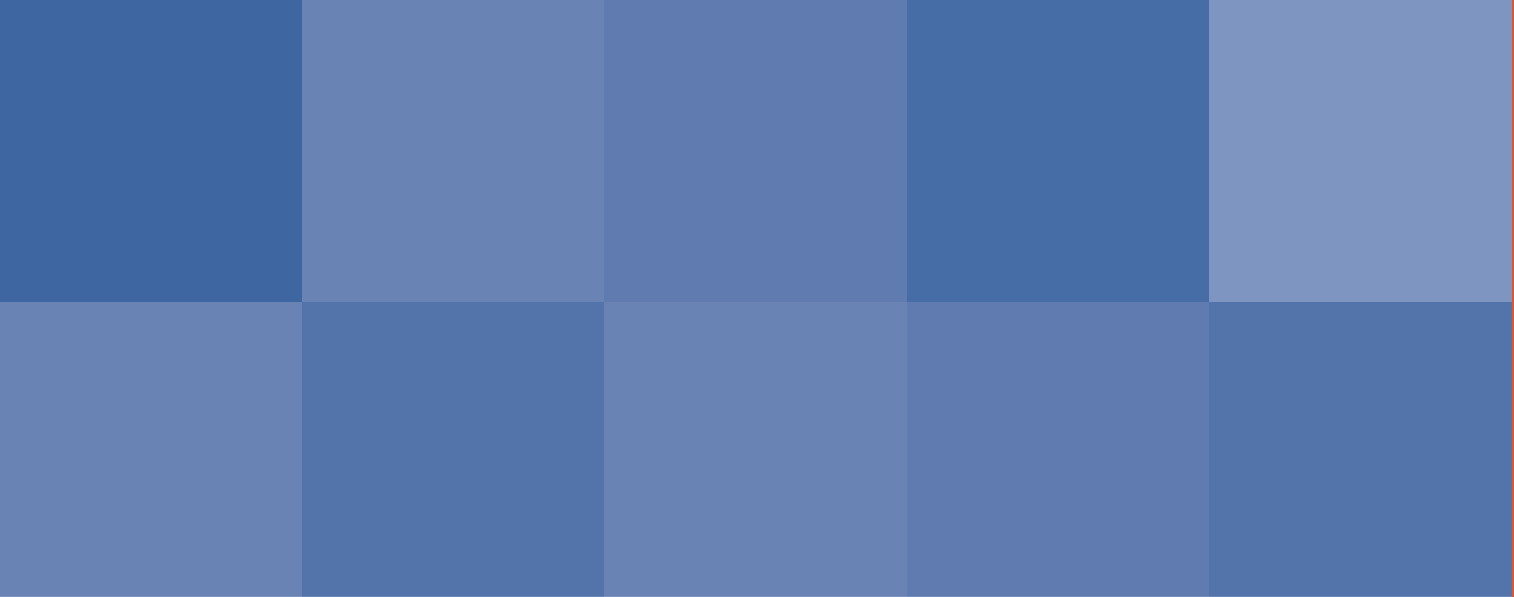
- mr. dr. H.H.M. Sondaal (Hans), voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië

Leden:

- prof. mr. H. Battjes (Hemme), hoogleraar Europees Asielrecht Vrije Universiteit Amsterdam
- M.A. Beuving (Minze), voormalig korpschef van politie, commandant Koninklijke Marechaussee en voorzitter managementboard Frontex
- prof. mr. P. Boeles (Pieter), emeritus hoogleraar immigratierecht
- mr. T.M.A. Claessens (Tom), ex-rechter en –staatsraad in buitengewone dienst
- dr. mr. T. de Lange (Tesseltje), docent bestuurs- en migratierecht, Universiteit van Amsterdam
- prof.dr. J.P. van der Leun (Joanne), hoogleraar criminologie, Universiteit Leiden
- dr.mr. C.R.J.J. Rijken (Conny), universitair hoofddocent Europees en internationaal recht, Universiteit van Tilburg
- drs. P. Stienen (Petra) MA, zelfstandig adviseur, publiciste, voormalig diplomaat aan Nederlandse ambassades, o.a. in Egypte en Syrië

Secretaris:

- mr. W.N. Mannens (Wolf)



9 789085 210627 >

ISBN 978-90-8521-062-7