

60
YEARS

 **UNHCR**
The UN Refugee Agency

Staatloosheid

in Nederland

**VERGUNNING
AFGEWEZEN**

ONVERWIJDERBAAR

**NATIONALITEIT
ONBEKEND**



United Nations High Commissioner for Refugees

Den Haag, november 2011

Consultants: Karel Hendriks, MSc & Olivier Vonk, PhD

Expert panel: Prof. mr. Gerard-René de Groot,
Universiteit van Maastricht

Dr. mr. Peter Rodrigues, Universiteit Leiden

Dr. Maarten Vink, Universiteit van Maastricht

Fotografie: Edo Landwehr

Vertaling: Karel Hendriks, MSc

Met dank aan: alle staatlozen die hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend, Maurice Gordijn, Eric Gubbels, Jeroen van Loon, Hans Tomson, Sjaak Verboom en Gert Westerveen.

Dit document is voor algemene distributie. Alle rechten voorbehouden. Reproductie en vertaling is toegestaan, behalve voor commerciële doeleinden, op voorwaarde dat UNHCR wordt erkend als de bron.

INHOUDSOPGAVE

GEBRUIKTE AFKORTINGEN	IV
SAMENVATTING	1
1. INLEIDING	4
1.1 Hoofdstukindeling	5
1.2 Definitiekwesties	6
1.3 Demografische en juridische methodologie	7
2. STAATLOOSHEID WERELDWIJD	9
2.1 Oorzaken van staatloosheid	10
2.2 Gevolgen van staatloosheid	12
2.3 Rol van UNHCR in de bescherming van staatloze personen	13
3. EEN DEMOGRAFIE VAN STAATLOOSHEID IN NEDERLAND	15
3.1 Een korte geschiedenis van staatloosheid in Nederland	15
3.2 De registratie van staatloze personen	17
3.3 Statistische analyse	21
3.3.1 Gegevens over staatlozen	23
3.3.2 Gegevens over personen van onbekende nationaliteit	29
3.3.3 Tot besluit	34
3.4 Analyse en conclusie op grond van de interviews	35
4. EEN JURIDISCHE BLIK OP STAATLOOSHEID IN NEDERLAND	41
4.1 Staatloosheid in het internationaal recht	41
4.2 Staatloosheid in het Nederlands recht	44
4.2.1 Vreemdelingenwetgeving en staatloosheid:	45
de buitenschuldvergunning	
4.2.2 Nationaliteitswetgeving en staatloosheid	47
4.3 Tot besluit	55
5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	58
5.1 Conclusie	58
5.2 Aanbevelingen	61
LITERATUUR	66

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

- AV** Algemene Vergadering (van de Verenigde Naties)
- CBS** Centraal Bureau voor de Statistiek
- DT&V** Dienst Terugkeer & Vertrek
- EMN** *European Migration Network* (Europees Migratie Netwerk)
- ExCom** Uitvoerend Comité van het programma van de Hoge Commissaris (van UNHCR)
- EU** Europese Unie
- EUDO** *European Union Democracy Observatory*
(Democratie Observatorium van de Europese Unie)
- EVN** Europees Verdrag inzake Nationaliteit
- GBA** Gemeentelijke Basisadministratie
- GGD** Gemeentelijke Gezondheidsdienst
- IND** Immigratie en Naturalisatie Dienst
- IOM** Internationale Organisatie voor Migratie
- IVBPR** Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
- LP** Laissez-passer
- MVV** Machtiging Voorlopig Verblijf
- Ngo** Niet-gouvernementele organisatie
- NVVB** Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
- OPT** *Occupied Palestinian Territories* (Bezette Palestijnse Gebieden)
- PTSS** Posttraumatisch Stress Syndroom
- RWN** Rijkswet op het Nederlanderschap
- Trb.** Tractatenblad (overheidsuitgave ten behoeve van officiële bekendmakingen)
- UNHCR** *United Nations High Commissioner for Refugees*
(Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen)
- UNRWA** *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near-East*
(organisatie van de VN die zich richt op Palestijnse vluchtelingen in het Midden-Oosten)
- VBL** Vrijheidsbeperkende Locatie

SAMENVATTING

1. Nederland heeft zowel het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 als het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961 ondertekend en geratificeerd. Deze verdragen werden van kracht op respectievelijk 12 april 1962 en 11 augustus 1985.
2. Er bestaat in Nederland geen procedure waarin wordt bepaald of iemand staatloos is (zoals gedefinieerd in het Verdrag van 1954 en internationaal recht in het algemeen), wat wil zeggen dat de persoon in kwestie “door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd”. De afwezigheid van een dergelijke procedure, waarvan de uitkomst bindend is voor alle betrokken autoriteiten, is de meest duidelijke omissie in de Nederlandse benadering van staatloosheid.
3. Bij het verzamelen van data over het aantal staatloze personen dat in Nederland leeft is het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) afhankelijk van gemeentelijke registraties, bijgehouden in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Wanneer bij registratie in de GBA de nationaliteitsstatus van een persoon niet onmiddellijk kan worden vastgesteld, wordt hij of zij uiteindelijk onder de noemer “nationaliteit onbekend” in de statistieken van het CBS opgenomen. Personen worden maar zelden als “staatloos” geregistreerd in de GBA, aangezien de wet vereist dat staatloosheid documentair moet worden aangetoond voordat tot registratie als zodanig kan worden overgegaan. Omdat staatloze personen doorgaans geen land hebben dat bereid of in staat is om dergelijke documentatie te verschaffen, is het vaak onmogelijk om aan dit criterium te voldoen. Het gevolg is dat in de GBA, en dus ook in de statistieken van het CBS, de categorie “nationaliteit onbekend” aanzienlijk vaker wordt benut dan de categorie “staatloos”.
4. De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) heeft dit onderzoek naar staatloosheid ingesteld ter gelegenheid van de vijftigste verjaardag van het Verdrag van 1961. Het onderzoek beschrijft ten eerste het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van het bepalen van staatloosheid op gemeentelijk niveau; het beschrijft de effecten van de registratie “nationaliteit onbekend” of staatloos; en het neemt de effecten van de afwezigheid van een speciale procedure om staatloosheid vast te stellen onder de loep. Ten tweede tracht de sociaal-demografische analyse in dit rapport het probleem van staatloosheid van een menselijk gezicht te voorzien. Om dit doel te bereiken zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve data verzameld en geanalyseerd en zijn vele interviews gehouden met staatloze personen woonachtig in Nederland.
5. Om staatloosheid te bestrijden streeft UNHCR naar verbeteringen op vier specifieke gebieden: de *identificatie*, de *preventie* en de *beperking* van dit fenomeen, evenals de *bescherming* van reeds staatloze personen. Dit rapport concludeert dat de Nederlandse benadering van staatloosheid op vele vlakken verbeterd zou kunnen worden, en dat dit zowel in het belang van de Staat als van staatloze individuen zou zijn.
6. *Identificatie* is waarschijnlijk het meest problematische gebied. De statistische analyse in dit rapport laat zien dat er vaak geen onderscheid wordt gemaakt tussen staatlozen en personen wier nationaliteit onbekend is. Er bestaat geen uniforme wijze waarop staatloosheid door verschillende autoriteiten en instanties wordt geregistreerd. De gewoonte bij de Gemeentelijke Basisadministratie om personen aan te merken als van onbekende nationaliteit omdat ze niet aan de strenge bewijslast kunnen voldoen om als staatloos geregistreerd te worden, verhindert activering van de rechten die zijn opgenomen in het Verdrag van 1954. Nederland heeft dit verdrag geratificeerd en erkent hiermee dat staatloze personen bijzondere bescherming behoeven. Echter, zonder een zorgvuldige

procedure om staatloosheid vast te stellen is het onwaarschijnlijk dat zij toegang zullen hebben tot de rechten die hen toekomen.

7. Ook bij afwezigheid van een procedure om staatloosheid te bepalen kunnen sommige personen, zonder dat hen dit valt aan te rekenen, niet worden uitgezet naar enig land. De huidige buitenschuldprocedure stelt enkele staatlozen in staat om een verblijfsvergunning te krijgen op grond van de constatering dat ze “onverwijderbaar” zijn, maar dit is geen vervanging voor een staatloosheidsprocedure.
8. Een dergelijke speciale procedure, waarin de bewijslast wordt gedeeld door de aanvrager en de Staat, zou de onduidelijke status van vele staatlozen in Nederland ophelderen. Het zou de mate waarin staatloosheid in Nederland voorkomt verduidelijken en het mogelijk maken om passende oplossingen voor de betrokkenen te vinden. Als iemand uiteindelijk wordt erkend als staatloze, zou een verblijfsvergunning moet worden afgegeven om zeker te zijn dat alle rechten opgenomen in het Verdrag van 1954 toegankelijk zijn. Deze verblijfsvergunning zou in opzet kunnen lijken op de vergunning die momenteel na een succesvolle buitenschuldprocedure wordt verleend.
9. Met betrekking tot de *preventie* van staatloosheid constateert deze studie dat het vereiste van “toelating” voor staatloze kinderen geboren in Nederland die hun optierecht op het Nederlanderschap willen uitoefenen onder de Rijkswet op het Nederlanderschap, in strijd is met Artikel 1 van het Verdrag van 1961.
10. Verder kan de Nederlandse nationaliteit in principe niet worden afgenomen wanneer dit zou resulteren in staatloosheid. De uitzondering op deze regel, dat een Nederlandse nationaliteit mag worden afgenomen wanneer deze in eerste instantie op frauduleuze wijze is verkregen, is toegestaan onder het Verdrag van 1961. Desalniettemin, de bijzonder zware gevolgen van een staatloos leven in ogenschouw nemend, raadt UNHCR aan een proportionaliteitstest toe te passen om de effecten van het afnemen van de Nederlandse nationaliteit volledig te kunnen overzien voordat deze maatregel wordt genomen.
11. De *beperking* van het aantal gevallen van staatloosheid is evenzeer een belangrijk onderwerp voor UNHCR. Staatlozen hebben vergemakkelijkt toegang tot het Nederlanderschap, in die zin dat van hen slechts drie – en niet vijf – jaar toegestaan verblijf wordt vereist voordat ze voor het Nederlanderschap in aanmerking komen.
12. In veel gevallen, afhankelijk van de verblijfsstatus van de persoon in kwestie, laat de *bescherming* van staatlozen in Nederland te wensen over. Hoewel deze zorgen gekoppeld zijn aan de afwezigheid van specifieke procedures om staatloosheid te identificeren, genieten zelfs die personen die erkend staatloos zijn niet altijd de rechten die hen toekomen. De interviews die voor dit onderzoek zijn gevoerd wezen erop dat verscheidene respondenten grote moeite hadden om toegang te krijgen tot essentiële gezondheidszorg en om bewijs van hun identiteit te verwerven. UNHCR adviseert dat in een nog op te zetten staatloosheidsprocedure alle aanvragers van identiteitsbewijzen worden voorzien. Ook personen die aanspraak maken op een “buitenschuldvergunning” zouden gedurende de procedure identiteitsbewijzen moeten ontvangen.
13. Zonder een procedure waarin staatloosheid wordt vastgesteld zijn sommige personen niet in staat om legaal verblijf te verwerven en zij lopen dus het risico gedetineerd te worden. Detentie van staatlozen in vreemdelingenbewaring bleek zeer veelvoorkomend en langdurig. De repetitieve aard van dit proces – detentie, geen zicht op uitzetting, vrijlating met een gebod het land te verlaten, arrestatie en eventuele ongewenstverklaring vanwege illegaal verblijf, wederom detentie – is zorgwekkend.

14. Tot slot raadt UNHCR aan, in ogenschouw nemend dat veel staatlozen een oprechte wens koesteren om terug te keren naar huis, dat de samenwerking met landen van herkomst wordt geïntensiveerd om repatriëring in deze gevallen alsnog mogelijk te maken.
15. Op basis van dit onderzoek doet UNHCR de volgende aanbevelingen:
- i. Om zeker te zijn dat Nederland zijn internationale verplichtingen voortkomend uit het Verdrag van 1954 en internationale mensenrechten kan nakomen, zou het een toegankelijke en efficiënte procedure om staatloosheid vast te stellen in het leven moeten roepen, waarin beslissingen worden genomen door een gecentraliseerde, daartoe aangewezen onafhankelijke instantie.
 - ii. Om registratie en identificatie te verbeteren zou de categorie “nationaliteit onbekend” niet zo regelmatig en zonder verder onderzoek moeten worden toegepast als een inschrijving in de GBA wordt uitgevoerd. Wanneer een nationaliteit later wel wordt vastgesteld dient de inschrijving te worden aangepast. Tevens zouden statistieken in de GBA moeten worden ingevoerd en bijgehouden op een transparante wijze, met behulp van data over leeftijd, geslacht, en zowel de geboorte- als herkomstlanden, en zo een afspiegeling zijn van het werkelijke aantal staatlozen in Nederland.
 - iii. Om tijdige en correcte identificatie van staatloze personen te waarborgen en een oplossing voor situaties waarin de vermeende Staat van nationaliteit weigert mee te werken te garanderen, dient verwijzing naar een staatloosheidsprocedure zo snel mogelijk te gebeuren wanneer de betrokkene claimt staatloos te zijn of wanneer dit gedurende een buitenschuldprocedure aan het licht komt. In het laatste geval zou de persoon in kwestie van de buitenschuldprocedure naar de staatloosheidsprocedure moeten worden overgeplaatst.
 - iv. Gedurende een staatloosheidsprocedure of een buitenschuldprocedure zouden aanvragers moeten worden voorzien van identiteitsdocumenten en een tijdelijke verblijfsvergunning. In sommige gevallen zal dit niet passend zijn, bijvoorbeeld wanneer een staatloze verblijfsrecht geniet in een andere Staat en daar kan terugkeren en verblijven zonder dat zijn of haar mensenrechten in het geding komen.
 - v. De ontwikkeling van het internationale mensenrechtenregime, waar ook Nederland aan is gebonden, in ogenschouw nemend, zouden de twee voorbehouden op de Artikelen 8 en 26 van het Verdrag van 1954 moeten worden ingetrokken.
 - vi. Om staatloosheid in Nederland te voorkomen dient het vereiste van “toelating” in Artikel 6(1)b van de Rijkswet op het Nederlanderschap, dat het recht om voor het Nederlanderschap te opteren regelt, te worden ingetrokken, aangezien deze voorwaarde niet is toegestaan onder het Verdrag van 1961. In plaats hiervan zou een criterium van “duurzaam verblijf” kunnen worden geïntroduceerd. UNHCR beveelt eveneens aan dat alle kinderen die op Nederlands grondgebied worden geboren en die anderszins staatloos zouden zijn, het Nederlanderschap automatisch verwerven, tenminste wanneer hun beide ouders duurzaam in Nederland woonachtig zijn. Daarnaast dienen de gevolgen van het afnemen van de Nederlandse nationaliteit, wanneer deze in eerste instantie frauduleus is verkregen, zorgvuldig in overweging te worden genomen als staatloosheid het gevolg is. In dergelijke gevallen zouden met name proportionaliteitsoverwegingen meegewogen moeten worden.
16. Een volledige lijst met de aanbevelingen van UNHCR is aan het eind van dit rapport terug te vinden.

1. INLEIDING

1. In het jaar 2011 is het precies vijftig jaar geleden dat het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961 werd opgesteld. Met deze gedachte in het achterhoofd moedigt UNHCR Staten aan om hun inzet te vergroten om aan staatloosheid gerelateerde problemen te bestrijden. In dit licht zijn de doelstellingen van dit rapport geformuleerd: het bieden van een overzicht en een analyse van het sociaal-demografisch profiel van staatlozen in Nederland, evenals het onderzoeken van bestaande wetgeving en procedures die de erkenning van hun status en hun toegang tot elementaire mensenrechten beïnvloeden. Dit onderzoek legt de moeilijkheden die staatloze personen ervaren bloot en draagt manieren aan om hun positie in de Nederlandse samenleving te verbeteren. Hopelijk draagt dit rapport bij aan een vergroot bewustzijn op nationaal niveau van het fenomeen staatloosheid, en stimuleert het samenwerking en synergie tussen verschillende partijen die streven naar verbetering.
2. Staatloosheid is een probleem dat zich niet uitsluitend in ontwikkelingslanden of verre gebieden manifesteert. Over de gehele wereld vindt men mensen die leven of overleven zonder de essentiële baten van een nationaliteit. Nederland is hierin geen uitzondering, ondanks de ondertekening van twee verdragen die dit probleem dienen tegen te gaan. Het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 werd van kracht op 11 juli 1962 en het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961 op 11 augustus 1985.¹ Men zou het bestaan van een juridisch raamwerk om staatloosheid tegen te gaan dan ook mogen verwachten.
3. Om begrip van dit onderzoek te vergemakkelijken, zullen we allereerst het bestaande raamwerk kort beschrijven. De juridische pijlers van het Nederlandse immigratie- en vreemdelingenrecht zijn de Vreemdelingenwet 2000,² het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire. De overheidsinstantie die beleid uitvoert is de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) is op haar beurt verantwoordelijk voor het bespoedigen of effectueren van het vertrek van vreemdelingen die geen recht op verblijf hebben in Nederland. Beide diensten vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nederland kent ook een minister voor Immigratie en Asiel. Op het gebied van nationaliteitswetgeving bepaalt de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) het verwerven of het verlies van de Nederlandse nationaliteit. De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijke voor de implementatie.
4. Twee concepten uit de Nederlandse vreemdelingenwetgeving hebben duidelijk betrekking op staatloze personen. De eerste betreft de zogenaamde buitenschuldvergunning. Deze verblijfsvergunning, die niet op asiel- maar op reguliere gronden wordt verstrekt, wordt verleend wanneer een vreemdeling kan aantonen dat hij of zij buiten zijn of haar schuld Nederland niet kan verlaten. De buitenschuldvergunning is een tijdelijke vergunning, geldig voor één jaar, die eventueel jaarlijks wordt verlengd. Na drie jaar kan deze vervangen worden door een tijdelijke verblijfsvergunning onder de noemer “voortgezet verblijf”. Alhoewel de voorwaarden om een buitenschuldvergunning te verkrijgen bijzonder streng

¹ Trb. 1967, 124.

² Vreemdelingenwet 2000 (23 november 2000). Stb. 2000, 496.

zijn, is dit de enige procedure die staatlozen zonder andere verblijfstitel in staat stelt om legaal in Nederland woonachtig te zijn.

5. Eentweedeconceptdatvanbelangis,zijndezogenaamdeW-enW2identiteitsdocumenten. De eerste zijn bedoeld voor asielzoekers die nog geen definitieve beslissing op hun aanvraag hebben ontvangen, terwijl de tweede bedoeld zijn voor de (vrij kleine) groep vreemdelingen aan wie het is toegestaan om in Nederland te verblijven terwijl hun aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning wordt beoordeeld. Beide documenten zijn een bewijs van wettelijk verblijf en tonen de identiteit en nationaliteit van de houder. Internationaal reizen is niet mogelijk met deze documenten. Het is belangrijk om op te merken dat W2-documenten niet worden toegekend aan personen die wachten op het resultaat van hun – doorgaans zeer langdurige – aanvraag voor een buitenschuldvergunning. De overheid veronderstelt dat het toekennen van een W2-document de prikkel bij mogelijke staatlozen wegneemt om contact op te nemen met de autoriteiten in hun land van herkomst om een paspoort of ander bewijs van burgerschap op te vragen. Volgens de Nederlandse regering is dit beleid niet in strijd met het Verdrag van 1954.³
6. De Nederlandse immigratie- en vreemdelingenwetgeving kent geen procedure die bindend kan vaststellen of een persoon staatloos is. Als gevolg zijn betrokken autoriteiten, zoals de IND, gerechtshoven of gemeenten, het niet noodzakelijkerwijs eens of iemand staatloos is of niet. Volgens de Wet Gemeentelijke Basisadministratie (Wet GBA) dient ieders nationaliteit te worden geregistreerd in de gemeente waar de betreffende persoon staat ingeschreven. Echter, de (vermoedelijke) nationaliteit die vermeld staat op verblijfsdocumenten uitgegeven door de IND voldoet niet als bewijs voor een nationaliteitsregistratie in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Dit is saillant, want waar vele asielzoekers al problemen hebben om hun nationaliteit onomstotelijk aan te tonen, geldt dit des te meer voor staatloze personen. De afwezigheid van een bindende staatloosheidsprocedure is dan ook de meest duidelijke omissie in de Nederlandse benadering van staatloosheid.

1.1 Hoofdstukindeling

7. Deze studie is verdeeld in vijf hoofdstukken. In deze inleiding worden enkele sleuteldefinities geboden, de methodologie wordt uiteengezet en de wijze waarop de Nederlandse autoriteiten staatloosheid registreren wordt behandeld. Het tweede hoofdstuk beschrijft de prevalentie van staatloosheid wereldwijd en schetst zowel de oorzaken als gevolgen hiervan. Het derde hoofdstuk onderzoekt de schaal waarop staatloosheid in Nederland voorkomt en interpreteert de beschikbare statistische data.⁴ Het vierde hoofdstuk biedt een juridische analyse van staatloosheid en onderzoek of en in hoeverre Nederland voldoet aan de verplichtingen die voortkomen uit de ratificatie van twee internationale verdragen ter bestrijding van staatloosheid. Het vijfde en laatste hoofdstuk vat de bevindingen samen en doet enkele aanbevelingen.

³ Zie bijvoorbeeld Rapport 2007/328 van de Nationale Ombudsman, beschikbaar op http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/rapporten/20070328_2006.14164.pdf [bezocht op 10 oktober 2011], p. 4.

⁴ Een tweede versie van dit rapport, dat door de auteurs zelf gepubliceerd zal worden, doet meer uitgebreid verslag van de ervaringen van staatlozen die voor dit project zijn geïnterviewd.

1.2 Definitiekwesties

8. In dit rapport wordt het begrip “nationaliteit”⁵ gedefinieerd als het juridisch lidmaatschap van een Staat.⁶ Een staatloos persoon, volgens Artikel 1 van het Verdrag van 1954 betreffende de Status van Staatlozen, is iemand die “door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd”. Personen die binnen deze definitie vallen worden vaak beschouwd als *de jure* staatloos. Volgens deze duiding zijn personen die technisch gezien wel een nationaliteit hebben, maar geen van de voordelen genieten die doorgaans aan een nationaliteit gekoppeld worden (bijvoorbeeld het recht om in een land te verblijven, het te verlaten of er naar terug te keren, het recht op diplomatieke ondersteuning in het buitenland, etc.), niet staatloos. Echter, veel wetenschappers zijn van mening dat een puur technische nationaliteit, één die in vele of alle opzichten ondoeltreffend is, in de praktijk dezelfde gevolgen heeft als de volledige afwezigheid van een nationaliteit.⁷ Personen met een dergelijke “nutteloze” nationaliteit worden vaak *de facto* staatlozen genoemd, maar deze groep is aanzienlijk minder duidelijk afgebakend en conceptueel meer ambigu dan de definitie die het Verdrag van 1954 biedt. Wanneer men een continuüm voor zich ziet waarop volledig en effectief burgerschap het ene eind van het spectrum bezet, dan treft men staatloosheid aan het andere – ongunstige – uiteinde.
9. In de praktijk is “*de facto* staatloosheid” een problematisch concept. Simpel gezegd wordt iemand als *de facto* staatloos beschouwd wanneer de nationaliteit van de betreffende persoon ineffectief is. Echter, er bestaat geen overeenstemming over wanneer aan dit criterium is voldaan. Zelfs wanneer dit wel het geval zou zijn, bestaat er nog altijd geen juridische verplichting om aan *de facto* staatlozen rechten te verlenen *op grond van hun staatloosheid*, ondanks dat de Slotakte van het Verdrag van 1961 de aanbeveling vermeldt “that persons who are stateless *de facto* should as far as possible be treated as stateless *de jure* to enable them to acquire an effective nationality”. Het nut van dit concept is momenteel dan ook vrij beperkt, want waar de afwezigheid of ontzegging van een nationaliteit wordt afgedekt door de twee Verdragen inzake staatloosheid, wordt de ontzegging van rechten die voortvloeien uit een nationaliteit (*de facto*) tegen gegaan door het bestaande stelsel van mensenrechten.⁸ Al met al zal dit rapport dan ook waar mogelijk trachten de term “*de facto*” te vermijden en tenzij anderszins vermeld, wordt met het woord “staatloos” verwezen naar die personen die onder de internationaal geaccepteerde definitie vallen, zoals geboden in het Verdrag van 1954.
10. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit rapport niet alleen de situatie van officieel erkende staatlozen onderzoekt. Zoals duidelijk zal worden kunnen vele vraagtekens worden geplaatst bij de wijze waarop staatloosheid (niet) wordt vastgesteld in Nederland. Daarom zal dit rapport ook ingaan op de situatie van personen die een bijzonder risico op staatloosheid lopen volgens UNHCR’s interpretatie van de relevante verdragen.
11. Een ander onderscheid, meer relevant in de Nederlandse context dan het verschil tussen staatlozen onder het Verdrag van 1954 en *de facto* staatloze personen, valt te maken tussen staatlozen enerzijds en “onverwijderbare” personen anderzijds. Dit rapport behandelt gevallen uit beide categorieën. Eerstgenoemde verwijst naar personen die onder de hierboven beschreven definitie van staatloosheid vallen. De tweede categorie verwijst naar personen die, ondanks hun eigen expliciete wensen of pogingen van hun

⁵ De termen “nationaliteit” en “(staats)burger(schap)” worden inwisselbaar gebruikt in dit rapport.

⁶ P. Boeles, “Het nut van nationaliteit”, *Nederlands Juristenblad*, no. 42 (2007), 2666-2671.

⁷ C.A. Batchelor, “Stateless Persons: Some Gaps in International Protection”, *International Journal of Refugee Law* 7, no. 2 (1995), 180. Zie ook Equal Rights Trust, “Unravelling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons”, (2010), 10, 78.

⁸ L. van Waas, *Nationality Matters. Statelessness under international law* (Antwerp: Intersentia, 2008), 25.

gastland, niet terug kunnen keren (of gestuurd kunnen worden) naar hun thuisland, terwijl het hen ook niet is toegestaan om in het gastland te verblijven. Sommige van deze mensen kunnen niet worden uitgezet omdat hun overheid niet meewerkt of hun pogingen tot terugkeer niet ondersteunt. Deze groep ondervindt veel problemen die doorgaans met staatloosheid geassocieerd worden. Ze komen vast te zitten in een schemerzone wanneer, bijvoorbeeld, toegang tot hun thuisland wordt geweigerd of wanneer consulaire autoriteiten niet bereid of in staat blijken om reisdocumenten uit te vaardigen, nadat een aanvraag voor een verblijfsvergunning in Nederland is geweigerd.⁹ In dit soort gevallen kan het passend zijn om te vragen of de betrokken overheid hen überhaupt als burgers beschouwt. Aangezien terugkeer over het algemeen alleen kan worden geëffectueerd in samenwerking met het thuisland, is het terugkeercriterium in overeenstemming met verscheidene essentiële functies van een nationaliteit onder internationaal recht: het recht van Staten om hun burgers te voorzien van diplomatieke ondersteuning en consulaire bijstand in het buitenland, de plicht van Staten om de terugkeer van hun burgers toe te staan en het recht van burgers op een paspoort dat hen in staat stelt ieder land, inclusief het eigen, te verlaten en terug te keren naar hun thuisland.¹⁰ Als dus is vastgesteld dat iemand onverwijderbaar is, wijst dit ten minste op het ontbreken van verscheidene aan elkaar gekoppelde functies van de veronderstelde nationaliteit.

1.3 Demografische en juridische methodologie

12. Het demografische hoofdstuk van dit rapport bestaat uit zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve analyse. Wat betreft het kwantitatieve gedeelte, een berekening van het totale aantal staatlozen in de wereld is met name afhankelijk van twee factoren: ten eerste de wijze waarop staatloosheid wordt gedefinieerd in ieder afzonderlijk land, en ten tweede de methodes van registratie en identificatie die worden gebruikt. In Nederland is het CBS afhankelijk van statistieken uit de verschillende gemeentelijke administraties, die op hun beurt alleen die staatlozen vermelden die hun situatie adequaat hebben kunnen documenteren. Dit heeft als gevolg dat het aantal officieel geregistreerde staatlozen in Nederland relatief laag uitvalt. Daarentegen is er een zeer groot aantal personen dat geregistreerd staat in de GBA onder de noemer “nationaliteit onbekend”, wat mogelijkwerwijs duizenden niet formeel geregistreerde staatloze of onverwijderbare personen verhult. Daarom zullen beide categorieën hier worden onderzocht, om een beeld te bieden van de individuen die schuilen achter de statistieken. We merken hierbij op dat wanneer cijfers van het CBS en de IND met elkaar conflicteerden, voorkeur is gegeven aan data van het CBS. Er zijn verscheidene gesprekken met IND- en gemeentepersoneel gevoerd om meer licht te werpen op de beperkte beschikbaarheid van data en de wijze waarop staatlozen worden geregistreerd in Nederland. Deze praktijk blijkt zo complex dat er een speciale sectie aan is gewijd (zie sectie 3.2). Af en toe wordt jurisprudentie over de registratiepraktijk naar voren gebracht om opmerkelijke statistische gegevens te illustreren.
13. Ten behoeve van het kwalitatieve gedeelte werd aan ngo's en advocatenkantoren gevraagd om de auteurs te voorzien van de namen en adresgegevens van (potentieel) staatloze en/of onverwijderbare personen. Op basis van deze verwijzingen zijn 24 personen geïnterviewd in 20 verschillende gesprekken (sommige familieleden in identieke situaties zijn gezamenlijk

⁹ In het toepassen van het onderscheid tussen staatloos en onverwijderbaar volgen wij het UNHCR rapport “Mapping Statelessness in the United Kingdom”, November 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ecb6a192.html>, bezocht op 24 november 2011.

¹⁰ Zie Artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, evenals UNHCR, “The Concept of Stateless Persons under International Law”, Summary Conclusions of an Expert Meeting held in Prato, Italy on 27-28 May 2010, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ca1ae002.html> [bezocht op 24 november 2011].

geïnterviewd). De leeftijd van deze respondenten varieert van 21 tot 61 en 7 van de 24 geïnterviewden zijn vrouw. Ze werden geïnterviewd in zes verschillende steden, in de kantoren van ngo's, cafés en in één geval bij de respondent thuis. Verder zijn drie verschillende vreemdelingendetentiecentra bezocht om met personen in gevangenschap te spreken. Alle gesprekken verliepen semi-gestructureerd, om enige mate van vergelijkbaarheid tussen de hier gepresenteerde gevallen mogelijk te maken. In iedere zaak is documentatie verzameld die het verhaal en de ervaringen van de respondent ondersteunde. Interviews duurden gemiddeld circa 75 minuten en deelname was geheel vrijwillig (er werd geen vergoeding geboden). De meeste geïnterviewden verleenden toestemming om het gesprek op te nemen. Niettemin werd complete anonimiteit gegarandeerd om respondenten in staat te stellen vrijuit te spreken zonder vrees voor eventuele gevolgen van hun openhartigheid. Daarom worden in het gehele rapport pseudoniemen gehanteerd om hun verhalen weer te geven, ook al gaven verscheidene geïnterviewden aan dat ze liever hadden gezien dat hun echte naam werd gebruikt.

14. Het voornaamste doel van het juridische hoofdstuk van dit rapport is om voort te bouwen op de demografische analyse door de implementatie in de Nederlandse wet van de Verdragen van 1954 en 1961 te onderzoeken. De analyse van de Nederlandse benadering van staatloosheid, zowel juridisch als beleidstechnisch, zal met name zoeken naar de aan- of afwezigheid van drie maatregelen: preventieve maatregelen, waarbij staatloosheid voorkomen wordt voordat het zich ontwikkelt; maatregelen ter minimalisatie, waarmee de hinder die staatlozen ondervinden van hun lot beperkt wordt en waarmee ze tegen discriminatie worden beschermd; en maatregelen die de toekenning van een nationaliteit aan personen die anderszins staatloos zouden zijn mogelijk maken. Het Verdrag van 1961 behandelt voornamelijk maatregelen uit de eerste en derde categorie, terwijl het Verdrag van 1954 een aanzienlijk aantal bepalingen ter minimalisatie bevat en via Artikel 32 ook vergemakkelijkte toegang tot naturalisatie garandeert. Zoals later zal blijken wordt het Verdrag van 1954 in de Nederlandse context nog niet volledig toegepast.

Voorbeeld: Een stel uit de voormalige Sovjet Unie

Eric en Gala zijn een stel afkomstig uit de voormalige Sovjet Unie. Ze zijn geboren in het inmiddels onafhankelijke Oekraïne. In 1990 vluchtten ze vanuit de Sovjet Unie naar de Verenigde Staten, voordat de Sovjet Unie uiteenviel in december 1991. In de VS vroegen ze asiel aan. Na ongeveer 11 jaar, in 2002, werd hun aanvraag uiteindelijk afgewezen. In de tussentijd hadden ze werk en een huis gevonden en waren ze onderdeel geworden van de levendige Joodse gemeenschap van New York. Ze hebben nooit het Oekraïense burgerschap aangevraagd, hopen en verwachtend om in de toekomst burgers van de VS te worden. Echter, gedurende hun verblijf in de VS werden ze staatloos vanwege het instorten van de Sovjet Unie.

In december 2006 werden Eric en Gala gearresteerd en gedetineerd voor drie maanden. In mei 2007 werden ze gedeporteerd naar Oekraïne. Om deze deportatie te effectueren zijn niet-ondertekende, ogenschijnlijk vervalste identiteitspapieren gebruikt. Eric en Gala waren niet bereid in Oekraïne te blijven vanwege de vervolging die zij daar in het verleden hadden ondervonden, en ze vochten hun vermeende Oekraïense nationaliteit met succes aan. Aangezien ze geen burgers waren, trachtte Oekraïne hen in augustus 2008 naar de VS te deporteren. Tijdens een overstap op Schiphol verhinderde de Nederlandse Marechaussee hen aan boord van het vliegtuig naar de VS te gaan. Sindsdien verblijven ze in Nederland. Twee maal heeft Nederland een poging ondernomen hen uit te zetten naar Oekraïne, dat hen alle toegang tot het land ontzegt omdat het bestrijdt dat Eric en Gala de Oekraïense nationaliteit ooit hebben gehad. Ze hebben geen verblijfsvergunning in Nederland, en bewijs van hun identiteit evenmin. Ze slijten hun leven voornamelijk in asielzoekerscentra, al heeft het stel ook in Nederland enige tijd in vreemdelingendetentie gezeten.

2. STAATLOOSHEID WERELDWIJD

15. Wereldwijd wordt het aantal staatloze personen geschat op ongeveer 12 miljoen,¹¹ al is het exacte aantal onbekend omdat staatlozen regelmatig niet in officiële statistieken worden opgenomen. In plaats daarvan, als hun aanwezigheid überhaupt wordt erkend, worden ze vaker geïnclassificeerd in ongedifferentieerde categorieën als “nationaliteit onbekend”, of zelfs als “vreemdeling” in het algemeen.¹²
16. Staatlozen zijn afkomstig van alle continenten, al zijn sommige volkeren traditioneel aan verhoogd risico onderhevig gebleken. Na de Tweede Wereldoorlog hadden miljoenen Joden en Roma, verspreid over heel Europa, hun burgerschap verloren.¹³ Hoewel de meeste Joden en Roma sindsdien (weer) burgerschap hebben verworven, zijn er nog altijd Roma die problemen hebben met het bemachtigen van bewijs van nationaliteit.¹⁴ De verontrustende omstandigheden waarin talloze vluchtelingen in Europa na 1945 nog altijd verkeerden leidde tot de formatie van een Ad Hoc Comité inzake Staatloosheid en Gerelateerde Problemen. Dit Comité nam in 1950 een Voorlopig Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen (opengesteld voor ondertekening op 28 juli 1951) en een begeleidend Protocol betreffende de Status van Staatlozen aan. Aanvankelijk dacht men dat de overlap tussen de problematiek van vluchtelingen en staatlozen zodanig substantieel was, dat een juridisch raamwerk ontwikkeld diende te worden dat beide problemen kon aanpakken. Later bleek echter dat een apart instrument noodzakelijk was om staatlozen bij te staan, omdat niet alle staatloze personen noodzakelijkerwijs grenzen overschrijden of vluchtelingen zijn. Het Protocol werd dus een op zichzelf staand Verdrag betreffende de Status van Staatlozen, waarop kon worden ingetekend vanaf 1954.¹⁵ Dit Verdrag “provides for the legal status of ‘stateless person’ for individuals who find themselves without a nationality and guarantees a minimum standard of protection.”¹⁶ Kort gesteld draait het om verbeterde *bescherming* van personen die reeds staatloos zijn. Aangezien het weinig kon uitrichten op het gebied van *preventie* of *beperving* van staatloosheid werd het Verdrag van 1954 aangevuld met het Verdrag tot Beperving der Staatloosheid van 1961. Dit Verdrag richt zich op “the right to a nationality by identifying which State is actually responsible for conferring (or refraining from withdrawing) nationality in particular circumstances in order to prevent new cases of statelessness from arising”.¹⁷ Deze twee instrumenten, per 29 november 2011 ondertekend door respectievelijk 68 en 40 Staten, vormen samen het hart van een juridisch stelsel dat staatloosheid bestrijdt.

¹¹ UNHCR, “Action to Address Statelessness: A Strategy Note”, (2010), 4.

¹² B. Frelick and M. Lynch, “Statelessness: a forgotten human rights crisis”, *Forced Migration Review* 24 (2005), 66.

¹³ United Nations, “A study of statelessness”, (1949).

¹⁴ Deze Roma, een groep van minder dan 30,000 personen, zijn voornamelijk afkomstig uit voormalig Joegoslavië. Discriminatie gecombineerd met moeilijkheden in het bemachtigen van documentatie als gevolg van gedwongen migratie en statenopvolging werpen flinke hindernissen op in het verkrijgen van bewijs van nationaliteit.

¹⁵ C.A. Batchelor, “The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Implementation Within the European Union Member States and Recommendations for Harmonization”, *Refugee* 22, no. 2 (2005), 34.

¹⁶ L. van Waas, “Statelessness: A 21st century challenge for Europe”, *Security and Human Rights*, no. 2 (2009), 137.

¹⁷ *Ibid.*

17. Voordat de gevolgen van staatloosheid uiteen worden gezet, is het nuttig om te begrijpen hoe mensen in eerste instantie staatloos worden. Een nationaliteit is tenslotte een juridisch-filosofische constructie, geen natuurtoestand.¹⁸

2.1 Oorzaken van staatloosheid

18. Iemand kan op vele verschillende manieren staatloos worden. De verschillende oorzaken kunnen worden gegroepeerd in vier categorieën: a) juridisch-technische en bureaucratische oorzaken; b) oorzaken gekoppeld aan statenopvolging en -herstel; c) oorzaken gegrond in discriminatie van vrouwen en kinderen; en d) oorzaken met betrekking tot het willekeurig ontnemen van een nationaliteit.¹⁹
19. Ten eerste, technische oorzaken kunnen enorm variëren, maar hebben allen gemeen dat staatloosheid het (soms onbedoelde) resultaat is van wetgeving of administratieve praktijken. Een individu kan bijvoorbeeld het slachtoffer worden van juridische tegenstrijdigheden, waarbij twee Staten beiden claimen dat de ander de verantwoordelijkheid heeft om een nationaliteit toe te kennen. Dit is vooral een aannemelijk scenario wanneer een persoon geboren is in een Staat die burgerschap toekent op basis van afstamming (*jus sanguinis*), terwijl zijn of haar ouders zijn geboren in een Staat die burgerschap verleent op grond van geboorte binnen het territorium (*jus soli*).²⁰ Daarnaast maken sommige Staten gebruik van een mechanisme waarbij automatisch verlies van een nationaliteit plaatsvindt, bijvoorbeeld na of gedurende een langdurig verblijf in het buitenland (al wordt door sommige Staten een afwezigheid van drie of vijf jaar al als “langdurig” aangemerkt).²¹
20. Het is ook mogelijk dat iemand staatloos blijft, ook al komt diegene in principe in aanmerking voor burgerschap, vanwege bureaucratische of andere barrières. Nepal bijvoorbeeld paste in 2007 zijn nationaliteitswetgeving aan om burgerschap te verlenen aan iedereen die in het land geboren is voor april 1990, inclusief een aantal – voorheen staatloze – minderheden. Hoewel de autoriteiten een gigantische campagne organiseerden waarin bijna 2,6 miljoen certificaten werden uitgedeeld in de eerste vier maanden van 2007, bleken de armste staatlozen niet in staat om burgerschap te verwerven vanwege de te hoge leges die betaald moesten worden of de lange afstand die moest worden afgelegd om een aanvraag in te dienen. UNHCR observatiemissies ondervonden tevens dat er in enkele gemeenschappen vanuit werd gegaan dat vrouwen en kinderen geen certificaten nodig zouden hebben omdat hun belangen worden behartigd door hun echtgenoten of vaders, of omdat mannen hun recht op eigendom niet wensten te delen. Daarnaast, in tegenstrijd met de wet, vereisten sommige autoriteiten de medewerking van een echtgenoot of vader om de aanvraag van (getrouwde) vrouwen of meisjes te kunnen verwerken.²²

¹⁸ P. Boeles, “Het nut van nationaliteit”, Afscheidscollage als hoogleraar immigratierecht (Leiden, 29 juni 2007).

¹⁹ UNHCR, “Nationality and Statelessness: A Handbook for parliamentarians”, 27-39. Een langere versie van dit rapport, dat door de onderzoekers zelf beschikbaar zal worden gesteld, illustreert deze categorieën in meer detail met behulp van individuele zaakbeschrijvingen.

²⁰ Equal Rights Trust, “Unravelling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons”, 57.

²¹ UNHCR, “Nationality and Statelessness: A Handbook for parliamentarians”, 33.

²² Zie, UNHCR, *UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*, (January 2008), p 190. Hierbij dient te worden opgemerkt dat voorlopige constitutionele bepalingen omtrent burgerschap en fundamentele rechten, uitgevaardigd in november 2009, toegang tot burgerschap verder beperken. Dit betekent dat een aanzienlijke stijging van het aantal staatlozen in Nepal mogelijk is.

21. Ten tweede, recentelijk zijn in Europa oorzaken gerelateerd aan het instorten van Staten bijzonder prominent gebleken. Het uiteenvallen van zowel de Sovjet Unie als voormalig Joegoslavië veroorzaakte enorme problemen voor personen van wie het onduidelijk was bij welke van de nieuw geformeerde Staten zij hoorden. Gelijksoortige problemen vloeiden voort uit de opsplitsing van Tsjecho-Slowakije en, daarvoor, uit het verval van de Oostenrijks-Hongaarse en Ottomaanse keizerrijken.²³
22. Een derde oorzaak is te vinden in discriminatoire wetgeving die met name vrouwen en kinderen treft. De nationaliteit van Koeweit bijvoorbeeld kan alleen worden doorgegeven via de mannelijke lijn (al kan burgerschap ook worden toegekend aan een vondeling geboren in Koeweit of per verordening aan een volwassen man worden verleend die binnen of buiten Koeweit is geboren en een kind is van een Koeweiti vrouw wier vader onbekend is of wiens bloedband met de vader niet juridisch kan worden vastgesteld).²⁴ Evenzo, in Burundi kan de nationaliteit alleen worden overgedragen door een Burundese vader. Een illegitiem kind kan alleen de Burundese nationaliteit verwerven via zijn of haar Burundese moeder als het vaderschap niet via vrijwillige of juridische weg kan worden bepaald.²⁵ Dit betekent dat kinderen staatloos kunnen blijven wanneer hun vader al staatloos is, wanneer hij volgens de nationaliteitswetgeving van zijn Staat zijn nationaliteit niet kan overdragen of wanneer hij niet bereid of niet in staat is om ten behoeve van zijn kinderen de noodzakelijke administratieve stappen te ondernemen bij de autoriteiten van zijn land (bijv. omdat hij zijn familie verlaat of sterft). In sommige landen kan huwelijk ook een grond voor het automatisch verlies van burgerschap zijn: Iranese vrouwen verliezen hun nationaliteit wanneer ze trouwen met een buitenlander.²⁶ Hoewel deze praktijk gezien zou kunnen worden als een puur bureaucratisch probleem, is het in feite een duidelijke vorm van genderdiscriminatie.²⁷
23. De vierde en getalsmatig de belangrijkste oorzaak van staatloosheid, zeker globaal gezien, betreft het ontzeggen of afnemen van burgerschap op discriminatoire gronden. Er zijn talloze aan discriminatie onderhevige minderheden wier burgerschap gedurende hun leven is afgenomen of die überhaupt nooit een nationaliteit hebben gehad. De ongeveer 800.000 Rohingya die in Myanmar wonen vormen een voorbeeld van hoe expliciet de ontzegging van burgerschap kan zijn. De Rohingya komen niet voor op een lijst van de 135 "nationale rassen" en worden daarom geassocieerd als "inwoners" in plaats van burgers. "Inwoner" is geen juridische status en hier kunnen dan ook geen rechten aan worden ontleend.²⁸

²³ B.K. Blitz and M.L. Lynch, "Statelessness and the benefits of citizenship: A comparative study", 10.

²⁴ Zie Nationality Law [Kuwait], 1959 (en verdere amendementen), beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b4ef1c.html> [bezocht op 20 oktober 2011], Artikelen 2 and 3. In het laatste scenario mag de minister aan kinderen een gelijke behandeling toekennen als aan Koeweiti totdat zij meerderjarig zijn.

²⁵ Loi 1/013 du 18 juillet 2000 portant réforme du code de la nationalité [Burundi], 1/013, 18 juli 2000, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/452d01c94.html> [bezocht op 21 november 2011], Artikelen 2 and 3.

²⁶ Equal Rights Trust, "Unraveling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons", 58.

²⁷ Voor meer informatie over specifiek gender-gerelateerde problemen waar vrouwen en meisjes voor komen te staan, zie UNHCR, *UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*, (januari 2008).

²⁸ Equal Rights Trust, "Unraveling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons", 61. Zie ook, UNHCR, *Regional Expert Roundtable on Good Practices for the Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and the Protection of Stateless Persons in South East Asia*, 2 March 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d6e09932.html>, [bezocht 23 september 2011].

2.2 Gevolgen van staatloosheid

24. Staatloosheid vormt een zware last. Dit kan vlak na de geboorte van een kind al duidelijk worden: autoriteiten kunnen weigeren om een geboortecertificaat toe te kennen aan een kind wiens ouders niet kunnen bewijzen dat ze burgers zijn. Het ontbreken van een geboortecertificaat maakt het voor het kind in kwestie problematisch om op latere leeftijd een nationaliteit (en een scala aan andere rechten) te verwerven. Staatloze personen kunnen gelijksoortige moeilijkheden met het bemachtigen van identiteitsbewijzen ervaren. Aangezien staatlozen sowieso vaker het risico lopen op discriminatie en mishandeling door autoriteiten, kan de onmogelijkheid een identiteitsbewijs te overleggen een verdere stimulans zijn om maatschappelijke participatie in het geheel te mijden. En terwijl toegang tot de officiële arbeidsmarkt lastig of helemaal onmogelijk is, kunnen staatloze personen zich dikwijls ook niet beroepen op voorzieningen zoals publiek onderwijs of gezondheidszorg. Het recht op bezit of om te erven kan beperkt of volledig afwezig zijn. Het opzetten van een zelfstandig bedrijf is nagenoeg onmogelijk omdat contractuele relaties niet kunnen worden aangegaan, licenties niet kunnen worden verworven en een bankrekening niet kan worden geopend.²⁹ Op deze wijze verwordt armoede tot een onlosmakelijk onderdeel van het staatloze leven. Kleinschalige fraude kan dan ook veelvoorkomend zijn, omdat sommige staatlozen een valse identiteit aannemen of frauduleuze documenten aanschaffen om bijvoorbeeld een bedrijf of huwelijk te kunnen registreren.
25. Op metaniveau kan staatloosheid sociale ontwikkeling hinderen of blokkeren: “the concept of statelessness introduces a power-dynamic that is particularly challenging for the design and delivery of effective pro-poor social development programmes”.³⁰ Verder kan de marginalisatie en uitsluiting die staatlozen ervaren negatieve gevolgen hebben voor een gehele regio. “The refusal to grant citizenship to a large number of titular residents may severely affect the balanced integration of all groups in society. Thus, it may represent a security threat”.³¹
26. Staatloosheid heeft vaak als gevolg dat een persoon het recht op verblijf wordt ontnomen, wat kan leiden tot deportatie uit eigen land.³² Zelfs wanneer dit niet aan de orde is, is het goed voor te stellen dat een staatloze zijn land verlaat om te ontsnappen aan het hierboven beschreven bestaan. Op legitieme wijze internationaal reizen behoort echter niet tot de mogelijkheden, en staatlozen worden dan ook bijzonder vaak blootgesteld aan mensensmokkel; “an industry that thrives on the desperation of individuals”.³³

²⁹ UNHCR, “Action to Address Statelessness: A Strategy Note”, 14.

³⁰ B.K. Blitz, “Statelessness, protection and equality”, Refugee Studies Centre, Forced Migration Policy Briefing no. 3 (2009), 3.

³¹ Toespraak van K. Vollebaek, OSCE High Commissioner on National Minorities, aan de Expert Consultation on ‘Issues related to minorities and the denial or deprivation of citizenship’, bijeengeroepen door de UN Independent Expert on Minority Issues, G. McDougall, Geneva, 6 December 2007, beschikbaar op <http://www.osce.org/files/documents/a/4/29915.pdf> [bezoekt op 10 oktober 2011].

³² Zie, UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, 2 Nov. 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45139c394.html> [bezoekt op 20 oktober 2011].

³³ M. Lynch, “Statelessness: International blind spot linked to global concerns”, Refugees International Field Report (2 September 2009), 2.

2.3 Rol van UNHCR in de bescherming van staatloze personen

27. UNHCR wordt niet expliciet vermeld in het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 of het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961. Echter, zoals hierna zal worden toegelicht, de Algemene Vergadering van de VN heeft UNHCR vervolgens wel aangewezen als de meest geschikte organisatie om te voldoen aan Artikel 11 van het Verdrag van 1961 en heeft UNHCR in het algemeen een internationaal mandaat ter bescherming van staatloze personen toegekend.³⁴
28. In navolging van het al bestaande mandaat betreffende de bescherming van vluchtelingen leek een verantwoordelijkheid ten opzichte van staatlozen logisch. Echter, gedurende het grootste deel van de geschiedenis van UNHCR heeft de problematiek van vluchtelingen de moeilijkheden van staatloze personen overschaduwd. In het algemeen verkeerde men, zowel binnen als buiten UNHCR, in de veronderstelling dat vanwege de relatieve stabiliteit die Staten genoten gedurende de Koude Oorlog, staatloosheid een beperkt probleem vormde dat slechts een enkeling aantastte. Sindsdien is de situatie radicaal veranderd met het uiteenvallen van een aantal federale Staten en met de formatie van nieuwe Staten in de nasleep van de Koude Oorlog. In het licht van deze ontwikkelingen realiseerde UNHCR zich in toenemende mate dat er meer diende te gebeuren om de benarde toestand van staatlozen onder de aandacht te brengen en aan te pakken.
29. In 1995 werd UNHCR verzocht door de Algemene Vergadering van de VN om toetreding tot de twee Verdragen over staatloosheid aan te moedigen, en om Staten die geïnteresseerd zijn om de bepalingen van de Verdragen in hun nationale wetgeving te implementeren met (technisch) advies bij te staan.³⁵ Sindsdien heeft UNHCR deze rol op zich genomen. In 2006 namen de Lidstaten van het Uitvoerend Comité (*Executive Committee of ExCom*) van UNHCR een Conclusie aan die er bij UNHCR op aandrong “to strengthen its efforts in this domain by pursuing targeted activities to support the *identification, prevention and reduction* of statelessness and to further the *protection* of stateless persons”.³⁶ Deze vier doelstellingen vormen nog altijd de basis voor de inspanningen van UNHCR met betrekking tot staatloosheid. Het werd ook bevestigd dat, naast het aanmoedigen van toetreding, UNHCR ook de verantwoordelijkheid op zich diende te nemen om training, technische expertise en operationele ondersteuning te bieden aan Staten die worstelen met aan staatloosheid gerelateerde problemen. UNHCR bestrijdt geenszins het voorrecht van Staten om de verwerving of het verlies van nationaliteiten te bepalen,

³⁴ “Keynote Address by Volker Türk on UNHCR’s Role in Supervising International Standards in the Context of its Mandate”, York University, Toronto, Canada, 19 May 2010, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/4bf406a56.html> [bezoekt op 20 oktober 2011]. Zie ook Artikel 33 van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 (de Secretaris-generaal wordt weliswaar genoemd, maar de bepaling verwijst in de praktijk naar UNHCR); Artikel 11 van het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961 en beide Verdragen in samenhang met resoluties 3274 (XXIX) en 31/36 van de Algemene Vergadering. Zie verder AV resoluties 49/169 (para. 20); 50/152 (para. 14 waarin wordt gesteld dat de activiteiten van UNHCR ten behoeve van staatloze personen onderdeel zijn van de statutaire doelstelling van de organisatie om internationale bescherming te bieden, en para. 15); 61/137 (para. 4) en opvolgende resoluties, evenals de Conclusies van het Executive Committee van UNHCR (in het bijzonder Conclusies Nr. 107, 106, 96, 90, 78, 68).

³⁵ VN Algemene Vergadering, resolutie 50/152, 9 februari 1996.

³⁶ UNHCR, “Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons, 6 October 2006, No. 106 (LVII) - 2006”, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453497302.html> [bezoekt op 23 september 2011].

maar biedt advies aan Staten om te verzekeren dat regels omtrent de toekenning en afname van burgerschap niet leiden tot staatloosheid. De organisatie kan verder staatloze personen bijstaan door bijvoorbeeld informatie over staatsburgerschap te verspreiden, door documentatie en juridisch advies te verschaffen en door geboorteregistratie te stimuleren. Een precieze lijdraad om te bepalen of een persoon wel of niet staatloos is, is in ontwikkeling. ExCom vroeg UNHCR daarnaast om “increased understanding of the nature and scope of the problem of statelessness to identify stateless populations and to understand reasons which led to statelessness, all of which would serve as a basis for crafting strategies to addressing the problem”.³⁷ Het onderzoek dat voor u ligt is opgezet als onderdeel van deze hernieuwde vastberadenheid.

Voorbeeld: Twee zussen, geboren in Ethiopië, van gemengde etnische oorsprong

Genet en Tirhas zijn zussen. Ze zijn geboren in 1989 en 1990 in Ethiopië, en hebben een etnisch Eritrese vader en een Oromo moeder. Onder Ethiopische wetgeving van kracht in die tijd, overerven kinderen de nationaliteit van hun vader. De vader van Genet en Tirhas stierf vlak na de geboorte van de jongste zus. Gedurende de oorlog tussen Ethiopië en Eritrea, tussen 1998 en 2000, ontnam Ethiopië vele burgers van Eritrese etniciteit hun staatsburgerschap. Rond 2002 vluchtte de moeder van Genet en Tirhas met haar twee dochters naar Kenia. Moeder stierf hier, en een kennis regelde daarop een overtocht naar Nederland. Hun asielaanvraag bleek vruchteloos. De meisjes konden echter niet uitgezet worden – ondanks dat ze Amhaars spreken, de voertaal in Ethiopië – omdat Ethiopië ze niet als burgers erkent. De zussen hebben nooit documenten gehad die hun Ethiopische oorsprong aantonen. De vele brieven die zij in de afgelopen jaren verstuurd hebben in een poging om hier verandering in te brengen hebben geen resultaat opgeleverd. Momenteel leven ze illegaal in Nederland. Ze kunnen niet werken of studeren. Een lokale ngo zorgt voor ze.

Voorbeeld: Een afgewezen asielzoeker uit Guinee

Cheikh komt uit Guinee. Nadat hij was gearresteerd tijdens een overheidskritische demonstratie, slaagde hij er in 1999 in te vluchten als verstekeling op een schip dat richting Rotterdam voer. Hij had geen documenten bij zich die zijn band met Guinee aantoonde. Cheikh vroeg asiel aan, maar zijn verzoek werd afgewezen. Sinds 2006 hebben talloze pogingen tot het bemachtigen van een reisdocument bij de Guinese ambassade om terug naar huis te kunnen keren tot niets geleid. Zonder documenten die zijn Guinese oorsprong aantonen, zo meldde de ambassade, kan men niets voor hem betekenen. Pogingen om via kennissen in Guinee aldaar documenten te verkrijgen bleken ook onsuccesvol. Cheikh werd medegedeeld dat mensen die langdurig buiten Guinee verbleven uit de burgerlijke stand waren gewist. Cheikh leeft nog altijd illegaal in Nederland. Hij lijdt aan verscheidene medische complicaties en heeft regelmatig controle en medicatie nodig. Hij vreest dat zijn onzekere status en ontbrekende documenten ervoor zouden kunnen zorgen dat hij niet op tijd toegang heeft tot medische zorg, omdat hij hier alleen recht op heeft wanneer er sprake is van “acute nood”.

3. EEN DEMOGRAFIE VAN STAATLOOSHEID IN NEDERLAND

30. Slechts enkele landen ter wereld zijn in staat een accuraat beeld te schetsen van staatloosheid binnen hun territorium. Uit een enquête die UNHCR in 2004 toezond aan 191 Staten bleek dat slechts 45 procent van de deelnemende Staten algemene informatie beschikbaar had “on the *potential* number of stateless persons in their country”.³⁸ Dit hoofdstuk zal trachten deze lacune op te vullen, tenminste wat Nederland betreft, dat net als verscheidene andere landen niet aan de enquête heeft deelgenomen. De eerste sectie biedt een korte weergave van de geschiedenis van aan staatloosheid gelieerde kwesties in Nederland, zodat de huidige data geïnterpreteerd kan worden in het licht van gebeurtenissen uit het verleden. De tweede sectie biedt uitleg over de wijze waarop staatlozen worden geregistreerd, en een derde sectie presenteert vervolgens al het beschikbare statistische materiaal over staatloosheid in Nederland. Een vierde en laatste sectie interpreteert deze bevindingen en biedt enkele overkoepelende observaties, gebaseerd op de diepte-interviews met staatlozen die voor deze studie zijn uitgevoerd.

3.1 Een korte geschiedenis van staatloosheid in Nederland³⁹

31. Een vroeg voorbeeld van Nederlandse ervaring met staatloosheid gaat terug naar 1892, toen een nieuwe Wet op het Nederlanderschap de oudere, soepelere bepalingen verving van het Burgerlijk Wetboek uit 1838 en de Wet op het Nederlanderschap uit 1850.⁴⁰ In de Wet uit 1892 werd het principe van *jus sanguinis a patre* aangenomen, wat betekent dat staatsburgerschap alleen kon worden overgedragen door een Nederlandse vader aan zijn kinderen. Hiervoor werd de Nederlandse nationaliteit verkregen via geboorte op Nederlandse territorium (*jus soli*), inclusief de koloniën. Aangezien vanaf 1892 alleen Nederlandse mannen het staatsburgerschap konden overdragen, diende vastgesteld te worden wie er op dat moment precies burgers waren, met name in de koloniën. De regering besloot om in Nederlands-Indië burgerschap te verlenen langs een reeds bestaande rassenscheiding, namelijk tussen “Europeanen en geassimileerden” (voornamelijk Christenen) en “inlanders” (Arabieren, Chinezen, Moslims en heidenen).⁴¹ De tweede groep

³⁷ Ibid.

³⁸ Nadruk toegevoegd. UNHCR, “Final Report Concerning the Questionnaire on Statelessness Pursuant to the Agenda for Protection”, (2004), 5.

³⁹ Deze sectie is met name gebaseerd op het werk van R. van Oers, B. de Hart, and K. Groenendijk, “Country Report: The Netherlands”, *EUDO Citizenship Observatory Country Reports* (2010).

⁴⁰ In civielrechtelijke aangelegenheden gold de regeling van het Burgerlijk Wetboek van 1838 en in de publiekrechtelijke (kiesrecht, benoembaarheid tot overheidsfuncties) die van de wet van 1850. Zie O. Vonk, *Dual Nationality in the European Union. A Study on Changing Norms in Public and Private International Law and in the Municipal Laws of Four EU Member States*, Dissertation European University Institute (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, publicatie aanstaand), 145ff.

⁴¹ Van Oers et al. citeren E. Heijs, “Nederlanderschap in de Nederlandse Koloniën: Regulering van immigratie vanuit de koloniën door nationaliteitsbeleid in Nederland”, *Recht der Werkelijkheid* 12, no. 2 (1991), 24.

werd, vanwege hun talrijkheid, de Nederlandse nationaliteit en bijbehorende rechten niet verleend, terwijl inwoners van kleinere koloniën zoals Suriname en de Antillen wel hun Nederlandse nationaliteit mochten behouden. Vanaf dat moment waren de “inlanders” in Nederlands-Indië staatloos, omdat ze als onderdanen van een koloniale mogendheid geen mogelijkheid hadden zich tot een andere Staat te wenden. Echter, in 1910 werd de status “Nederlands onderdaan niet-Nederlander” geïntroduceerd in de Wet op het Nederlanderschap. Dus hoewel de Wet van 1892 de “inlanders” hun nationaliteit afnam, verhelderde de Wet van 1910 tenminste hun status als onderdanen. Deze stand van zaken bleef van kracht tot aan de Indonesische onafhankelijkheid in 1949.

32. Een tweede voorbeeld voltrok zich in de periode 1945-49, toen Indonesië onafhankelijk werd en de Molukken – een groep eilanden ten noordoosten van Java – zich op hun beurt trachtten af te scheiden van Indonesië. In 1951 intensiverde het conflict in de Molukken, waarop de Nederlandse regering ongeveer 4.000 Molukkers die in het Nederlandse koloniale leger hadden gediend met hun families naar Nederland haalde (circa 12.500 mensen in totaal) en hen daar demobiliseerde. Zowel de Nederlandse regering als de Molukkers in ballingschap veronderstelden dat dit een tijdelijke maatregel zou zijn, omdat werd verwacht dat de Molukkers spoedig hun eigen Staat zouden hebben om naar terug te keren. Hoewel deze verwachting nog altijd moet worden vervuld, was het geloof in een autonome Staat destijds zo sterk dat slechts weinig Molukkers de behoefte voelden om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen. In 1949 hadden de Molukkers in Nederland de Indonesische nationaliteit toegekend gekregen, maar dit werd teruggedraaid middels de Indonesische Nationaliteitswet van 1958, waarin burgers hun nationaliteit verloren wanneer zij voor een onafgebroken periode van langer dan vijf jaar buiten Indonesië verbleven zonder de wens geuit te hebben Indonesisch staatsburger te blijven. In de jaren zeventig woonden er ongeveer 30.000 staatloze Molukkers in Nederland. De Nederlandse regering zag de noodzaak voor verandering in en daarom werd in 1976 de “Faciliteitenwet Molukkers” goedgekeurd,⁴² die Molukkers voorzag van (nagenoeg) dezelfde rechten als Nederlands staatsburgers, zonder dat ze ook daadwerkelijk staatsburgers werden. In hun paspoorten werd genoteerd dat ze gelijk aan Nederlandse burgers behandeld dienden te worden. In de praktijk veroorzaakte dit technische moeilijkheden, en de Nederlandse regering besloot in 1991 dat alle staatloze Molukkers Nederlanders zouden zijn voor wat betreft de Paspoortwet. Hoewel de meeste inmiddels de volwaardige Nederlandse nationaliteit hebben verworven, zijn volgens Van Oers *et. al.* nog altijd zo’n 1.000 personen in het bezit van het quasi-burgerschap dat de Faciliteitenwet verleent.
33. In april 2003 werd een aanzienlijk gewijzigde Rijkswet op het Nederlanderschap van kracht. Voor deze wijziging verworven kinderen die buiten het huwelijk werden geboren automatisch burgerschap wanneer ze werden erkend door een Nederlandse vader. Deze regeling is aangepast omdat het met enige regelmaat leidde tot frauduleuze erkenningen. Er werd besloten dat kinderen die buiten het huwelijk werden geboren alleen een Nederlandse nationaliteit konden bemachtigen wanneer een Nederlandse vader minstens drie jaar de zorg op zich had genomen. Wanneer deze kinderen in de tussentijd niet hun moeders nationaliteit overgedragen hadden gekregen, waren ze drie jaar lang staatloos. De wet is dan ook opnieuw aangepast in 2009. Momenteel ontvangen kinderen automatisch de Nederlandse nationaliteit wanneer ze worden erkend door hun Nederlandse vader voordat ze zeven jaar oud zijn. Na deze leeftijd dient het vaderschap via een DNA test bevestigd te worden.
34. In 2010 werd de Rijkswet op het Nederlanderschap andermaal gewijzigd, ditmaal om zogenaamde “latente Nederlanders” in staat te stellen burgerschap te verwerven. Deze verandering is gericht op een groep mensen die een Nederlandse moeder heeft en is geboren voor 1985, maar die geen Nederlands burgerschap bezit omdat de Nederlandse

⁴² Stb. 1976, 468.

nationaliteit destijds alleen via de mannelijke lijn kon worden doorgegeven. Hoewel sinds 1985 ook kinderen van een Nederlandse moeder en een buitenlandse vader het Nederlanderschap kunnen verkrijgen, maakte niet iedereen gebruik van deze mogelijkheid, ondanks dat er toentertijd een overgangsregeling was ingesteld. De wetwijziging maakt het mogelijk voor kinderen geboren voor 1985 met Nederlandse moeders om alsnog het Nederlanderschap te bemachtigen. Hetzelfde geldt voor kleinkinderen, mits ten minste één van de ouders voor 1985 is geboren als kind van een Nederlandse moeder. Volgens de regering bevestigt deze maatregel “de fundamentele gelijkheid tussen man en vrouw in het nationaliteitsrecht”.⁴³

3.2 De registratie van staatloze personen

35. In theorie staan alle inwoners van Nederland geregistreerd in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).⁴⁴ Vreemdelingen die wettelijk verblijf hebben in Nederland op grond van Artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (VW2000) en die waarschijnlijk nog tenminste zes maanden in Nederland zullen blijven, worden ook in de GBA opgenomen. Een registratie vindt plaats of op eigen initiatief van de vreemdeling, of op verzoek van de gemeente, wanneer deze de aankomst of aanwezigheid (of het vertrek) van een bepaald persoon opmerkt. Asielzoekers die in asielzoekerscentra leven worden ook geregistreerd wanneer ze hier ten minste zes maanden verbleven hebben. Kinderen van asielzoekers die in centra ter wereld komen worden onmiddellijk in de GBA opgenomen.⁴⁵ De gedecentraliseerde data verzameld door alle Nederlandse gemeenten worden verzameld en samengevoegd door het Centraal Bureau voor de Statistiek, om zo ook een nationaal overzicht te kunnen bieden.
36. Artikel 43 van de Wet GBA stelt dat de nationaliteit van alle wettelijk ingezetenen van een gemeente onderdeel van de registratie behoort te zijn. Het artikel stelt tevens dat deze informatie gebaseerd dient te zijn op documenten uitgegeven door een persoon of dienst die de bevoegdheid heeft om burgerschap te bepalen in de betreffende jurisdictie. De “Handleiding uitvoeringsprocedures” van de GBA vermeldt dat noch een verklaring onder ede van de persoon in kwestie, noch een IND document dat een nationaliteit noemt, als adequaat bewijs kan worden beschouwd.⁴⁶ Wanneer burgerschap niet meteen kan worden vastgesteld, resteren er twee mogelijkheden: een individu wordt in principe geregistreerd als van onbekende nationaliteit, of als staatloos.

⁴³ Gerard-René de Groot and Maarten Vink, “Netherlands: Revision of the Nationality Act”, 12 July 2010, beschikbaar op <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/348-revision-of-the-netherlands-nationality-act-> [bezoekt op 21 oktober 2011]. De moeder diende wel al het Nederlanderschap te bezitten bij de geboorte van het kind in kwestie. Voor kinderen die binnen het huwelijk werden geboren leverde dit een probleem op, aangezien tot 1 maart 1964 Nederlandse vrouwen in principe hun burgerschap verloren door te trouwen met een buitenlander. Als de Nederlandse moeder voor die datum was getrouwd, behield ze haar Nederlanderschap alleen wanneer ze de nationaliteit van haar man niet (makkelijk) kon verkrijgen. Het verwerven van Nederlands burgerschap door de (klein) kinderen van vrouwen die voor 1 maart 1964 een buitenlander trouwden hing dan ook af van de mate van discriminatie in de nationaliteitswetgeving van het land van de echtgenoot.

⁴⁴ Wet Gemeentelijke Basisadministratie (9 June 1994). Staatsblad 1994, 494. Artikel 34 van de Wet GBA stelt dat de een ieders nationaliteit geregistreerd dient te worden door de gemeente waar dit persoon staat ingeschreven.

⁴⁵ Besluit Gemeentelijke Basisadministratie (8 september 1994), Artikel 55.

⁴⁶ Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten, “Handleiding uitvoeringsprocedures”, (2010), 49. Zie ook P.H. Oostendorp, “Staatloosheid, onbekende nationaliteit en de GBA”, in *Trends in het nationaliteitsrecht*, ed. H.U. Jessurun d’Oliveira (’s-Gravenhage: Sdu, 1998), 128.

37. Wat betreft staatloosheid: in de Handleiding wordt niet gespecificeerd hoe dit precies vastgesteld dient te worden, en het woord “staatloos” komt ook niet voor in de Wet GBA. De Handleiding merkt wel op dat staatloosheid “nauwelijks voorkomt”.⁴⁷ Echter, wanneer er wel sprake is van staatloosheid wordt de persoon in kwestie alleen als zodanig geregistreerd als deze status accuraat gedocumenteerd kan worden. Het is onduidelijk welke wet of regelgeving bepaalt dat de bewijslast voor staatlozen zo hoog moet zijn, maar het is niettemin de normale gang van zaken.⁴⁸ Toch, zelfs als iemand er in slaagt om de claim staatloos te zijn voldoende te documenteren, lijken de onmiddellijke juridische consequenties beperkt te zijn. Een recht om in Nederland te verblijven of te werken kan hier zeker niet aan worden ontleend. Verblijfsrecht in Nederland wordt toegekend door de IND, maar volgens de Nederlandse wet is staatloosheid op zich geen grond waarop iemand een verblijfsvergunning kan bemachtigen. Bovendien, hoewel gegevens uit de GBA leidend zijn voor alle andere overheidsinstanties, zoals bijvoorbeeld de IND, zijn ze niet bindend.⁴⁹ Desalniettemin is het om twee redenen belangrijk dat personen toch als staatloos kunnen worden geregistreerd. Ten eerste vereist Nederlandse wetgeving dat een kind bij geboorte al staatloos is, wil hij of zij in aanmerking komen voor het Nederlanderschap onder Artikel 6(1)b RWN. Het zou de kansen van een kind op een nationaliteit dan ook vergroten als hij of zij twee *geregistreeerde* staatloze ouders heeft. Ten tweede voldoet een registratie als staatloze in de GBA in de regel om in aanmerking te komen voor een vreemdelingenpaspoort onder een “staatloosheidsclausule”.⁵⁰ Hoewel de betrokkene niet gevrijwaard zal zijn van visa vereisten in de meeste landen, is dit niettemin een internationaal geaccepteerd reis- en identificatiemiddel.
38. Wanneer de gemeente veronderstelt dat de persoon in kwestie ten minste één – vooralsnog onbekende – nationaliteit heeft, of wanneer de persoon heeft aangegeven de nationaliteit te bezitten van een land dat niet door Nederland wordt erkend, wordt hij of zij geregistreerd als van onbekende nationaliteit. Kinderen van asielzoekers worden ook regelmatig als zodanig geregistreerd. Asielzoekers en vluchtelingen kunnen geregeld niet het benodigde bewijsmateriaal aandragen om hun nationaliteit eenduidig vast te laten stellen, maar van hen kan juridisch gezien niet verlangd worden dat ze contact opnemen met de autoriteiten van hun thuisland om bevestiging van hun burgerschap te vragen. In het geval van Statenopvolging schrijft de GBA Handleiding Uitvoeringsprocedures voor dat na het uiteenvallen van een Staat, voormalig burgers die nog geen burgerschap hebben verworven van een nieuw geformeerde Staat geregistreerd worden als van onbekende nationaliteit. Ook als iemand zijn of haar nationaliteit verliest na het instorten of uiteenvallen van een Staat, en wanneer het onduidelijk is welke nationaliteit hij of zij vervolgens voor in aanmerking komt, wordt de persoon in kwestie beschouwd als van onbekende nationaliteit.⁵¹
39. Hoewel zeer veel voorkomend is deze wijze van registreren in feite problematisch in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van 1954. Hierin wordt impliciet van Staten verwacht dat zij de status van individuen vaststellen om te kunnen bepalen wie gerechtigd is om de voordelen van het Verdrag te genieten, inclusief – in het Nederlandse geval – de rechten die voortkomen uit een registratie als staatloze in de GBA. De *Recommendation on the Nationality of Children* (CM/Rec(2009)13), aangenomen door

⁴⁷ Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten, “Handleiding uitvoeringsprocedures”, 75.

⁴⁸ Interview met Eric Gubbels, Adviseur bij de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) – telefoon, 27 januari 2011.

⁴⁹ Interview met Eric Gubbels – telefoon, 27 januari 2011.

⁵⁰ Interview met Xander Seijs, Adviseur bij de NVVB - telefoon, 27 januari 2011.

⁵¹ Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten, “Handleiding uitvoeringsprocedures”, 75, 333-334.

de ministers van de Raad van Europa op 9 december 2009, is relevant in deze context. Hierin worden Lidstaten, gelet op het belang van het terugdringen van staatloosheid onder kinderen, als volgt geadviseerd:

8. register children as being of unknown or undetermined nationality, or classify children's nationality as being 'under investigation' only for as short a period as possible.

40. De registratie "nationaliteit onbekend" kan in Nederland voor onbepaalde tijd blijven staan, en verplicht de gemeente dan ook niet om onderzoek te verrichten om het impliciete vraagstuk te beantwoorden. Desalniettemin, het feit dat Nederland het Verdrag van 1961 heeft geratificeerd, dat gericht is op de *preventie* en de *beperving* van staatloosheid, suggereert dat een plicht om te achterhalen wie voor burgerschap in aanmerking komt en wie niet, wel degelijk bestaat. Erkenning van staatloosheid, en registratie als zodanig, zou in de optiek van UNHCR een eerste stap kunnen zijn in het proces waarin de nationaliteit van een persoon alsnog wordt bepaald. Het voorbeeld hieronder illustreert de zojuist besproken registratiepraktijk, evenals de zware bewijslast die momenteel gehanteerd wordt.

Jurisprudentie

Een Syrische Koerd werd in de GBA geregistreerd als van onbekende nationaliteit.⁵² De man verzocht dat deze registratie zou worden veranderd in "staatloos" op grond van een Syrisch identiteitsdocument dat zijn *Mukhtar* (dorpshoofd) had uitgegeven.

De Rechtbank van Roermond wees het verzoek af, overwegende dat dit Syrische document niet de informatie omtrent nationaliteit bevatte die vereist is onder Artikel 43(1) en 43(2) van de Wet GBA. Daarnaast stelde de Rechtbank dat onderzoek verricht door de IND naar de Syrische nationaliteitswetgeving niet eenduidig uitwees dat de aanvrager de Syrische nationaliteit niet bezat. Dientengevolge besloot de Rechtbank, zonder verder onderzoek, dat de IND "voldoende onderzoek heeft gedaan en op grond daarvan zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat uit de voornoemde wetgeving niet kan worden afgeleid of eiser niet een nationaliteit heeft verkregen".⁵³

41. Gemeentelijke overheden zijn niet de enige instituties die persoonsregisters bijhouden. De IND houdt een overzicht bij van alle aanvragen voor een verblijfsvergunning, en onderscheidt hierin "asielvergunningen" en "reguliere vergunningen". In gepubliceerde IND statistieken wordt het specifieke aantal aanmeldingen gedaan door staatlozen niet geteld, maar de categorie "nationaliteit onbekend" wordt wel toegepast. Van de 14.905 eerste asielaanvragen die in 2009 werden ingediend, hadden er 507 (3,4 procent) betrekking op personen zonder bekende nationaliteit.⁵⁴ Buiten het indienen van een

⁵² Rechtbank Roermond, 23 april 2007, LJN BA4086.

⁵³ In Syrië wonen tussen de 200,000 en 300,000 personen van Koerdische afkomst die de Syrische nationaliteit niet bezitten. Zie Ministerie van Buitenlandse Zaken: Ambtsbericht Syrië, 17 September 2009, p. 60, beschikbaar op <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bz/documenten-en-publicaties/ambtsberichten/2009/09/17/syrie-2009-09-17.html> [bezoekt op 23 oktober 2011]. UNHCR schat dat er eind 2010 circa 300,000 personen van Koerdische afkomst zonder nationaliteit in Syrië leven. Zie UNHCR, *Global Trends 2010: 60 years and still counting*, 20 juni 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/4dfa11499.html> [bezoekt op 23 oktober 2011], tabel 1.

⁵⁴ IND Informatie- en Analyse Centrum (INDIAC): Asielrends augustus 2010.

asielverzoek, kunnen recent in Nederland gearriveerde staatlozen ook een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning indienen middels de buitenschuldprocedure. Het is lastig om te achterhalen exact hoeveel staatlozen of personen van onbekende nationaliteit op laatstgenoemde wijze een aanvraag hebben gedaan. Een reden voor deze onduidelijkheid in de IND statistieken is dat in het registratiesysteem “verwarring ontstaat” tussen staatlozen en personen van onbekende nationaliteit.⁵⁵

42. De afwezigheid van een uniforme methode om staatloosheid te registreren is één van de meest problematische aspecten van de huidige Nederlandse benadering (in wet en beleid) van het onderwerp. Het is dan ook interessant om te zien dat Evers en De Groot recent een staatloosheidsprocedure hebben voorgesteld, waarvan de uiteindelijke bevindingen bindend zouden zijn voor alle Nederlandse autoriteiten die met staatloosheid te maken hebben.⁵⁶
43. Het gebrek aan samenhang dat het gevolg is van deze verschillende registratiemethodes wordt ook door de volgende observatie geïllustreerd: de Nederlandse Paspoortwet stelt in Artikel 13 dat iedere vreemdeling die als een staatloos persoon wordt toegelaten tot één van de landen van het Nederlandse Koninkrijk het recht heeft, binnen de door de wet gestelde grenzen, op een reisdocument voor vreemdelingen (vreemdelingen-paspoort), wereldwijd geldig voor tenminste drie jaar. Artikel 11(2) van de Paspoortuitvoeringsregeling bepaalt vervolgens dat het recht op een dergelijk document vastgesteld dient te worden aan de hand van gegevens in de GBA. Echter, wanneer er enige twijfel bestaat over de nationaliteitsstatus van de vreemdeling, moet er – volgens Artikel 11(3) – verder onderzoek worden uitgevoerd dat rekening houdt met de informatie die de IND heeft over de persoon in kwestie. Met andere woorden, een IND document dat de veronderstelde nationaliteit van een persoon noemt kan gebruikt worden om een nationaliteit vast te stellen ten behoeve van de afgifte van een reisdocument. Echter, wanneer iemands nationaliteit moet worden vastgesteld ten behoeve van een GBA registratie is dit IND document irrelevant.
44. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie publiceert bij tijd en wile een schatting van het aantal illegale vreemdelingen dat in Nederland verblijft. In 2006 werd ingeschat dat er 128.907 illegale vreemdelingen in Nederland verbleven, terwijl de meest recente schatting aangeeft dat het totaal op circa 97.000 ligt (deze daling is het gevolg van de recente uitbreiding van de Europese Unie). Echter, hoeveel staatlozen hieronder vallen is onbekend.⁵⁷ Het is daarom van belang om in gedachte te houden dat in de nu volgende statistische analyse alleen licht kan worden geworpen op het beperkte percentage staatlozen en mensen van onbekende nationaliteit dat *officieel zichtbaar* is.

⁵⁵ E-mail van een Senior Beleidsmedewerker bij de IND, 17 november 2010. Op te vragen bij UNHCR.

⁵⁶ L. Evers and G.-R. de Groot, “Staatloos of van onbekende nationaliteit of nationaliteit in onderzoek?”, (2011, op te vragen bij UNHCR).

⁵⁷ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, “Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005”, (2006) en “Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009”, (2011).

3.3 Statistische analyse

45. Staatloze mensen beschikken dikwijls niet over documenten. Aanzienlijke discrepanties tussen schattingen en feitelijke statistische bevindingen over het aantal staatlozen zijn dan ook niet verrassend. Wereldwijd heeft UNHCR betrouwbare data verzameld van tenminste 3,5 miljoen staatlozen; iets meer dan een kwart van het geschatte totaal aantal staatlozen dat op 12 miljoen personen ligt.⁵⁸ Dit soort gaten zijn niet alleen in wereldwijde statistieken te vinden, maar kenmerken ook nationale data. Maar weinig Staten houden accuraat zicht op staatlozen op hun grondgebied.⁵⁹ Zoals hierboven is uitgelegd worden alleen die staatlozen die documentatie bezitten om hun situatie te onderbouwen als zodanig erkend. Ook Nederland is dus geen uitzondering, al doet het beschikbare statistische materiaal misschien aanvankelijk anders vermoeden.

Tabel 1.: Staatloosheid/nationaliteit onbekend – leeftijd

Jonger dan 15 jaar	15-30 jaar	30-45 jaar	45-65 jaar	65 +	Totaal
19.887 (23%)	29.982 (35%)	23.261 (27%)	10.200 (12%)	1.739 (2%)	85.069

Bron: CBS, situatie 1 januari 2010

Tabel 2.: Staatloosheid/nationaliteit onbekend – geslacht

Man	Vrouw
50.194 (59%)	34.875 (41%)

Bron: CBS, situatie 1 januari 2010

46. Zoals tabel 1 laat zien, rapporteerde het Centraal Bureau voor de Statistiek in haar “Statline” database dat er op 1 januari 2010 precies 85.069 personen in Nederland leefden zonder een (bekende) nationaliteit. Deze categorie wordt door het CBS gedefinieerd als “Personen die door geen enkele staat als onderdaan worden beschouwd of van wie de nationaliteit niet kan worden vastgesteld”.⁶⁰ Iets meer dan 85 procent van hen is jonger dan 45 jaar (tabel 1), en nagenoeg 60 procent is man (tabel 2).⁶¹ Zij vertegenwoordigden samen 11,5 procent van het totaal aantal geregistreerde vreemdelingen in Nederland (dat op 735.197 lag in 2010). Deze groep van 85.069 mensen kan worden opgedeeld in staatloze personen en personen van onbekende nationaliteit. De eerste groep (staatloos) is met 2.062 personen duidelijk de kleinste, terwijl de tweede groep (nationaliteit onbekend) maar liefst 83.007 individuen beslaat.⁶² Om te achterhalen in hoeverre staatlozen en mensen van onbekende nationaliteit naar Nederland migreren, geeft tabel 3 deze migratiestroom weer.

⁵⁸ UNHCR, “Global Trends 2010”, 15.

⁵⁹ K. Southwick and M.L. Lynch, “Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness”, (2009), 28.

⁶⁰ CBS, beschikbaar op <http://tinyurl.com/3vr3urm> [bezoekt op 24 oktober 2011].

⁶¹ CBS, beschikbaar op <http://tinyurl.com/3a7mnzc> [bezoekt op 24 oktober 2011].

⁶² CBS, data niet beschikbaar via Statline, maar opvraagbaar bij UNHCR.

Tabel 3.: Migratiestroom van/naar Nederland, 2008

	Totaal	Staatloos	Nationaliteit onbekend
Emigratie	90.067	43	374
Immigratie	143.516	207	9.021

Bron: Eurostat, 2008

47. In 2008, het meest recente jaar waarvan deze data beschikbaar is, werd de emigratie duidelijk overvleugeld door de immigratie, en dit patroon is terug te zien in de stroom van staatlozen en personen van onbekende nationaliteit.
48. Het is voor zowel staatloze personen als mensen van onbekende nationaliteit mogelijk om Nederlands staatsburgerschap te verwerven.

Tabel 4.: Grond waarop de Nederlandse nationaliteit is verkregen door staatlozen en personen van onbekende nationaliteit, 2009

Grond	Nationaliteit onbekend	Staatloos
Adoptie	10	5
Erkenning	45	13
Gerechtelijke vaststelling vaderschap	25	7
Optierecht⁶⁴	127	42
Naturalisatie	4.634	45
Medenaturalisatie	2.188	46
Totaal	7.029	158

Bron: CBS, 2009

49. Zoals tabel 4 weergeeft is naturalisatie (en de medenaturalisatie van afhankelijk) de meest voorkomende wijze waarop personen van onbekende nationaliteit het Nederlanderschap verwerven. Naturalisatie is normaalgesproken mogelijk wanneer een persoon vijf jaar lang legaal verblijf in Nederland heeft gehad. Staatloze personen (die ook als zodanig staan geregistreerd) hebben vergemakkelijkt toegang tot naturalisatie: van hen wordt slechts drie jaar legaal verblijf geëist. Voor beide groepen geldt dat men ook aan een aantal andere criteria dient te voldoen, waaronder integratie in de Nederlandse samenleving, redelijke kennis van de Nederlandse taal en enige kennis van het Nederlandse politieke systeem en de samenleving.⁶⁴ Al met al lijkt deze soepelere regeling niet bijzonder veel gevolgen te hebben: ieder jaar verwerft ongeveer 8 procent uit beide categorieën het Nederlanderschap.
50. Het vervolg van deze sectie zal proberen om inzicht te verschaffen in opbouw van de groep geregistreerde staatlozen en de groep personen van onbekende nationaliteit. Door deze categorieën uit te splitsen en te analyseren kunnen we de ware betekenis van anderszins lege cijfers achterhalen.

⁶³ Verwijst naar de mogelijkheid om onder Artikel 6(1)b RWN te opteren voor het Nederlanderschap.

⁶⁴ Rijkswet op het Nederlanderschap, Artikelen 6(1)b and 8.

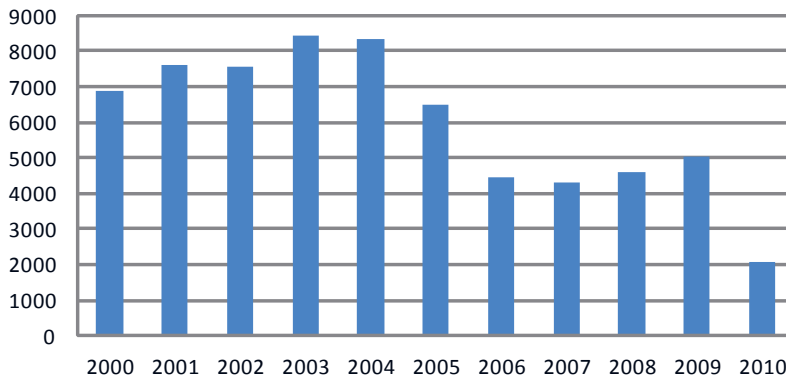
⁶⁵ Eurostat 2009, beschikbaar op <http://tinyurl.com/mlzgzg> [bezocht op 3 oktober 2011].

⁶⁶ CBS, beschikbaar op <http://tinyurl.com/2vsx9px> [bezocht op 5 januari 2011].

3.3.1 Gegevens over staatlozen

51. Volgens de meest recente gegevens van Eurostat woonden er 2.060 staatloze personen in Nederland in 2009.⁶⁵ Figuur 1 geeft de ontwikkeling van het aantal geregistreerde staatlozen weer.⁶⁶

Fig. 1 - Geregistreerde staatlozen in NL



Bron: CBS

52. De sterke daling die zichtbaar is na 2004 laat zich lastig eenduidig verklaren. De meest waarschijnlijke uitleg betreft de gewijzigde definitie van een staatloos persoon in de herziene Rijkswet op het Nederlandschap van 2003.⁶⁷ Voor 1 april 2003 werd een persoon “die geen nationaliteit heeft of *wiens nationaliteit niet kan worden vastgesteld*” beschouwd als staatloos onder de RWN.⁶⁸ Velen van hen, zoals ook tegenwoordig het geval is, werden alsnog in de groep “nationaliteit onbekend” geplaatst, bijvoorbeeld omdat men niet kon voldoen aan de strenge bewijslast die vereist is om in de GBA als staatloze geregistreerd te staan. Niettemin kregen meer personen, dankzij deze bredere definitie van staatloosheid, het predicaat “staatloos” toegekend dan sinds april 2003 het geval is. De plotselinge neergang in 2010 is evenmin het gevolg van veranderd beleid, maar het resultaat van wijzigingen in de manier waarop het CBS gegevens verzamelt. Om data over staatloosheid te verkrijgen telt het CBS de informatie die het ontvangt van verschillende gemeentes op om een beeld te geven van de nationale stand van zaken. Volgens een demograaf van het CBS ontving men voor 2010 geen informatie over de “historische” (d.w.z. voorheen geregistreerde) nationaliteiten van een individu. In plaats daarvan gaven de gemeentes inzicht in de situatie van 1 januari van ieder jaar. Echter, vanaf 1 januari 2010 had het CBS wel toegang tot deze historische nationaliteiten. Waar een leeg veld onder het kopje “nationaliteit” – op dat ene moment in de tijd – voorheen werd geïnterpreteerd als een staatloos persoon, wordt deze leemte nu soms opgevuld door een historische nationaliteit die ook vandaag de dag nog geldig is. Als gevolg bleken

⁶⁷ Veranderingen in het Nederlandse migratiebeleid of een meer proactief uitzettingsbeleid zullen niet de oorzaak van deze daling zijn, aangezien staatloze personen – zeker zij die al als zodanig staan geregistreerd – in het algemeen niet uitgezet *kunnen* worden en grote moeite zullen hebben in het zelfstandig verlaten van het land.

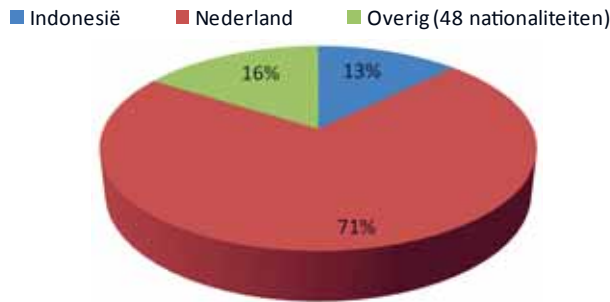
⁶⁸ Nadruk toegevoegd. RWN 1984, Artikel 1(f).

aanzienlijk minder personen daadwerkelijk staatloos.⁶⁹ Het resultaat is tevens dat data die via de nieuwe methodologie is verzameld niet kan worden vergeleken met oude data, maar waarschijnlijk wel nauwkeuriger is dan voorheen.

De herkomst van staatloze personen in Nederland

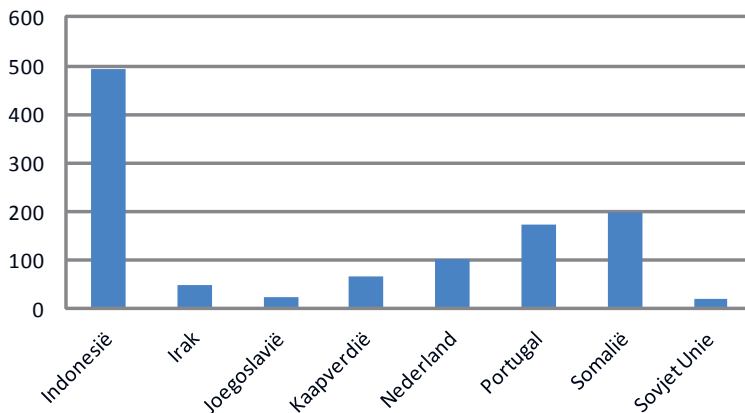
53. Van de 2.060 personen die als staatloos staan geregistreerd in 2010, is meer dan 71 procent (1.471 mensen om precies te zijn) geboren in Nederland (figuur 2). Verder is 13 procent geboren in Indonesië, terwijl 48 andere landen de resterende 16 procent invullen.⁷⁰ Als we de groep van in Nederland geboren staatlozen verder ontleden aan de hand van het geboorteland van hun vaders, ontstaat het beeld van figuur 3.⁷¹

Fig. 2 - Geboorteland van geregistreerde staatlozen in NL



Bron: CBS, situatie 1 januari 2010

Fig. 3 - Geregistreerde staatozen geboren in Nederland - geboorteland vader (N > 20)



Bron: CBS, situatie 1 januari 2010. "N > 20" wil zeggen dat data van een land alleen wordt gebruikt wanneer er ten minste 20 mensen vandaan komen.

54. Het is duidelijk dat een grote meerderheid van de geregistreerde staatlozen geboren in Nederland van Indonesische herkomst is (d.w.z., in Indonesië geboren of kind van een Indonesische vader). Deze groep betreft tenminste ten dele de Molukkers en hun kinderen waar in sectie 3.1 over is verteld. Hoewel Van Oers *et al.* schatten dat er tegenwoordig nog ongeveer 1.000 Molukkers als staatloos bekend staan, lijkt dit aantal volgens deze data lager te liggen. Van alle geregistreerde staatlozen in Nederland zijn 260 personen geboren in Indonesië, terwijl nog eens 494 personen in Nederland zijn geboren als kind van een Indonesische vader. Tezamen bestaat de groep met Indonesische wortels uit 754 mensen. Het feit dat deze vermeende Molukkers in de GBA als staatloos staan geregistreerd, komt overeen met het gegeven dat zij officieel gezien geen Nederlandse burgers zijn, ook al worden ze wel degelijk als zodanig behandeld.⁷² In dit licht is het op het eerste gezicht opmerkelijk dat nagenoeg al deze Molukkers volgens de GBA geen verblijfsvergunning hebben. Echter, wanneer we bedenken dat zij als “quasi-burgers” helemaal geen verblijfsvergunning hoeven te bezitten, blijkt ook dit gegeven logisch.⁷³
55. Uit figuur 3 blijkt tevens dat kinderen van Somalische en Portugese ouders, ook al zijn ze geboren in Nederland, regelmatig staatloos blijven. Voor kinderen van Portugese afkomst geldt dat, volgens de Portugese Nationaliteitswet van 3 oktober 1981, zij alleen het Portugees staatsburgerschap ontvangen wanneer hun ouders de Portugese autoriteiten benaderen met een expliciet verzoek om burgerschap te verlenen. Zonder een dergelijke aanmelding blijft het kind staatloos. (Dit proces gaat ook op voor de Kaapverdische nationaliteitswetgeving.)⁷⁴ Het is zeer goed mogelijk dat deze kinderen bij hun geboorte staatloos waren en als zodanig zijn geregistreerd, maar dat hun ouders hen al snel daarna voordroegen voor Portugees burgerschap zonder de GBA hiervan op de hoogte te stellen.⁷⁵ Onder deze omstandigheden, wanneer de ouders geen melding maken van

⁶⁹ E-mailuitwisseling met een CBS demograaf, 1 maart 2011. Op te vragen bij UNHCR.

⁷⁰ CBS, data niet beschikbaar via Statline, maar opvraagbaar bij UNHCR.

⁷¹ Ibid. De acht vaderlijke nationaliteiten die worden weergegeven in figuur 3 vertegenwoordigen 76 procent van het totale aantal staatlozen dat in Nederland is geboren. De overige 24 procent is verdeeld over talloze overige landen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het CBS geen gegevens bijhoudt van het aantal personen wier vader onbekend is. Momenteel schetst de data een vrij utopisch beeld waarin iedere geregistreerde staatloze een bekende vader heeft. Er is voor gekozen om liever de nationaliteit van vaders- dan van moederskant als lijdraad te gebruiken in dit hoofdstuk, omdat nationaliteitswetgeving wereldwijd duidelijk meer rechten aan mannen toekent. Kort gezegd, als een individu een nationaliteit heeft, is het over het algemeen het meest waarschijnlijk dat deze door de vader is overgedragen.

⁷² Hoewel lastig om met absolute zekerheid te stellen, wordt deze uitleg gesteund door Eric Gubbels en Hans Tomson van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Het is niettemin belangrijk om te onthouden dat onder de Indonesische nationaliteitswetgeving van 1958 vele mensen “echt” staatloos werden, dan wel omdat hun moeder haar nationaliteit niet kon overdragen, dan wel vanwege het automatisch verlies van nationaliteit dat resulteerde na een verblijf van vijf jaar in het buitenland.

⁷³ Deze bevinding ondersteunt de uitleg ook in het algemeen, omdat de consistente wijze waarop staatlozen van Indonesische herkomst staat geregistreerd, een vrij homogene groep (zoals de Molukkers) veronderstelt. Van het totaal van 754 staatlozen van Indonesische herkomst, hebben 738 personen geen verblijfsvergunning. Slechts 14 mensen bezitten een reguliere verblijfsvergunning, geen enkel persoon heeft een asielvergunning. Twee personen staan geregistreerd als in bezit van “beide”. Gecombineerd met het risico op staatloosheid dat Molukkers’ historisch gezien lopen, maakt de statistische homogeniteit van deze groep het onwaarschijnlijk dat vele niet-Molukse staatloze Indonesiërs per ongeluk verhuld blijven.

⁷⁴ P.H. Oostendorp, “Staatloosheid, onbekende nationaliteit en de GBA”, 127.

⁷⁵ Een inventarisatie verricht door Eric Gubbels voor de gemeente Amsterdam toonde aan dat er geen zaken bekend zijn waarin ouders de gemeente verwittigden van de verwerving van de Portugese nationaliteit door hun kind. UNHCR gaat er niettemin vanuit dat staatloze kinderen van Portugese ouders op enig moment bij de Portugese autoriteiten worden geregistreerd, en vervolgens de Portugese nationaliteit krijgen toegewezen. Interview met Eric Gubbels – telefoon, 3 maart 2011.

een veranderde nationaliteitsstatus, wordt de registratie niet aangepast.⁷⁶ Personen van Portugese afkomst zijn dan ook hoogstwaarschijnlijk oververtegenwoordigd in de beschikbare statistieken. De situatie is ingewikkelder voor kinderen van Somalische ouders. Zij worden regelmatig als staatloos of “nationaliteit onbekend” geregistreerd omdat er in Somalië al jaren geen “bevoegd gezag” aanwezig is dat geloofwaardige identiteitsdocumenten kan uitvaardigen.⁷⁷ In principe overerven kinderen vervolgens hun ouders’ niet bestaande of onbekende nationaliteit. Bovendien kan een vrouw, volgens de Somalische wet, haar nationaliteit niet overdragen aan haar familie. Het gevolg is dat kinderen van alleenstaande of alleenreizende vrouwelijke migranten en asielzoekers uit Somalië staatloos zijn bij hun geboorte, tenminste in afwezigheid van enig bewijs dat de eventuele overdracht van de nationaliteit van de vader aantoonbaar is.

56. Wat betreft de overige geboortegronden die in figuur 3 genoemd worden, van de situatie van deze personen valt geen definitieve schets te bieden. Het is waarschijnlijk dat de groep burgers van de voormalige Sovjet Unie staatloos is geraakt gedurende het proces van Statenopvolging. Evenzo, de opsplitsing van voormalig Joegoslavië biedt een verklaring voor deze groep, zeker wanneer men bedenkt dat de regio vele staatloze Roma herbergt.
57. Bijna 72 procent van alle geregistreerde staatlozen, inclusief de personen van Indonesische herkomst, is geboren in of na 1992 en is dus nog minderjarig.⁷⁸

Jurisprudentie

In 2003 heeft de Rechtbank Den Haag moeten oordelen in de zaak van een Somalische migrant die om een buitenschuldvergunning had verzocht. Verweerder (de IND) had de het verzoek afgewezen omdat de aanvrager als Somalisch burger werd beschouwd.⁷⁹ De zaak draaide om de vraag of a) de aanvrager als staatloos kon worden beschouwd; en b) of een buitenschuldvergunning kon worden verleend aan *de facto* staatloze personen. De Rechtbank oordeelde dat er al meer dan twintig jaar geen effectief gezag bestaat in Somalië en dat verweerder niet afdoende had gemotiveerd waarom aanvrager onder deze omstandigheden niet staatloos zou zijn. Verweerder had verwezen naar “beleid” om de buitenschuldvergunning af te wijzen. Echter, het “beleid” zoals geformuleerd in de Vreemdelingencirculaire verwijst nergens naar *de facto* staatloosheid. De Rechtbank overwoog dan ook dat verweerder daarom niet op “beleid” af had kunnen gaan om de buitenschuldvergunning af te wijzen.

⁷⁶ Interview met Eric Gubbels – telefoon, 27 januari 2011.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ CBS, data niet beschikbaar via Statline, maar opvraagbaar bij UNHCR.

⁷⁹ Rechtbank 's-Gravenhage, 27 juni 2003, LJN AI0720.

Staatloze personen zonder verblijfsvergunning

58. Volgens de CBS data was een duidelijke meerderheid (65 procent of 1.299 personen) van de geregistreerde staatlozen niet in het bezit van een verblijfsvergunning op 1 januari 2010.⁸⁰ Hoewel het Verdrag van 1954 Staten strikt genomen niet verplicht tot het verlenen van verblijfsrecht aan erkende staatlozen (zie hoofdstuk 4), is dit niettemin een opmerkelijk percentage. Echter, wanneer we de Molukkers in het bezit van quasi-Nederlandschap weghalen (waarvan zoals gezegd staat genoteerd dat ze geen verblijfsvergunningen hebben), blijven 545 staatlozen zonder verblijfsvergunning van niet-Indonesische afkomst over. Dit is 27 procent van het totale aantal geregistreerde staatlozen, maar nog altijd een significant aantal.
59. In deze groep blijken kinderen van Somalische ouders wederom ruim vertegenwoordigd. Zoals beschreven worden Somalische kinderen regelmatig als staatloos geregistreerd vanwege de discriminatoire nationaliteitswetgeving van Somalië, of vanwege twijfels over de vraag of het gebied überhaupt nog wel als Staat kan worden aangemerkt. Een grote meerderheid van deze 545 personen is geboren in de jaren 2000. Er kan dus worden vastgesteld dat de problemen van deze groep zich doorgaans al bij de geboorte manifesteren. In deze context is Artikel 1 van het Verdrag van 1961 van belang, dat verdragsstaten verplicht om hun nationaliteit toe te kennen aan mensen die anderszins staatloos zouden zijn, evenals Artikel 7 van het Kinderrechtenverdrag van 1989, dat stelt dat alle kinderen in staat dienen te zijn om een nationaliteit te verwerven.⁸¹ UNHCR raadt uitgebreid onderzoek naar de situatie van deze groep in het bijzonder dan ook aan, en vraagt dat staatsburgerschap wordt verleend daar waar nodig, om zeker te zijn dat Nederland voldoet aan zijn verplichtingen onder deze verdragen.

Staatloze personen met een verblijfsvergunning

60. Circa 35 procent van de geregistreerde staatlozen in Nederland (761 mensen) heeft een verblijfsvergunning.⁸² Bijna 16 procent van deze groep heeft een vergunning op asielgronden ontvangen, wat betekent dat deze personen naar alle waarschijnlijkheid staatloze vluchtelingen zijn. Hieruit volgt dat de overgebleven 84 procent van de staatloze statushouders een reguliere verblijfsvergunning heeft ontvangen.⁸³
61. De meeste bezitters van een reguliere verblijfsvergunning zijn geboren in Nederland, maar vinden hun oorsprong in Somalië. Ongeveer 40 procent van de reguliere statushouders is *niet* geboren in Nederland. De data suggereert (zoals is te zien in figuur 4)⁸⁴ dat in dit geval personen van Palestijnse komaf het vaakst verblijfsrecht hebben gekregen. Zij

⁸⁰ CBS, data niet beschikbaar via Statline, maar opvraagbaar bij UNHCR.

⁸¹ Artikel 7 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind stipuleert:

1. Het kind wordt onmiddellijk na de geboorte ingeschreven en heeft vanaf de geboorte recht op een naam, het recht een nationaliteit te verwerven en, voor zover mogelijk, het recht zijn of haar ouders te kennen en door hen te worden verzorgd.
2. De Staten die partij zijn, waarborgen de verwezenlijking van deze rechten in overeenstemming met hun nationale recht en hun verplichtingen krachtens de desbetreffende internationale akten op dit gebied, in het bijzonder wanneer het kind anders staatloos zou zijn.

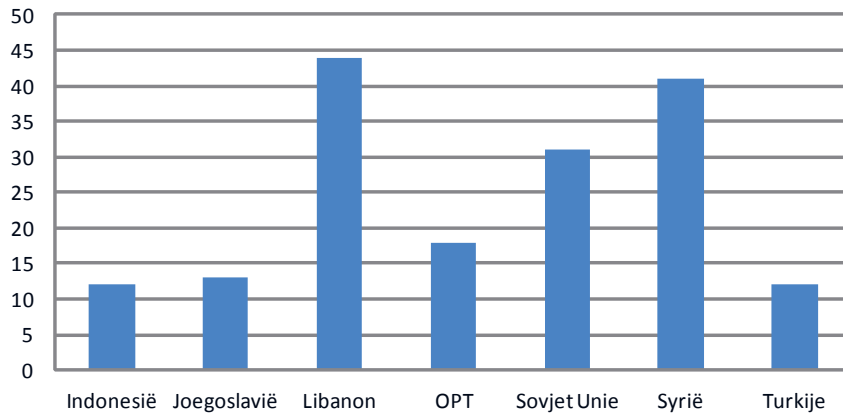
⁸² CBS, data niet beschikbaar via Statline, maar opvraagbaar bij UNHCR.

⁸³ Om precies te zijn, de CBS data noemt vier personen (0.5 procent) die in het bezit zouden zijn van een asielvergunning of een reguliere vergunning. Om de zaken niet nodeloos te compliceren is deze categorie weggelaten.

⁸⁴ Het totale aantal staatlozen in Nederland, zonder personen die in Nederland zijn geboren, in het bezit van een reguliere verblijfsvergunning, opgesplitst naar het geboorteland van hun vaders, behelst nog eens 82 personen verdeeld over 31 nationaliteiten van vaderskant. CBS, data niet beschikbaar via Statline, maar opvraagbaar bij UNHCR.

komen voornamelijk uit de Bezette Palestijnse Gebieden (*Occupied Palestinian Territories* of OPT), Libanon en Syrië. Staatloze Koerden geboren in Syrië kunnen ook onder deze categorie vallen. Burgers van de voormalige Sovjet Unie vormen een andere groep die relatief vaak een reguliere verblijfsvergunning toegekend heeft gekregen.

Fig. 4 - Staatlozen in NL met reguliere verblijfsvergunning - geboorteland (excl. geboren in NL, N>10)

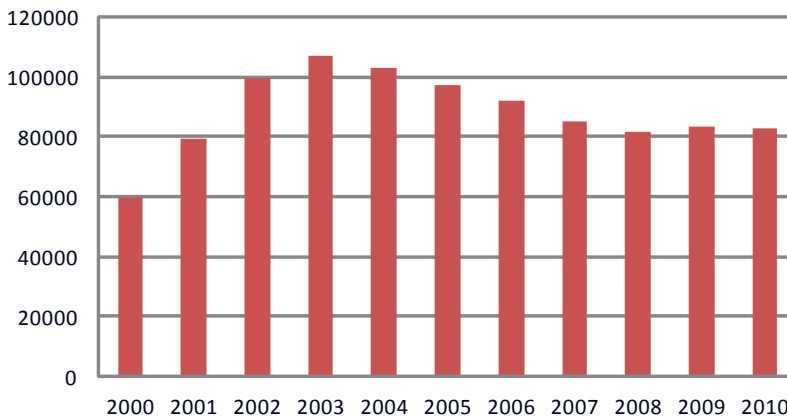


Bron: CBS, situatie 1 januari 2010. "N > 10" wil zeggen dat data van een land alleen wordt gebruikt wanneer er ten minste 10 mensen vandaan komen.

3.3.2 Gegevens over personen van onbekende nationaliteit

62. De groep personen die staat geregistreerd onder de noemer “nationaliteit onbekend” is van een geheel andere orde van grootte dan de groep staatlozen. Aan het begin van 2010 stonden 83.008 personen vermeld als van onbekende nationaliteit in de Gemeentelijke administraties. Hieronder vallen ook 22.881 kinderen (geboren in of na 1992), circa 28 procent van het totaal. Europees Commissaris voor de Mensenrechten, Thomas Hammarberg, uitte al in 2008 zijn zorgen over dit hoge aantal.⁸⁵

Fig. 5 - Personen van onbekende nationaliteit in NL

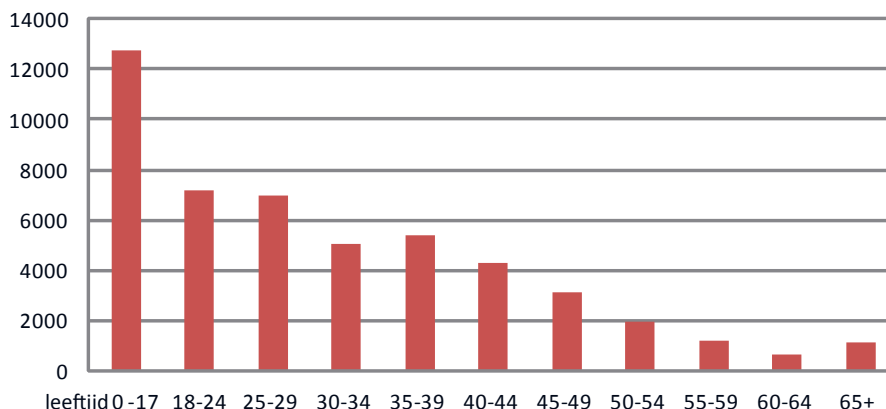


Bron: CBS Statline

63. Alhoewel de categorie “nationaliteit onbekend” consequent van aanzienlijke grootte is, toont figuur 5 niettemin een daling na 2003. Een eenduidige verklaring is niet voorhanden, maar de neergang kan verklaard worden door een in het algemeen strenger immigratiebeleid en het actiever nastreven van uitzetting.
64. Uit het feit dat iemands nationaliteit onbekend is vloeit in de praktijk niet de verplichting voort om de zaak vervolgens nader te onderzoeken. Bijna 60 procent van alle personen van onbekende nationaliteit (49.568 mensen) staan al langer dan drie jaar zo geregistreerd. Zoals figuur 6 weergeeft is ongeveer een kwart van hen minderjarig.

⁸⁵ T. Hammarberg, “Report by the Commissioner for Human Rights Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands, 21-25 September 2008”, (2009), 19.

Fig. 6 - Personen geregistreerd als "nationaliteit onbekend" voor langer dan drie jaar



Bron: CBS

65. Bijna 13.000 kinderen staan al langer dan drie jaar geregistreerd als van onbekende nationaliteit, ook al suggereert figuur 6 dat naarmate de tijd vordert dit probleem vaak wordt opgelost. Aangezien naturalisatie mogelijk is zodra iemand meerderjarig wordt, en omdat kinderen doorgaans mee naturaliseren met hun ouders, is het logisch dat er een sterke daling plaatsvindt rond 18 jaar. Niettemin zet deze dalende trend door op latere leeftijden, en de meeste mensen verwerven blijkbaar enige vorm van erkenning (zij het van een nationaliteit, zij het van staatloosheid) in de loop van hun leven. Iets meer dan 1.000 personen ouder dan 65 zijn er (nog altijd) niet in geslaagd om hun nationaliteit aan te tonen. Het is aannemelijk dat deze mensen in Nederland leven zonder een verblijfsvergunning, of dat ze recent zijn aangekomen, aangezien zij voor het Nederlanderschap in aanmerking hadden kunnen komen na vijf jaar toegestaan verblijf.
66. Zoals eerder al is aangegeven behelst de categorie "nationaliteit onbekend" een wijd arsenaal aan gevallen, inclusief ongedocumenteerde vluchtelingen, personen afkomstig uit ingestorte Staten in afwachting van een nieuwe nationaliteit en staatlozen die niet in staat zijn gebleken aan de hoge bewijslast van de GBA te voldoen. Volgens Busser en Rodrigues heeft een tot op heden onduidelijk aantal personen in deze categorie te lijden onder een ten minste "ineffectieve nationaliteit", met *de facto* staatloosheid als gevolg.⁸⁶ In 2008 alleen al telde de IND 9.021 personen van onbekende nationaliteit die naar Nederland migreerden.⁸⁷ Het gebrek aan helderheid over de betekenis van dit aanzienlijke aantal wordt versterkt door de gewoonte van gemeenteambtenaren om de categorie "nationaliteit onbekend" als vergaarbak te gebruiken voor lastige gevallen.⁸⁸

⁸⁶ A. Busser and P.R. Rodrigues, "Staatloze Roma in Nederland", *Asiel- en Migrantenrecht*, no. 8 (2010), 387.

⁸⁷ Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees migratienetwerk (EMN), "Statistisch Jaaroverzicht Migratie en Internationale Bescherming – Nederland 1 januari 2008 - 31 december 2008", (2010), 31.

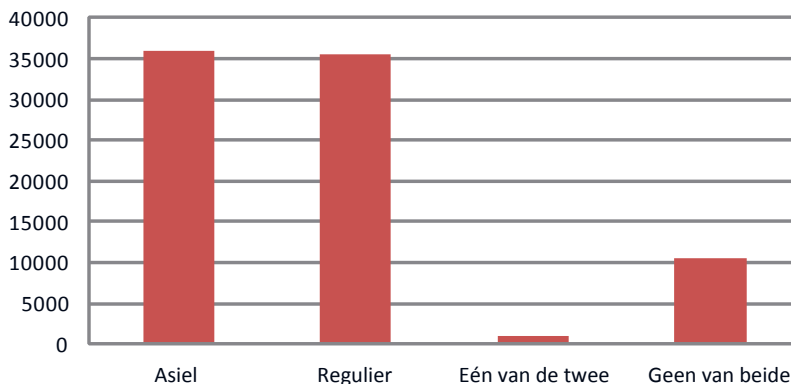
⁸⁸ De 9,021 immigranten van onbekende nationaliteit die in 2008 in Nederland aankwamen vormden samen meer dan 6 procent van de totale immigratie dat jaar. Het feit dat geen enkele andere Staat in Europa (behalve Cyprus) ook maar in de buurt komt van dit aantal, versterkt het vermoeden dat deze classificatie wordt gebruikt als "vergaarbak" (Bron: Eurostat, 2008).

Desalniettemin, door de verblijfsstatus van personen van onbekende nationaliteit na te gaan kan alsnog enige duiding worden geboden.

Personen van onbekende nationaliteit met een verblijfsvergunning

67. Zoals is te zien in figuur 7,⁸⁹ hebben 36.000 personen van onbekende nationaliteit een verblijfsvergunning op asielfronden.

Fig. 7 - Residence status of people with unknown nationality in the Netherlands



Bron: CBS, situatie 1 januari 2010

68. Afgaande op dezelfde redenering die hierboven werd gebruikt om geregistreerde staatlozen met een verblijfsvergunning asielfronden te beschrijven, bestaat deze groep vermoedelijk vooral uit vluchtelingen met een overtuigend vluchtverhaal, ondanks dat zij hun relaas slechts in beperkte mate konden documenteren. Deze vooronderstelling wordt ondersteund door het feit dat 54 procent van deze groep afkomstig is uit Afghanistan, Irak of Somalië;⁹⁰ al enkele jaren de drie voornaamste herkomstlanden van vluchtelingen in Nederland.
69. Een tweede grote groep mensen van onbekende nationaliteit, bestaande uit 35.527 personen, is in het bezit van een reguliere verblijfsvergunning. In theorie zou een ieder wiens onduidelijke of niet-bestaande nationaliteit zijn vertrek uit Nederland onmogelijk maakt aanspraak moeten kunnen maken op een buitenschuldvergunning. Echter, dit type vergunning wordt maar zelden verstrekt en het is daarom onwaarschijnlijk dat veel houders van dit document buiten de groep “geregistreerde staatlozen met een reguliere

⁸⁹ CBS, data niet beschikbaar via Statline, maar opvraagbaar bij UNHCR.

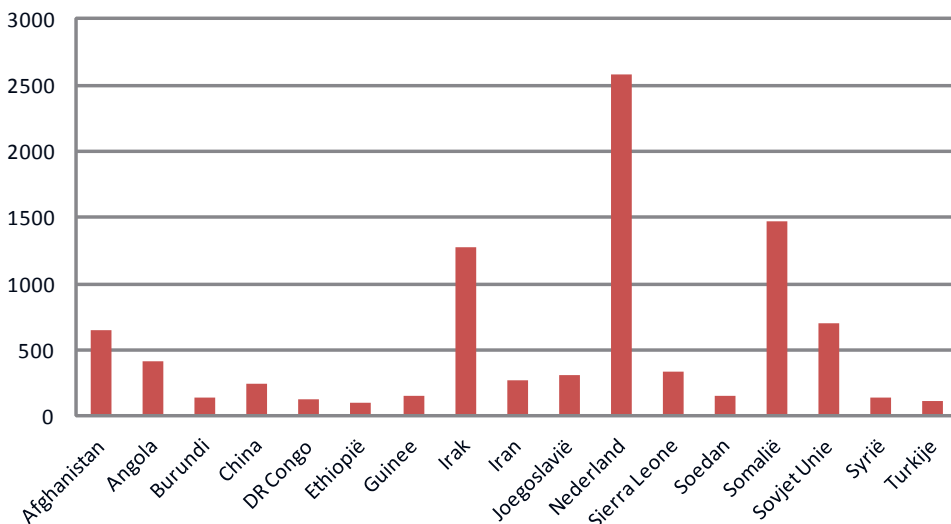
⁹⁰ Ibid.

verblijfsvergunning” zijn gevallen.⁹¹ Niettemin, een analyse van de herkomstlanden van deze bezitters van een reguliere verblijfsvergunning onthult dat 26 procent van hen (of 9.252 personen) afkomstig is uit twee regio's die bijzonder veel staatlozen genereren: voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet Unie.⁹² Zelfs de mensen van onbekende nationaliteit met reguliere verblijfsvergunningen die geboren zijn in Nederland (20 procent), zijn in een kwart van de gevallen kinderen van Joegoslavische of Sovjet vaders (slechts 2 procent is daadwerkelijk van Nederlandse afstamming). Of zij nu staatloos zijn of niet, feit blijft dat alle personen in deze categorie toegestaan verblijf hebben in Nederland, en om die reden dus minder te lijden zullen hebben van de moeilijkheden veroorzaakt door een staatloos bestaan.⁹³

Personen van onbekende nationaliteit zonder een verblijfsvergunning

70. Er wonen 10.493 registreerde personen van onbekende nationaliteit in Nederland zonder verblijfsvergunning. Hun leefomstandigheden worden ernstig beïnvloed door de afwezigheid van een dergelijke vergunning. Figuur 8 geeft hun geboortelanden weer.⁹⁴

Fig. 8 - Personen van onbekende nationaliteit zonder verblijfsvergunning - geboorteland (N>100)

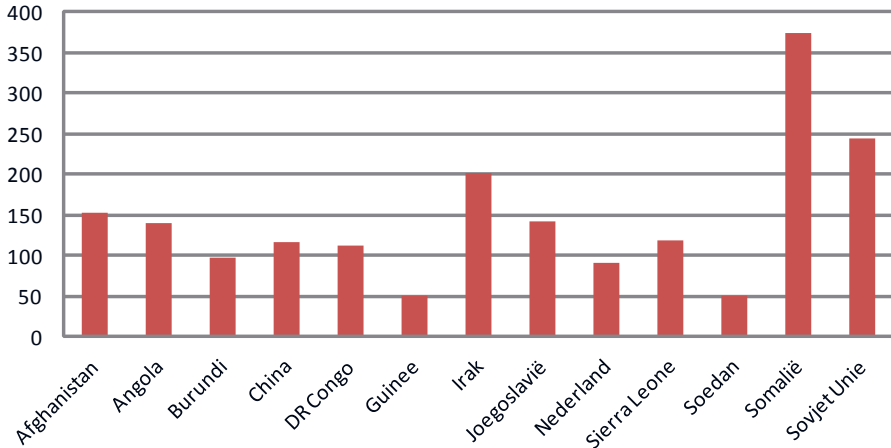


Bron: CBS, situatie 1 januari 2010. “N > 100” wil zeggen dat data van een land alleen wordt gebruikt wanneer er ten minste 100 mensen vandaan komen.

⁹¹ In 2008 werden slechts 50 van de 1,990 reguliere verblijfsvergunningen die zijn afgegeven aan staatlozen of personen van onbekende nationaliteit verleend op grond van een buitenschuldprocedure. Volgens de INC warden in 2008 “ongeveer” 40 van de 260 verzoeken voor een buitenschuldvergunningen verleend. In 2009 werden circa 50 van de 340 aanvragen goedgekeurd en in 2010 werd aan 30 van de 270 aanvragers een vergunning afgegeven. In ongeveer één derde van deze gevallen was de IND de procedure ambtshalve gestart. In de periode januari 2007 – augustus 2011 heeft de IND 75 maal de DT&V om advies verzocht. In 60 van deze gevallen adviseerde de DT&V tot verlening van de buitenschuldvergunning. (Bronnen: correspondentie met een IND beleidsmedewerker, 17 maart 2011; correspondentie met een DT&V beleidsmedewerker, 22 september 2011; antwoord van de Staatssecretaris van Justitie op vragen uit het parlement (“Reactie Staatssecretaris van Justitie op kamervragen Tweede Kamer”), TK 2009-2010, 19 637, nr. 1302; Centraal Bureau voor de Statistiek, beschikbaar op <http://tinyurl.com/66h86ln> [bezocht op 11 oktober 2011].)

71. De grootste groep personen van onbekende nationaliteit zonder verblijfsvergunning is geboren in Nederland, al zijn hun vaders in 97 procent van de gevallen wel uit het buitenland afkomstig (zie figuur 9).⁹⁵

Fig. 9 - Personen van onbekende nationaliteit zonder verblijfsvergunning, geboren in NL - geboorteland vader (N>50)



Bron: CBS, situatie 1 januari 2010. "N > 100" wil zeggen dat data van een land alleen wordt gebruikt wanneer er ten minste 100 mensen vandaan komen.

72. Het is allereerst saillant dat negentig personen geboren in Nederland als kind van een eveneens Nederlandse vader alsnog geen bekende nationaliteit hebben. Het is mogelijk dat dit getal het gevolg is van Nederlanders die hun burgerschap werd ontnomen nadat ze in de Spaanse burgeroorlog hadden gevochten, aangevuld met een statistisch overblijfsel van kinderen die tussen april 2003 en maart 2009 (zie sectie 3.2) buiten het huwelijk werden geboren. Ook dient opgemerkt te worden dat de overgrote meerderheid van de in Nederland geboren personen van onbekende nationaliteit minderjarig is (geboren in de jaren 2000). Dit wijst op moeilijkheden bij het verwerven van een nationaliteit door kinderen van buitenlandse ouders woonachtig in Nederland. Waarschijnlijk is het grote

⁹² Houders van een reguliere verblijfsvergunning die van onbekende nationaliteit zijn, zijn overwegend geboren in Nederland (20 procent), de voormalige Sovjet Unie (14 procent) en voormalig Joegoslavië (12 procent). (Bron: CBS, data niet beschikbaar via Statline, maar opvraagbaar bij UNHCR.)

⁹³ Hierbij dient wederom opgemerkt te worden dat een succesvolle aanvraag voor een buitenschuldvergunning niet de enige manier is om een reguliere verblijfsvergunning te bemachtigen. Bijvoorbeeld, verzoeken tot gezinshereniging en studie- of werkgerelateerde aanvragen (mits succesvol) resulteren ook in reguliere verblijfsvergunningen. Helaas specificeert de beschikbare data niet of welke grond personen van onbekende nationaliteit hun reguliere verblijfsvergunning hebben verworven, waardoor het onduidelijk blijft hoe belangrijk de buitenschuldprocedure precies is in deze categorie.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

aantal personen van Afghaanse, Irakese en Somalische afkomst, zichtbaar in de figuren 8 en 9, het gevolg van mensen wier asielaanvraag is afgewezen vanwege afwezige of twijfelachtige (identiteits)documenten, maar die het land na deze negatieve beslissing niet hebben verlaten. Afgaand op de data in deze twee figuren lopen mensen van Somalische, Joegoslavische of Sovjet herkomst, evenals mensen oorspronkelijk afkomstig uit Angola, Burundi, China, de Democratische Republiek Congo, Guinee, Sierra Leone en Soedan, niettemin een bijzonder risico op de afwezigheid van zowel een (erkende) nationaliteit als verblijfsrecht.

3.3.3 Tot besluit

73. Op basis van het statistische materiaal dat hierboven is gepresenteerd, is het lastig om een nauwkeurige schatting te maken van het totale aantal staatlozen dat in Nederland leeft. Wel een poging wagen zou een ontkenning zijn van de serieuze gebreken in de beschikbare kwantitatieve data. De statistieken vermelden ten eerste alleen die staatlozen en personen van onbekende nationaliteit die geregistreerd staan bij hun gemeentes. Geen cijfers zijn beschikbaar over het aantal illegale en ongeregistreerde staatlozen; zij blijven volledig onzichtbaar. Gezien het feit dat er ongeveer 97.000 illegalen in Nederland leven, zou het aantal staatlozen onder hen substantieel kunnen zijn. Daarnaast worden mensen die abusievelijk of eenzijdig een nationaliteit toegewezen hebben gekregen evenmin vermeld. Het verhaal van een in Nederland geboren jongen uit Sri Lanka (na paragraaf 122) is hier een voorbeeld van.
74. Het bieden van een accuraat totaalaantal wordt verder bemoeilijkt door de afwezigheid van duidelijke en consistente richtlijnen rondom registratie. Bijvoorbeeld, ongeveer 37 procent van alle geregistreerde staatlozen zijn in werkelijkheid Molukkers met “quasi-burgerschap”. Kinderen van Portugese ouders vormen nog eens 9 procent van de geregistreerde staatlozen, terwijl zij in principe gewoon de Portugese nationaliteit kunnen verkrijgen wanneer zij dit willen. Bovendien zullen velen van hen sowieso inmiddels niet staatloos meer zijn, aangezien de GBA niet automatisch wordt bijgewerkt wanneer een (nieuwe) nationaliteit wordt toegewezen. Nog eens 3 procent van het totaal is van Kaapverdische afkomst; hierbij is dezelfde redenering van toepassing. Kortom, er blijven bij benadering 1.000 geregistreerde staatlozen over, ongeveer de helft van het oorspronkelijke totaal, die waarschijnlijk ook daadwerkelijk staatloos zijn. Hoewel dit een relatief klein aantal is, is het belangrijk om te realiseren dat een duidelijke meerderheid nog kind is. Velen bezitten geen verblijfsvergunning. Specifiek en uitgebreid onderzoek naar de situatie van deze groep is gerechtvaardigd, daar het er momenteel op lijkt alsof het Verdrag van 1961 en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind niet in alle gevallen worden nageleefd.
75. Tot slot, afgaand op de beschikbare kwantitatieve data, is het onmogelijk om in te schatten hoeveel staatlozen precies binnen de categorie “nationaliteit onbekend” vallen. Met in het achterhoofd de zware bewijslast om als staatloze te worden geregistreerd en het feit dat staatlozen dikwijls inherent niet in staat zijn om aan strenge documentatievereisten te voldoen, is het aannemelijk dat een aanzienlijk aantal staatloze personen wordt verborgen door het label “nationaliteit onbekend”. Bovendien weten we dat ook in deze categorie kinderen wederom alom vertegenwoordigd zijn. De groep personen van onbekende nationaliteit die niet in het bezit is van een verblijfsvergunning (bestaande uit 10.493 mensen) kan een bijzonder risico op staatloosheid lopen, of ten minste “onverwijderbaar” zijn.

3.4 Analyse en conclusie op grond van de interviews

76. In de loop van dit onderzoek zijn er 24 interviews met staatlozen afgenomen.⁹⁶ Deze sectie biedt een overzicht van de conclusies die op basis van deze gesprekken getrokken kunnen worden.
77. De respondenten zijn allen afkomstig uit landen die opvallend vaak de verantwoordelijkheid voor hun burgers of voormalig inwoners uit de weg lijken te gaan. Deze “risicogroepen” blijken grotendeels te overlappen met de personen die statistisch gezien het meeste gevaar op staatloosheid lopen.⁹⁷ Overigens staat slechts 1 van de 24 geïnterviewden daadwerkelijk als staatloos geregistreerd in de GBA, al staan enkele personen bekend als van onbekende nationaliteit. Alle anderen lijden simpelweg onzichtbare levens. Afgaand op de overeenkomsten tussen het statistische materiaal en de praktijkervaring is er niettemin geen directe reden om de accuratesse van de data op dit gebied in twijfel te trekken. De interviews bevestigen wel dat een aanzienlijk percentage van de staatlozen in Nederland compleet onder de radar blijft.
78. Een aantal gebieden veroorzaakt regelmatig staatloosheid volgens zowel kwantitatieve als kwalitatieve bronnen, en de volgende groepen worden hier doorgaans slachtoffer van: Roma (voornamelijk uit voormalig Joegoslavië), voormalig burgers van de Sovjet Unie, Palestijnen en personen met een Soedanese, Somalische, West-Afrikaanse (Guinee, Liberia en Sierra Leone), Burundese, Ethiopische of Chinese afkomst. Elk van deze achtergronden is vertegenwoordigd door ten minste één, maar in het algemeen twee respondenten.⁹⁸ Hoewel het statistisch gezien niet naar voren is gekomen dat ze opvallend vaak staatloos zijn, zijn toch twee personen met Surinaamse wortels geïnterviewd, vanwege de directe Nederlandse betrokkenheid bij hun staatloosheid en vanwege de nauwe historische band tussen de twee landen.
79. Verscheidene zaken, zowel procedureel als praktisch, hebben als gemene deler een hardnekkig en verontrustend probleem dat bijna alle geïnterviewden (20 van de 24) heeft geraakt: langdurige, herhaalde en uitzichtloze detentieperiodes. Zoals de VN Secretaris-generaal al eens heeft opgemerkt: “Stateless persons are also uniquely vulnerable to prolonged detention and States should be sensitized to respect the rights of stateless persons to be free from arbitrary detention as a result of their stateless status.”⁹⁹ De interviews die in het kader van dit onderzoek hebben plaatsgevonden bevestigen dit beeld in de Nederlandse context, net zoals dit het geval is in bijvoorbeeld Australië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.¹⁰⁰ Ieder jaar worden in Nederland circa 8.000–10.000 personen vastgezet in vreemdelingendetentie.¹⁰¹ Ongeveer 20 procent van hen (1.575 mensen volgens Amnesty

⁹⁶ Zie sectie 1.3 voor een weergave van de selectiecriteria. Verdere informatie over en een uitgebreidere uitwerking van de gesprekken zal te vinden zijn in een langere versie van dit rapport die de onderzoekers zelfstandig zullen uitbrengen.

⁹⁷ Alleen Angola en de Democratische Republiek Congo zijn statistisch gezien wel relevant, maar werden niet genoemd door advocaten of ngo’s die voor dit onderzoek zijn benaderd.

⁹⁸ Vanwege tijdgebrek is het helaas niet mogelijk gebleken staatlozen van Chinese afkomst te interviewen.

⁹⁹ VN Secretaris-generaal, *Guidance Note of the Secretary-General: The United Nations and Statelessness*, juni 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e11d5092.html> [bezoekt op 9 October 2011], p. 6.

¹⁰⁰ Equal Rights Trust, “Unraveling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons”, chapter 4.

¹⁰¹ Dienst Justitiële Inrichtingen (Ministerie van Justitie), “Vreemdelingenbewaring in getal. 2005-2009”, (2010).

International) zit langer dan zes maanden gevangen.¹⁰² Hoeveel van deze mensen in feite graag zouden terugkeren naar hun herkomstland, maar deze wens geblokkeerd zien omdat geen enkele Staat verantwoordelijkheid voor hen neemt, is onduidelijk.

80. Vele respondenten beschreven het proces van maandenlange detentie, onder omstandigheden lijkend op of zwaarder dan criminele detentie¹⁰³ en zonder indicatie wanneer ze zouden worden uitgezet, om vervolgens te worden vrijgelaten nadat een rechter oordeelt dat “het uitzicht op uitzetting ontbreekt”. De geïnterviewden gaven aan dat zodra ze werden vrijgelaten ze een brief ontvingen waarin hen werd verzocht het land binnen 24 of 48 uur te verlaten. Alleen al in 2008 werden 1.679 personen op deze wijze verzocht het land te verlaten.¹⁰⁴ Zonder het recht om te blijven en zonder de mogelijkheid om weg te gaan werden de meeste respondenten nog een tweede of derde keer (in enkele gevallen zelf een vierde en vijfde maal) gearresteerd en eens te meer gedetineerd in afwachting van uitzetting. Het niet kunnen overleggen van een document ter identificatie was doorgaans in eerste instantie de reden voor aanhouding. Deze vicieuze cirkel drukt bijzonder zwaar op de geestesgesteldheid van staatlozen, die hun huis of opvang regelmatig niet meer durven te verlaten. Inderdaad, “[e]ven where detention is not initially prohibited, it may become arbitrary over the course of time owing to the length [and regularity] of detention”.¹⁰⁵ Hierbij moet worden opgemerkt dat er tot aan 24 december 2010, toen de EU Terugkeer Richtlijn van kracht werd, in Nederland überhaupt geen sprake was van een juridische beperking op de maximale duur van vreemdelingendetentie.¹⁰⁶ Niettemin, ook nu deze Richtlijn wordt gehanteerd, kan detentie nog altijd tot achttien maanden duren wanneer “de betrokken onderdaan van een derde land niet meewerkt” of omdat “de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten”.¹⁰⁷ Met name de tweede reden om detentie te verlengen is bijzonder gangbaar in de zaken van staatlozen of personen van onbekende nationaliteit.
81. Alhoewel het zonder twijfel waar is dat in sommige gevallen zelfverklaarde vluchtelingen of staatlozen hun papieren vernietigen om hun uitzetting te frustreren, is deportatie in de praktijk niet alleen afhankelijk van de medewerking van het individu. Assistentie van vrienden of familie in het land van herkomst is soms vereist om een identiteit vast te stellen, al zijn ook zij soms niet bereid of in staat om deze bijstand te verlenen, als ze überhaupt al gelokaliseerd kunnen worden. Daarnaast is het mogelijk dat de Nederlandse regering niet de benodigde middelen inzet om verwijdering te effectueren. De voornaamste hindernis bij uitzetting is echter het land van herkomst dat om verscheidene redenen zijn medewerking kan ontzeggen, bovenal het gespeeld of oprecht niet op de hoogte zijn van een band met de persoon in kwestie. In een dergelijk geval, “[i]f no information can be acquired within a reasonable time the person involved should be deemed to be stateless”.¹⁰⁸ Vooral wanneer het *niet* is aangetoond dat een stagnerende uitzetting

¹⁰² Amnesty International, “Vreemdelingendetentie: In strijd met mensenrechten (updated version)”, (2010), 12.

¹⁰³ Ibid., 16. Zie ook: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, “Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba and the Netherlands Antilles”, (2007), 33.

¹⁰⁴ Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees migratienetwerk (EMN), “Statistisch Jaaroverzicht Migratie en Internationale Bescherming – Nederland 1 januari 2008 - 31 december 2008”, 37.

¹⁰⁵ K. Perks and J. Clifford, “The legal limbo of detention”, *Forced Migration Review*, no. 32 (2009), 42.

¹⁰⁶ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

¹⁰⁷ Ibid., Artikel 15 (sectie 6 onder a and b).

¹⁰⁸ G.-R. de Groot, “A clarification of the fundamental rights implications of stateless and persons erased from the register of residents”, Briefing paper European Parliament (2007), 3.

de schuld is (door bepaalde handelingen of een gebrek hieraan) van de staatloze, is het bestraffen van het onvermogen het land te verlaten bijzonder cru. UNHCR beveelt dan ook aan dat een tijdslimiet wordt ingesteld op deze pogingen tot verwijdering van personen. In feite, “under Article 7 of the ICCPR [International Covenant on Civil and Political Rights, geratificeerd door Nederland] repeated attempts at expulsion to a country which is not guaranteed to admit the individual concerned may amount to inhuman or degrading treatment”.¹⁰⁹ Wanneer, zoals vrijwel zeker is gebeurd in het geval van één van de geïnterviewden, een bilaterale deal wordt gesloten om iemand uit te zetten ondanks zijn of haar staatoosheid, “[g]uarantees that the individual will be treated in accordance with international human rights law and, where nationality is not on offer, the standards set out in the Statelessness Convention would surely be appropriate”.¹¹⁰

82. Het onfortuinlijke verband tussen de moeite die respondenten hebben om zichzelf te identificeren en de kans op detentie is reeds benadrukt. Dit is met name het geval sinds 2004, toen een algemene identificatieplicht werd ingevoerd in Nederland. Een ander gevolg van identificatieproblemen is de stroeve toegang tot gezondheidszorg die bij de wet beschikbaar zou moeten zijn voor een ieder die in Nederland verblijft.¹¹¹ Meerdere geïnterviewden gaven echter aan dat hen elementaire zorg was geweigerd, of dat ze mogelijk belangrijke controles hadden uitgesteld uit angst om “ontdekt” te worden. Een meerderheid van de respondenten worstelt met psychologische problemen, vaak gerelateerd aan Posttraumatisch Stress Syndroom (PTSS) en depressie. Deze geestelijke moeilijkheden zijn of een manifestatie van traumatische ervaringen uit het verleden, of zijn veroorzaakt of verergerd door het ogenschijnlijke gebrek aan een (juridische) oplossing voor hun situatie. Onafhankelijk van elkaar spraken verscheidene geïnterviewden het verlangen uit om weer “als mens te worden behandeld”. Diegenen die het geluk hebben dat ze worden bijgestaan door een ngo ervaren aanzienlijk minder problemen, omdat deze organisaties vaak voor essentiële behandelingen betalen. Niettemin, hoewel de Vreemdelingenwet 2000 vermeldt dat alle vreemdelingen toegang dienen te hebben tot “medisch noodzakelijke zorg”,¹¹² blijkt de scheidslijn tussen noodzakelijk en optioneel onduidelijk, en deze wordt in de praktijk dan ook onvoorspelbaar en *ad hoc* getrokken.
83. Zelfs staatloze personen die nog in een (asiel)procedure zitten, en die dus toegestaan verblijf in Nederland hebben, kunnen zichzelf lastig identificeren. Een aantal respondenten zou in principe recht hebben op een W2-document, maar heeft dit cruciale papiertje niettemin niet gekregen. Dit is het geval, zoals de voormalig staatssecretaris van Justitie uitlegde in een brief aan de Nationale Ombudsman in 2007, omdat er geen identiteitsbewijzen worden toegewezen aan personen die in hun procedure hebben gesteld staatloos te zijn. Volgens de staatssecretaris zou “de afgifte van een vreemdelingenpaspoort of identiteitsdocument de prikkel wegnemen die nodig is om een vreemdeling ertoe te bewegen om alles in het werk te stellen om aan een paspoort te komen”.¹¹³ Als de persoon in kwestie in een later stadium erkend zou worden als staatloos maar geen verblijfsvergunning wordt verleend, dan geven de Nederlandse autoriteiten ook geen vreemdelingenpaspoort of

¹⁰⁹ R. Mandal, “Discussion Paper no. 4: What Status Should Stateless Persons Have at the National Level?”, Discussion papers series for the establishment of a UNHCR Handbook on the Determination of Statelessness (2010), 20.

¹¹⁰ *Ibid.*, 25.

¹¹¹ De ontoegankelijkheid van gezondheidszorg voor staatlozen is eerder gedocumenteerd in het geval van de Roma. Zie Dokters van de Wereld, “Stateloos maakt radeloos. De situatie van stateloze Roma in Nederland 2009”, (2010), sectie 6.4.

¹¹² Vreemdelingenwet 2000, Artikel 10(2).

¹¹³ Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Nationale Ombudsman, 29 juni 2007. Rapport 2007/328.

identiteitsdocument af.¹¹⁴ De Nationale Ombudsman onderzocht de zaak van een man van Letse afkomst, en concludeerde dat de staatssecretaris haar positie diende te heroverwegen, aangezien de betrokkene een identiteitsdocument behoorde krijgen op basis van Artikel 27 van het Verdrag van 1954.¹¹⁵ Deze aanbeveling heeft tot dusver niet geleid tot enige veranderingen in het beleid.

84. Dit is niet de enige situatie waarin respondenten moeite ondervonden in het effectueren van de rechten die hen zijn toegewezen onder het Verdrag van 1954. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de meeste van hen ongeregistreerd zijn, dan wel geregistreerd als van onbekende nationaliteit of als houder van een onbevestigde nationaliteit. Dit is een zorgwekkende situatie, omdat door staatloze personen te classificeren als van onbekende nationaliteit, of door hen zonder onderbouwing bepaald burgerschap toe te kennen, de rechten die voortvloeien uit het Verdrag van 1954 niet worden geactiveerd.¹¹⁶ Eén van de geïnterviewden bijvoorbeeld wordt door verschillende Nederlandse instanties als Russisch, Georgisch, staatloos of “onbekend” beschouwd. In de eerste twee gevallen werd geen verificatie voor de aanname gezocht en werd de nationaliteit unilateraal vastgesteld. De Groot schrijft hierover:

If the foreign State refuses to recognize the person involved as a national, other States are absolutely not entitled to conclude that the person in question is nevertheless a national of this foreign State. If the person involved does not possess any other nationality, this person is *de jure* stateless and must enjoy the advantages of statelessness avoiding or reducing provisions.¹¹⁷

85. Hoewel Artikel 17(2) van het Verdrag van 1954 verdragsstaten oproept om “in welwillende overweging [te] nemen, de rechten van alle staatlozen met betrekking tot loonarbeid gelijk te stellen met die van hun onderdanen”, was het nagenoeg alle respondenten niet toegestaan om arbeid te verrichten of zelfs vrijwilligerswerk te doen om henzelf bezig te houden. Toegang tot andere basisbehoeften, onderdak in het bijzonder, blijkt evenzeer een pijnpunt. Meerdere geïnterviewden zijn dakloos en schrapen een bestaan bij elkaar op straat. Zij die wel onderdak hebben gevonden leven onder de voortdurende dreiging van ontruiming. Tot slot, hoewel onderwijs beschikbaar bleek te zijn voor alle minderjarigen, wordt het behalen van een diploma verhinderd door het verbod een stage te volgen.¹¹⁸
86. Veel van de geïnterviewden klagen over het gebrek aan procedurele oplossingen voor hun probleem. Vanwege de afwezigheid van een speciale staatloosheidsprocedure in Nederland doorlopen staatlozen vaak de ene ongeschikte procedure na de andere. Hoewel de buitenschuldprocedure in theorie in de noden van staatlozen voorziet, wordt deze vergunning in de praktijk slechts zelden verleend. Bovendien, men kan de buitenschuldprocedure pas opstarten nadat een aanvraag voor asiel of een reguliere verblijfsvergunning is afgewezen, wat aanzienlijke en onnodige vertraging oplevert. Per slot van rekening, veel staatlozen zullen eigenlijk geen asielaanvraag willen indienen en ze zijn sowieso lang niet altijd verdragsvluchteling. Een staatloosheidsprocedure zou verduidelijken wie er in feite staatloos is. Voor enkele respondenten was verblijfsrecht in Nederland niet het beoogde, of zelfs maar optimale, doel. Zij vertoonden geen enkel

¹¹⁴ A. Busser and P.R. Rodrigues, “Staatloze Roma in Nederland”, 386.

¹¹⁵ Nationale Ombudsman, rapport 2007/328.

¹¹⁶ G.-R. de Groot, “A clarification of the fundamental rights implications of stateless and persons erased from the register of residents”, 4.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Op 28 juni 2011, in antwoord op Kamervragen, stelde de minister van Sociale Zaken dat hij het onwenselijk acht dat kinderen zonder verblijfsvergunning stages doen gedurende hun schoolcarrière. Ref. Nr. 2011Z09769.

verlangen om in Nederland te blijven, dan wel vanwege de wens om terug te keren naar huis, dan wel vanwege hun grondige ontgoocheling ten opzichte van het leven in Nederland. In deze gevallen is het actief bepleiten en ondersteunen van het verkrijgen of bevestigen van het burgerschap van een ander land, of tenminste van toelating en toegang tot een status en rechten, meer in lijn met hun wensen.

87. Zelfs als procedurele oplossingen beter beschikbaar waren, zouden meerdere respondenten hier alsnog niets aan hebben gehad. Acht van hen zijn ongewenst verklaard, doorgaans vanwege relatief kleine misdrijven zoals winkeldiefstal of werken op iemand anders naam. Dit type overlevingsmisdrijf, hoewel het niet goedgekeurd kan worden, is één van de gevolgen van de situatie waarin staatloze personen geen recht op legaal verblijf, sociale zekerheid of werk hebben. Een ongewenstverklaring criminaliseert en bestraft de aanwezigheid van een vreemdeling op Nederlands grondgebied, wat het onmogelijk maakt om nadien nog een oplossing van het dilemma na te streven. De Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit blokkeren een van de schaarse mogelijkheden om een ongewenst-verklaring op te heffen, aangezien hierin wordt gesteld dat de verklaring pas wordt ingetrokken wanneer een persoon voor vijf of tien jaar (afhankelijk van de ernst van het misdrijf) buiten Nederland verblijft en in deze periode niet recidiveert.¹¹⁹ Echter, voor staatlozen en onverwijderbare personen is het vaak onmogelijk om legaal uit Nederland te vertrekken, wat hen in feite hun kans op rehabilitatie ontnemt. Dit is in weerwil van Artikel 6 van het Verdrag van 1954, waarin – verwijzende naar staatlozen – wordt gesteld dat:

any requirements (including requirements as to length and conditions of sojourn or residence) which the particular individual would have to fulfil for the enjoyment of the right in question, if he were not a stateless person, must be fulfilled by him, *with the exception of requirements which by their nature a stateless person is incapable of fulfilling.*¹²⁰

88. In de praktijk blijkt het cruciale vereiste om een ongewenstverklaring in te trekken voor staatlozen onvervulbaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Vreemdelingen-circulaire stelt dat in uitzonderlijke gevallen, wanneer het gevaar voor de openbare orde is geweken of wanneer het individueel belang van de persoon in kwestie voorrang dient te krijgen, een ongewenstverklaring sneller kan worden opgeheven.¹²¹ Vele pogingen ten spijt is geen van de respondenten er tot zover in geslaagd om aan deze bepalingen te voldoen.

¹¹⁹ Vreemdelingenwet 2000, Artikel 68; Vreemdelingenbesluit, Artikel 6.6(1).

¹²⁰ Nadruk toegevoegd. Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954, Artikel 6.

¹²¹ Vreemdelingen-circulaire, paragraaf A5/4.1

Voorbeeld: Man uit Zuid-Ossetië (Georgië)

Zviad Gelovani is geboren in de voormalige Sovjet Unie. In Zuid-Ossetië, Georgië om precies te zijn. In 1990 verklaarde Zuid-Ossetië zich onafhankelijk van Georgië. Als gevolg voltrok zich een gewapend conflict tussen de twee Staten van 1991 tot 1992. In 2004 was er wederom sprake van ongeregelde toestanden. In de zomer van 2008 leidde de situatie in Zuid-Ossetië tot een kortstondige gewapende strijd tussen Georgië en Rusland.

De onafhankelijkheid van Zuid-Ossetië wordt door het merendeel van de Staten in de wereld niet erkend. Paspoorten uit Zuid-Ossetië zijn waardeloos. Er zijn geen Ossetische ambassades.

Toen Zviad werd opgeroepen om te dienen in het leger van Zuid-Ossetië verliet hij het land, en in 2008 eindigde hij in Nederland. Hij had geen bewijs van zijn Zuid-Ossetische identiteit: hij bezat slechts een oud Sovjet document genaamd "Form No. 9", maar dit werd niet als afdoende bewijs geaccepteerd (het document is evenmin geldig in het huidige Rusland). Zijn asielaanvraag werd afgewezen en Zviad werd in vreemdelingendetentie geplaatst in afwachting van uitzetting. Acht maanden later werd hij vrijgelaten na een uitspraak van de Rechtbank in Den Haag, aangezien zicht op succesvolle uitzetting ontbrak. Zviad kan noch een Zuid-Ossetisch noch een Russisch reisdocument verkrijgen. Ook Georgië weigert een laissez-passer uit te geven omdat Zviad niet in de persoonsregisters voorkomt. Zelfs als dit wel mogelijk zou zijn, zou Zviad een Georgisch reisdocument niet willen vanwege de voortdurende vijandigheden tussen de twee landen. Zviad leeft nu illegaal in Nederland en is afhankelijk van liefdadigheid om te overleven.

Voorbeeld: Palestijn, tegenwoordig illegaal in Nederland

Amin Kassir was nog een baby toen zijn ouders in 1967 moesten vluchten uit Gaza, deel van de tegenwoordige "Bezette Palestijnse Gebieden". Hij kwam, na vele omzwervingen, aan het eind van de jaren tachtig aan in Nederland. Enkele jaren had hij legaal verblijf vanwege zijn huwelijk met een Nederlandse vrouw. Maar het huwelijk stortte in, en Amin verloor daarmee zijn verblijfsvergunning en werd illegaal. Hij pleegde vervolgens een misdrijf, waarna hij ongewenst werd verklaard. Alleen al zijn aanwezigheid in Nederland is op het moment een strafbaar feit. Echter, als Palestijn is er geen Staat die een reisdocument aan hem wil toekennen. De Palestijnse Autoriteiten kunnen alleen paspoorten toekennen aan inwoners van de Bezette Gebieden. In een recent oordeel van de Rechtbank te Utrecht werd dan ook als uitgangspunt genomen dat het niet ter discussie staat dat Amin staatloos is. Zelfs als hij wel een reisdocument zou hebben, is het onwaarschijnlijk dat hij terug zou kunnen keren omdat de grenzen niet door de Palestijnse Autoriteiten maar door Israël worden bewaakt. De Dienst Terugkeer & Vertrek heeft Amin op een vliegtuig gezet dat verscheidene landen in het Midden-Oosten aandeed, om te zien of één daarvan Amin binnen zou laten. Geen van de landen was bereid mee te werken. Amin is dan ook nog altijd in Nederland; hij leeft in de noodopvang, die hem slechts ter beschikking is gesteld vanwege zijn ernstige medische problemen.

4. EEN JURIDISCHE BLIK OP STAATLOOSHEID IN NEDERLAND

4.1 Staatloosheid in het internationaal recht

89. Nederland heeft een verscheidenheid aan verdragen geratificeerd die betrekking hebben op nationaliteitskwesities: het Verdrag van Den Haag van 12 april 1930 nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten,¹²² evenals het bijbehorende Protocol aangaande Staatloosheid;¹²³ het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie uit 1965;¹²⁴ het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten;¹²⁵ het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten uit 1966;¹²⁶ het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen van 1979;¹²⁷ en het Kinderrechtenverdrag van 1989.¹²⁸ Nederland was een verdragsstaat bij het Verdrag inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw¹²⁹ uit 1957 en bij het Verdrag van Bern inzake de beperking van het aantal gevallen van staatloosheid uit 1973,¹³⁰ maar heeft zich in respectievelijk 1991 en 2001 uit beide Verdragen teruggetrokken omdat ze in het licht van nieuwe ontwikkelingen in het internationaal recht overbodig waren geworden.¹³¹ Bovendien wordt het recht op een nationaliteit al lange tijd beschouwd als een elementair mensenrecht. Zoals Artikel 15 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 stelt: “Een ieder heeft het recht op een nationaliteit”; en “Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen”.
90. Tot slot, twee verdragen van de Raad van Europa bevatten bepalingen gericht op het aanpakken van staatloosheid. De eerste is het Europees Verdrag inzake Nationaliteit uit

¹²² Trb. 1967, 73. Van kracht in Nederland sinds 2 april 1937.

¹²³ Trb. 1967, 74.

¹²⁴ Trb. 1966, 237. Van kracht in Nederland sinds 9 december 1972. Artikelen 1 and 5 verwijzen naar nationaliteitskwesities.

¹²⁵ Trb. 1969, 100. Van kracht in Nederland sinds 11 december 1978.

¹²⁶ Trb. 1978, 177. Van kracht in Nederland sinds 10 maart 1979.

¹²⁷ Trb. 1980, 146. Van kracht in Nederland sinds 22 augustus 1991.

¹²⁸ Trb. 1990, 170. Van kracht in Nederland sinds 8 maart 1995. Nederland heeft het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap uit 2006 ondertekend maar niet geratificeerd. Dit Verdrag bevat ook enkele bepalingen die naar staatloosheid verwijzen.

¹²⁹ Trb. 1965, 218. Van kracht in Nederland sinds 6 november 1966, maar niet langer sinds 16 januari 1993.

¹³⁰ Trb. 1974, 32. Van kracht in Nederland sinds 19 mei 1985, maar niet langer sinds 13 September 2001.

¹³¹ De steun aan het Verdrag van 1957 werd ingetrokken omdat hiermee het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen van 1979 werd geschonden. Het Verdrag van 1973 werd opgezegd omdat het irrelevant was geworden nadat gendergelijkheid was opgenomen in de Nederlandse nationaliteitswetgeving. (Het Verdrag van Bern verplichtte Staten om hun nationaliteit *iure sanguinis a matre* toe te kennen aan kinderen van een moeder die burger was van de Staat in kwestie wanneer de kinderen geen nationaliteit via hun vader gekregen.) Zie G.-R. de Groot, “A clarification of the fundamental rights implications of stateless and persons erased from the register of residents”, 3.

1997 (EVN 1997), waarvan de Artikelen 4 en 6-8 betrekking op staatloosheid hebben.¹³² De tweede is het Verdrag inzake het voorkomen van staatloosheid met betrekking tot statenopvolging uit 2006, dat sinds 1 mei 2009 van kracht is.¹³³

De Staatloosheidsverdragen van 1954 en 1961

91. Nederland is ook verdragsstaat bij de Staatloosheidsverdragen van 1954 en 1961. Het Verdrag van 1954 is van kracht in Nederland sinds 12 april 1962.¹³⁴ Toen Nederland deze tekst ratificeerde heeft het twee voorbehouden geformuleerd.¹³⁵ De eerste stelt: “De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden behoudt zich de bevoegdheid voor, het bepaalde in artikel 8 [dat vrijstelling van buitengewone maatregelen betreft] van het Verdrag niet toe te passen op staatlozen die voorheen een vijandige of daarmee voor het Koninkrijk der Nederlanden gelijkgestelde nationaliteit hebben bezeten”. Het tweede voorbehoud bepaalt: “De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden behoudt zich met betrekking tot artikel 26 [dat betrekking heeft op bewegingsvrijheid] van het Verdrag het recht voor, aan bepaalde staatlozen of groepen staatlozen een hoofdverblijfplaats aan te wijzen om redenen van openbare orde”.
92. Artikel 1(1) van het Verdrag van 1954 biedt een definitie van staatloosheid die vervolgens in de nationaliteitswetgeving van vele landen is overgenomen: “Voor de toepassing van dit verdrag geldt als „staatloze” een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd”.¹³⁶
93. Zoals is vermeld in sectie 3.2, specificeert de Handleiding Uitvoeringsprocedures van de GBA niet hoe staatloosheid precies vastgesteld dient te worden. In Nederland bestaat geen procedure die specifiek is uitgerust om staatloosheid te bepalen. Hoewel het Verdrag van 1954 niet van een Staat vraagt om toegang en verblijf te verlenen aan een persoon die staatloos is bevonden, concludeerde de *UNHCR Expert Meeting in Geneva on Stateless Determination Procedures and the Status of Stateless Persons* als volgt:

When States recognize individuals as being stateless, they should provide such persons with a lawful immigration status from which the standard of treatment envisaged by the 1954 Convention flows. Having a lawful status contributes significantly to the full enjoyment of human rights.¹³⁷

94. In deze context moet worden opgemerkt dat staatlozen in Nederland die nog altijd een (asiel)procedure doorlopen en dus ook legaal in het land verblijven, moeite ervaren met het aantonen van hun identiteit. Zoals naar voren is gekomen in de demografische analyse, hebben zij in theorie het recht op een W2-document, maar ontvangen zij dit niet omdat er geen identiteitspapieren worden uitgereikt aan personen die in de procedure geclaimd hebben staatloos te zijn. De gedachtegang achter dit beleid, dat is bekritiseerd door de Nederlands Ombudsman, is dat het verstrekken van een vreemdelingenpaspoort

¹³² Trb. 1998, 10 en 149. Van kracht in Nederland sinds 1 juli 2001.

¹³³ See generally L. van Waas, “Statelessness: A 21st century challenge for Europe”, 133-146.

¹³⁴ Trb. 1957, 22.

¹³⁵ Stb. 1961, 468.

¹³⁶ Zoals in sectie 4.2 in meer detail wordt uiteengezet, wordt deze definitie eveneens in de Nederlandse wetgeving toegepast.

¹³⁷ UNHCR “Stateless Determination Procedures and the Status of Stateless Persons”, Summary Conclusions of the Expert Meeting, Geneva, 6–7 Dec. 2010, para. 25. Zie ook para. 27 aangaande eventuele uitzonderingen, zoals voor staatlozen die onmiddellijk kunnen terugkeren naar een Staat waar ze eerder gewoon verblijf hadden, waar ze permanent verblijfsrecht hebben, waar ze een volledig scala aan burger-, economische, sociale en culturele rechten genieten en waar ze een redelijk vooruitzicht hebben op het verwerven van een nationaliteit.

of een identiteitsbewijs de prikkel zou wegnemen om alles in het werk te stellen om een paspoort te bemachtigen. Echter, wanneer een persoon later officieel als staatloos wordt erkend maar geen verblijfsvergunning wordt verleend, worden aan hem of haar nog altijd geen vreemdelingenpaspoort of identiteitspapieren verleend.¹³⁸

95. Wat betreft het Nederlandse voorbehoud op Artikel 8 dient te worden opgemerkt dat dit artikel is opgesteld met de nasleep van de Tweede Wereldoorlog in het achterhoofd, en dat het daarom in eerste instantie verwijst naar de mogelijkheid om personen uit bijvoorbeeld Duitsland en Japan uit te sluiten. Daarnaast, zoals Nehemiah Robinson optekent in zijn toelichting op het Verdrag van 1954:

Under its first sentence, Article 8 does not preclude the application of exceptional measures to stateless persons, it only prohibits (within the limitation of the second sentence) their application to a stateless person “solely on account of his having previously possessed the nationality ...”. In other words, a state is free to apply to a stateless person exceptional measures if they are taken on grounds other than his former nationality. Thus Article 8, sentence one, would not hinder the application of exceptional measures on account of the economic or political activity or special unwanted contacts of a stateless person, if such activity or contacts are, in general, a reason for applying all or some of the exceptional measures.

96. Sinds 1954 hebben ontwikkelingen in het internationale mensenrechtenregime het principe van non-discriminatie aanzienlijk versterkt. Bijvoorbeeld, onder Artikel 2(1) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten uit 1966, waaraan Nederland zich heeft verbonden, dient elke verdragspartij “de in dit Verdrag erkende rechten te eerbiedigen en deze aan een ieder die binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen te verzekeren, zonder onderscheid van welke aard ook, zoals ... nationale of maatschappelijke afkomst, welstand, geboorte of enige andere omstandigheid”. Gelet op zowel de toelichting van Robinson als latere ontwikkelingen in internationale mensenrechtenstandaarden, raadt UNHCR de Nederlandse Staat aan dit voorbehoud op het Verdrag van 1954 in te trekken.

97. Met het oog op Artikel 26 van het Verdrag van 1954 meldt Robinson in zijn commentaar dat de Nederlandse zorgen omtrent het verlenen van het recht op vrijheid van beweging aan staatlozen die legaal verblijf hebben op het grondgebied al gedurende de verdragsonderhandelingen naar voren kwamen. Sindsdien heeft Nederland echter verscheidene mensenrechtenverdragen geratificeerd die toezeggingen rondom vrijheid van beweging bevatten. Deze verdragen laten weliswaar de ruimte om dit recht in te perken op basis van redenen te doen met de *ordre public*, maar ze staan niet toe dat er discriminatie plaatsvindt op grond van nationaliteit of de afwezigheid hiervan. Eén van deze rechten, genoemd in Artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten uit 1966, stelt dat “[e]en ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen”.¹³⁹

¹³⁸ UNHCR, *Convention relating to the Status of Stateless Persons, Its History and Interpretation, A Commentary by Nehemiah Robinson*, 1997, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785f03d2.html> [bezoekt op 11 Oktober 2011].

¹³⁹ Zie eveneens Protocol Nr. 4, behorende bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens uit 1950, door Nederland geratificeerd op 28 juni 1982. Artikelen 2(1) en 2(3) stellen: “Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen ... De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

98. Gelet op de principes van non-discriminatie waar Nederland aan gehouden is, raadt UNHCR aan dat Nederland ook dit voorbehoud op het Verdrag van 1954 intrekt.
99. Het Verdrag van 1961 werd in Nederland van kracht op 11 augustus 1985.¹⁴⁰ Dit verdrag biedt geen expliciete definitie van staatloosheid, maar het wordt algemeen aangenomen dat dezelfde definitie als in het Verdrag van 1954 dient te worden toegepast. Batchelor stelt dat het Verdrag van 1961 niet de nadruk legt op het ontwikkelen van het recht op een nationaliteit, maar op hoe staatloosheid het best vermeden kan worden.¹⁴¹ Met andere woorden:

“the 1961 Convention does not require a contracting State unconditionally to grant nationality to any stateless person but seeks, rather, to balance factors of birth and descent in an effort to avoid the creation of statelessness by reflecting on an individual’s genuine and effective *existing* connection with the State.”¹⁴²

4.2 Staatloosheid in het Nederlands recht

100. Deze sectie onderzoekt de implementatie van de doelstellingen van de Staatloosheidsverdragen in Nederlandse wetgeving. Deel 4.2.1 beschrijft de benadering van staatloosheid in de Nederlandse vreemdelingenwetgeving, terwijl deel 4.2.2 de bepalingen omtrent staatloosheid in de Rijkswet op het Nederlanderschap onderzoekt.
101. Sinds 1 april 2003 definieert Artikel 1 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) een staatloze als “een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd”. Voorheen verwees de definitie naar een persoon “die geen nationaliteit heeft of wiens nationaliteit niet kan worden vastgesteld”.
102. In de literatuur worden methodes om staatloosheid tegen te gaan doorgaans geclassificeerd in drie categorieën: preventieve maatregelen, waarbij staatloosheid voorkomen wordt voordat het zich ontwikkelt; maatregelen ter minimalisatie, waarmee de hinder die staatlozen ondervinden van hun lot beperkt wordt en waarmee ze tegen discriminatie worden beschermd; en maatregelen ter naturalisatie, die de toekenning van een nationaliteit aan personen die anderszins staatloos zouden zijn mogelijk maken.¹⁴³ Maatregelen ter *preventie* en *naturalisatie* zijn te vinden in respectievelijk Artikel 6(1) b en 8(4) RWN. Maatregelen ter minimalisatie, zoals uiteen gezet in het Verdrag van 1954, zijn echter niet in de Nederlandse wetgeving opgenomen. Uit publicaties van het Staatsblad blijkt dat de wet niet is aangepast nadat het Verdrag van kracht werd in Nederland.¹⁴⁴ Tot slot, ook Artikel 14(6) RWN is zeer relevant. Het betreft echter geen maatregel om staatloosheid tegen te gaan: deze bepaling staat het verlies van de Nederlandse nationaliteit toe – ook wanneer dit resulteert in staatloosheid – als deze in eerste instantie via fraude is verkregen.

¹⁴⁰ Trb. 1967, 124.

¹⁴¹ C.A. Batchelor, “Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status”, *International Journal of Refugee Law* 10, no. 1/2 (1998), 161.

¹⁴² Nadruk in het origineel. Ibid., 161-162.

¹⁴³ D.S. Weissbrodt and C. Collins, “The Human Rights of Stateless Persons”, *Human Rights Quarterly* 28, no. 1 (2006), 271.

¹⁴⁴ Stb. 1961, nr. 468.

4.2.1 Vreemdelingenwetgeving en staatloosheid: de buitenschuldvergunning

103. Zoals eerder vermeld bestaat er in Nederland geen procedure die er specifiek op is gericht om staatloosheid vast te stellen. De basisveronderstelling van het Nederlandse vreemdelingenbeleid is dat alle vreemdelingen die geen recht op verblijf hebben in principe naar hun herkomstland kunnen en dienen terug te keren.¹⁴⁵ De regering heeft bij herhaling gesteld dat zij geen kennis heeft van landen die niet voldoen aan hun internationaal rechtelijke plicht om toegang aan terugkerende burgers te verlenen.¹⁴⁶
104. Echter, met het oog op zogenaamde “onverwijderbare” vreemdelingen werd de buitenschuldprocedure¹⁴⁷ in het leven geroepen: een vreemdeling wiens asielaanvraag is afgewezen, maar ook irreguliere, ongedocumenteerde of onverwijderbare personen, kunnen een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verkrijgen als de vreemdeling buiten eigen schuld om Nederland niet kan verlaten.¹⁴⁸ Deze buitenschuldvergunning wordt verleend op voorwaarde dat de vreemdeling Nederland weer verlaat wanneer dit in een later stadium mogelijk blijkt.¹⁴⁹ Na drie jaar komt de vergunninghouder in aanmerking voor een andere reguliere vergunning: de verblijfsvergunning regulier onder de beperking “voortgezet verblijf”.¹⁵⁰ Deze tweede vergunning vereist niet langer het apart aanvragen van een werkvergunning,¹⁵¹ wat toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijkt.
105. Onder de huidige buitenschuldprocedure rust de bewijslast uitsluitend op de schouders van de aanvrager. De Vreemdelingencirculaire legt uit dat deze benadering is toegestaan onder het Verdrag van 1954 omdat hierin geen procedurele voorwaarden worden genoemd. Het beoordelen van bewijs is niet het exclusieve voorland van een speciaal daartoe opgezette juridische of administratieve autoriteit, maar valt onder het normale takenpakket van de IND.¹⁵²
106. Aangezien een vreemdeling in de buitenschuldprocedure geen recht heeft op onderdak, beproeven veel staatloze buitenlanders die op irreguliere wijze Nederland bereiken eerst hun geluk in de asielprocedure; in deze procedure wordt wel opvang geboden. Het gevolg is dat deze personen een procedure opstarten die noch in hun belang, noch in staatsbelang is.
107. In afwezigheid van een staatloosheidsprocedure volgt uit het bovenstaande dat Artikel 3.4(1)w juncto Artikel 3.6(1a) van het Vreemdelingenbesluit, die overigens niet expliciet naar staatlozen verwijzen, van groot belang zijn voor deze groep. Het moet overigens worden benadrukt dat wanneer staatloosheid is vastgesteld, dit niet automatisch

¹⁴⁵ H.W. Groeneweg and J.H. van der Winden, eds., *Commentaar Vreemdelingenwet 2000. Editie 2004-2005* (Den Haag: Sdu uitgevers, 2004), 300.

¹⁴⁶ Tweede Kamer, 2009-2010, 19 637, nr. 1336, p. 3. Zie ook J. Kleijne, *Artikelsgewijs commentaar op de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000* (Deventer: Kluwer, 2001), 250.

¹⁴⁷ Deze procedure wordt uiteengezet in paragraaf B14/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

¹⁴⁸ Zie Artikel 3.4(1)w juncto Artikel 3.6(1)a van het Vreemdelingenbesluit.

¹⁴⁹ VluchtelingenWerk Nederland, “Geen Pardon, geen Terugkeer. De stand van zaken rond de uitvoering van het Project Terugkeer”, (2006), 29-33.

¹⁵⁰ zie Artikel 3.4(1)u van het Vreemdelingenbesluit

¹⁵¹ Werkgevers zijn verplicht om voor hun werknemers van buiten de Europese Economische Zone (EU, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) een tewerkstellingsvergunning aan te vragen.

¹⁵² Zie paragraaf B11/17.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

leidt tot een buitenschuldvergunning.¹⁵³ De staatloze moet aan een reeks strenge en cumulatieve vereisten¹⁵⁴ voldoen die staan beschreven in paragraaf B14/3.2 van de Vreemdelingencirculaire:

1. de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren; en
 2. hij heeft zich gewend tot de IOM ... en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek van de vreemdeling te realiseren vanwege het feit dat de vreemdeling stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten; en
 3. hij heeft ... verzocht om bemiddeling van de IND bij het verkrijgen van de benodigde documenten van de autoriteiten van het land waar hij naar toe kan gaan, welke bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft gehad; en
 4. er is sprake van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten; en
 5. hij verblijft zonder verblijfstitel in Nederland, en voldoet niet aan andere voorwaarden voor een verblijfsvergunning.
108. Zoals vermeld kan een aanvraag voor een buitenschuldvergunning alleen worden ingesteld wanneer een aanvraag voor een asiel- of reguliere vergunning is geweigerd.¹⁵⁵ In een aantal andere landen, waar ook geen staatloosheidsprocedure wordt gehanteerd,

nationality, and thus statelessness, [may be considered] in deportation or refugee determination proceedings even though statelessness is not itself a ground for preventing deportation or for the receipt of protection. In such cases a finding of statelessness may impact on the outcome of the refugee or complementary protection determination in so far as it is pertinent to the identification of the State in respect of which the risk of refoulement must be assessed but in itself it will not generally affect the individual's status. This would appear to be the situation, for example, in Australia, Canada, Ireland and the UK."¹⁵⁶

109. In sommige gevallen is discretionaire verlening van een verblijfsvergunning de laatste mogelijkheid, bijvoorbeeld op humanitaire gronden. De lange tijd die personen soms doorbrengen in langdurige procedures niet ontworpen om staatloosheid vast te stellen, heeft enkele commentatoren ertoe gebracht een staatloosheidsprocedure gescheiden van de asielprocedure voor te staan. Een ander belangrijk argument ter ondersteuning van gescheiden procedures is dat de verplichting tot geheimhouding in vluchtelingenzaken lastig valt te rijmen met de plicht in gevallen van staatloosheid om contact op te nemen met buitenlandse autoriteiten.¹⁵⁷ UNHCR is niet per se gekant tegen een gecombineerde procedure, zolang er sprake is van adequate garanties voor wat betreft vertrouwelijkheid jegens asielzoekers en vluchtelingen.

¹⁵³ Dokters van de Wereld, "Staatloos maakt radeloos. De situatie van stateloze Roma in Nederland 2009", Section 5.3.

¹⁵⁴ T. P. Spijkerboer and B. P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht* (Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005); G.G. Lodder, *Vreemdingenrecht in vogelvlucht* 3rd ed. (Den Haag: Sdu uitgevers, 2008), 119ff.

¹⁵⁵ Dit lijkt te volgen uit paragraaf B14/3.4.3 van de Vreemdelingencirculaire.

¹⁵⁶ Nadruk in origineel. R. Mandal, "Discussion Paper no. 3: Procedures for Determining Whether a Person is Stateless", Discussion papers series for the establishment of a UNHCR Handbook on the Determination of Statelessness (2010), 7.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 13–14.

4.2.2 Nationaliteitswetgeving en staatloosheid

110. Nu in de voorgaande paragrafen de omgang met staatloosheid onder de Nederlandse vreemdelingenwetgeving is verduidelijkt, zal nu worden onderzocht of de doelstellingen van de Staatloosheidsverdragen zijn verwerkt in de Nederlandse nationaliteitswetgeving. In dit licht worden Artikel 6(1)b (optierecht), Artikel 8 (naturalisatie) en Artikel 14(6) (verlies van nationaliteit) van de Rijkswet op het Nederlandschap geanalyseerd.

Artikel 6(1)b RWN: het optierecht op de Nederlandse nationaliteit

111. Het Verdrag van 1961 en het EVN uit 1997 bieden een kind beide de mogelijkheid om de nationaliteit van het geboorteland te verwerven als hij of zij anderszins staatloos zou zijn.

112. Artikel 1(1) of van het Verdrag van 1961 stelt dat:

A Contracting State shall grant its nationality to a person born in its territory who would otherwise be stateless. Such nationality shall be granted:

- a. at birth, by operation of law, or
- b. upon an application being lodged with the appropriate authority... in the manner prescribed by the national law.

113. Het verlenen van een nationaliteit onder Artikel 1(1)b van het Verdrag mag overigens wel aan een aantal voorwaarden onderworpen worden, waaronder: “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” (nadruk toegevoegd).

114. Artikel 6(2) EVN stelt daarentegen:

Each State Party shall provide in its internal law for its nationality to be acquired by children born on its territory who do not acquire at birth another nationality. Such nationality shall be granted:

- a. at birth *ex lege*; or
- b. subsequently, to children who remained stateless... Such an application may be made subject to the *lawful and habitual residence* on its territory for a period not exceeding five years immediately preceding the lodging of the application (nadruk toegevoegd).

115. Het verschil tussen beide verdragen is onmiddellijk duidelijk: onder het EVN mag de aanvraag voor een nationaliteit getoetst worden aan zowel wettelijk als gewoon verblijf, terwijl alleen gewoon verblijf vereist mag worden onder het Verdrag van 1961. Nederland heeft beide verdragen geratificeerd. De relevante passage in de RWN, Artikel 6, stelt dat:

1. Na het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring verkrijgt door een bevestiging als bedoeld in het derde lid het Nederlandschap: ...

- b. de vreemdeling die in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is geboren, aldaar gedurende een onafgebroken periode van tenminste drie jaren toelating¹⁵⁸ en hoofdverblijf heeft en sedert zijn geboorte staatloos¹⁵⁹ is;...

¹⁵⁸ Toelating wordt in Artikel 1(1)g RWN gedefinieerd als “instemming door het bevoegd gezag met het bestendig verblijf van de vreemdeling in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba”.

¹⁵⁹ Een staatloze wordt in Artikel 1(1)f RWN gedefinieerd als “een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd”.

4. Zij weigert de bevestiging indien op grond van het gedrag van de persoon, die de verklaring betreft, ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk, tenzij volkenrechtelijke verplichtingen zich daartegen verzetten.

116. Het kan gesteld worden dat Artikel 6(1)b RNW niet in overeenstemming is met het Verdrag van 1961, aangezien laatstgenoemde niet toestaat dat Staten “toelating” vereisen. Zoals wordt bevestigd door de *Summary Conclusions of the expert meeting in Dakar on preventing statelessness among children* van september 2011, “the 1961 Convention does not allow Contracting States to make an application for the acquisition of nationality of otherwise stateless individuals conditional on *lawful* residence”. Deze conclusie merkt eveneens op dat gewoon verblijf “should be understood as stable, factual residence”.¹⁶⁰ UNHCR schreef in 2007 dan ook in een memorandum aan de minister van Justitie:

‘habitual residence’ is determined solely by factual criteria and does not depend upon whether an individual is lawfully or unlawfully resident within the territory of a Contracting State to the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Therefore ... Article 1(2)(b) of the 1997 European Convention on Nationality, in requiring ‘lawful and habitual residence’, imposes more stringent criteria for the acquisition of nationality than Article 1(2)(b) of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.¹⁶¹

117. Hoewel de vereisten van toelating en gewoon verblijf zijn toegestaan onder het EVN, stelt De Groot dat Nederland gebonden is aan de stringenter bepalingen die in het Verdrag van 1961 worden genoemd.¹⁶² Hij concludeert dan ook dat wanneer een persoon het Nederlanderschap aanvraagt onder Artikel 6(1b), Artikel 94 van de Grondwet bepaalt dat het vereiste van toelating opzij dient te worden geschoven om schending van het Verdrag van 1961 te voorkomen.¹⁶³ Busser en Rodrigues onderschrijven deze redenering,¹⁶⁴ evenals Evers en De Groot.¹⁶⁵ Dit standpunt wordt verder versterkt door het feit dat het Verdrag inzake het voorkomen van staatloosheid met betrekking tot statenopvolging uit 2006 in Artikel 1d stelt dat gewoon verblijf verwijst naar “een duurzaam feitelijk verblijf”. Tot slot, in het internationaal privaatrecht wordt algemeen aangenomen dat de term “gewoon verblijf” naar een feitelijke situatie verwijst.¹⁶⁶

¹⁶⁰ UNHCR, “Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children”, Summary Conclusions, Expert Meeting, Dakar, Senegal, September 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e8423a72.html> [bezoekt op 6 november 2011], para. 28. Zie ook G.-R. de Groot, “The acquisition of nationality by potentially stateless children: Observations on the Articles 1–4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness”, UNHCR paper (forthcoming).

¹⁶¹ UNHCR Statelessness Unit, memorandum to Ms van Hoppe, Ministry of Justice of the Netherlands, 21 Dec. 2007.

¹⁶² It is also subject to doubt whether the ground for refusal in Article 6(4) DNA is compatible with Article 1(2)c of the 1961 Convention. See G.-R. de Groot, “Weer verder op weg naar een vernieuwd Nederlands nationaliteitsrecht”, *Migrantenrecht* 9, no. 10 (1994), 214.

¹⁶³ G.-R. de Groot, “A clarification of the fundamental rights implications of stateless and persons erased from the register of residents”, 8. On the practical application of Article 6(1)b, see G.-R. de Groot, *Achtentwintig Nederlanders? Bewerkte adviezen en casus over de toepassing van de Nederlandse nationaliteitswetgeving* (’s-Gravenhage: Elsevier Overheid, 2007), 17-21, 257-272.

¹⁶⁴ A. Busser and P.R. Rodrigues, “Staatloze Roma in Nederland”, 389.

¹⁶⁵ L. Evers and G.-R. de Groot, “Staatloos of van onbekende nationaliteit of nationaliteit in onderzoek?”.

¹⁶⁶ L. Strikwerda, *Inleiding tot het Nederlandse internationaal privaatrecht* 9th ed. (Deventer: Kluwer, 2008), 81. See also the explanatory report to the 2006 Convention on the Avoidance of Statelessness in Relation to State Succession.

118. Antwoorden op zeldzame parlementaire vragen over staatloosheid hebben duidelijk gemaakt dat de Nederlandse regering deze visie niet deelt. Op 26 februari 2008 schreef de minister van Justitie, reagerend op vragen van Kamerlid Azough over staatloze kinderen in Nederland, dat de Nederlandse nationaliteitswetgeving zeer soepele voorwaarden stelt aan staatlozen die de Nederlandse nationaliteit wensen te verkrijgen. De minister wees onder meer op Artikel 6(1)b, waarin een optierecht geboden wordt aan staatlozen die zijn geboren in Nederland, op voorwaarde dat de aanvrager toelating heeft tot Nederland en hier de drie jaren direct voorafgaand aan zijn aanmelding hoofdverblijf heeft gehad. De minister schreef verder:

“In beginsel betekent dit dat een in Nederland geboren staatloos, *legaal verblijf houdend* kind vlak na zijn derde verjaardag een direct uit te oefenen optierecht op het Nederlanderschap heeft”.¹⁶⁷

119. De minister wees erop dat wanneer een staatloos kind wordt geboren in Nederland, de wetgeving van de Staat waarvan de ouder(s) de nationaliteit bezit(ten) toegepast moet worden om te achterhalen of deze Staat het kind in kwestie erkent. Hoewel dit een moeizaam en tijdrovend proces kan zijn, meent de minister dat niet geconcludeerd kan worden dat een kind staatloos is als het (slechts) lastig is om de relevante buitenlandse documenten te verkrijgen. De *Dakar Summary Conclusions* stellen in dit verband:

Some States may make a finding that a child is of ‘undetermined nationality’. When this occurs, States should seek to determine whether a child is otherwise 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, such a period should not exceed five years which is the maximum period of residence which may be required under Article 1(2)(b) of the Convention where a State has an application procedure in place. ...

Responsibility to grant nationality to otherwise stateless children is not engaged where a child is born in a State’s territory and is stateless, but could acquire the nationality of a parent by registration with a State of nationality of a parent, or a similar procedure such as declaration or exercise of a right of option. However, as a general rule it is only acceptable for Contracting States to maintain an exception for granting their nationality to children who would otherwise be stateless if a child can acquire the nationality of a parent immediately after birth and the State of a parent does not have any discretion to refuse the grant of nationality.¹⁶⁸

120. Recentelijk, op 23 december 2010, heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, reagerend op een Nederlands onderzoek naar staatloosheid onder de Roma bevolking (*Stateloos maakt radeloos*), dezelfde positie ingenomen als zijn collega deed op 26 februari 2008.¹⁶⁹ De minister merkte hierbij op dat Artikel 6(1)b RWN niet in strijd is met Artikel 1(1) van het Verdrag van 1961, met Artikel 6(2)b van het EVN of met Artikel 7 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

¹⁶⁷ Nadruk toegevoegd. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, Aangangsel. Nr. 1455, pp. 3115–3116.

¹⁶⁸ UNHCR, “Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children”, Summary Conclusions, Expert Meeting, Dakar, Senegal, September 2011, para. 14. Zie ook G.-R. de Groot, “A clarification of the fundamental rights implications of stateless and persons erased from the register of residents”, 5, waarin in het licht van Artikel 10 EVN wordt gesteld dat “if no information can be acquired within a reasonable time, the person involved should be deemed to be stateless”.

¹⁶⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, Aangangsel nr. 640.

121. Toen de wetgeving die de bepalingen van het Verdrag van 1961 in de Nederlandse wet incorporeert halverwege de jaren tachtig werd bediscussieerd, stelde de toenmalige staatssecretaris, mw. Korte-van Hemel, verwijzend naar (het voormalige) Artikel 6(1)b:

De termijn van 3 jaar moet een redelijke zekerheid bieden dat het om kinderen gaat die in Nederland zullen blijven. Een onbeperkte toepassing van het *jus soli* ten opzichte van kinderen van mensen, die in Nederland op doortocht zijn, acht ik niet gewenst.¹⁷⁰

Deze opmerking lijkt een veelvoorkomende misvatting te weerspiegelen: dat Artikel 1 van het Verdrag van 1961 de algemene toepassing van *jus soli* verplicht, in plaats van slechts wanneer het de geboorte van een kind dat anderszins staatloos zou zijn betreft. In werkelijkheid stelt het Verdrag geen formele eisen aan het gebruik van *jus soli* of *jus sanguinis*.

122. Met het Kinderrechtenverdrag in het achterhoofd beveelt UNHCR dan ook aan dat Nederland overgaat op een meer “inclusieve” benadering ten aanzien van de implementatie van Artikel 1 van het Verdrag van 1961. Dit artikel reguleert de verlening van het Nederlanderschap aan kinderen die op Nederlands grondgebied zijn geboren, maar anderszins staatloos zouden zijn. UNHCR raadt aan dat deze kinderen automatisch de Nederlandse nationaliteit verkrijgen, tenminste wanneer hun ouders duurzaam in Nederland verblijven. Dit zou in lijn zijn met de praktijk van de meerderheid van de Staten die aan het Verdrag van 1961 zijn gebonden. Zoals de *Dakar Summary Conclusions* stellen, is het onder Artikel 1 aan Staten toegestaan:

either [to] provide for automatic (*ex lege*, or by operation of law) acquisition of its nationality upon birth pursuant to Article 1(1)(a), or for acquisition of nationality upon submission of an application pursuant to Article 1(1)(b). (...)

A Contracting State may apply a combination of these alternatives for acquisition of its nationality by providing different modes of acquisition based on the level of attachment of the individual to that State. For example, a Contracting State might provide for automatic acquisition of its nationality by otherwise stateless children born in their territory whose parents are permanent or legal residents in the country, whereas it might require an application procedure for those whose parents are not legal residents. Any distinction in treatment of different groups, however, cannot be based on discriminatory grounds and must be reasonable and proportionate.¹⁷¹

¹⁷⁰ Handelingen Tweede Kamer van 27 maart 1984, 1983–1984, p. 4024.

¹⁷¹ UNHCR, “Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children”, Summary Conclusions, Expert Meeting, Dakar, Senegal, September 2011, paras. 20–21.

Case: Staatloos kind, geboren in Nederland, met een Sri Lankaanse moeder

Een jongen genaamd Nalin werd op 22 juli 2001 in Nederland geboren. Zijn vader is onbekend, maar zijn moeder komt uit Sri Lanka en bezat een Sri Lankaans paspoort op het moment dat ze asiel aanvraag in Nederland. Haar aanvraag werd uiteindelijk afgewezen en ze werd teruggestuurd naar Sri Lanka. Als gevolg van haar serieuze psychiatrische aandoeningen had Bureau Jeugdzorg op dat moment al de voogdij over het kind toegewezen gekregen. De moeder had de geboorte van Nalin nog niet geregistreerd bij de autoriteiten van Sri Lanka en heeft dit altijd geweigerd te doen. Desalniettemin is hij uiteindelijk in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) opgenomen als Sri Lankaan.

De jongen ontving een reguliere verblijfsvergunning bij zijn geboorte, en deze werd jaarlijks verlengd. Nalin leefde bij Nederlands pleegouders, maar kon niet reizen met zijn verblijfsvergunning. Bureau Jeugdzorg trachtte daarom een Nederlands paspoort voor hem te bemachtigen. Het Bureau claimde dat Nalin staatloos was en dat hij incorrect in de GBA als burger van Sri Lanka stond geregistreerd. Ze legden uit dat hij onbekend was bij de autoriteiten van het land en dat hij niet bij de ambassade was aangegeven. Naar de mening van Bureau Jeugdzorg had Nalin het recht om te opteren voor het Nederlanderschap onder Artikel 6(1)b van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN).¹⁷² Dit verzoek werd echter afgewezen door de IND, die stelde (afgaand op de GBA registratie) dat Nalin niet staatloos maar Sri Lankaans was.

Een rapportage van experts inzake Sri Lanka's nationaliteitswetgeving evenals een analyse van de frictie tussen het huidige Artikel 6(1)b RWN en Artikel 1 van het Verdrag van 1961 werden aangeboden aan de gemeente waar Nalin woonde.¹⁷³ Uiteindelijk bleek de gemeente overtuigd van zijn staatloosheid, en inmiddels heeft Nalin de Nederlandse nationaliteit via Artikel 6(1)b verkregen.¹⁷⁴

Jurisprudentie betreffende Artikel 6(1)b RWN

123. Jurisprudentie betreft doorgaans enerzijds het vereiste dat aanvrager sedert geboorte staatloos is, of anderzijds het vereiste van legaal verblijf.
124. Een uitspraak van de Hoge Raad van 14 januari 2005 behandelde de vraag of twee minderjarige kinderen al vanaf hun geboorte staatloos waren.¹⁷⁵ In 1995 waren twee Armeniërs naar Nederland gekomen met geldige Sovjet paspoorten, en ze dienden een aanvraag voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden in. Hun persoonsdocumenten werden indertijd ook door de autoriteiten van de Republiek Armenië geaccepteerd, in afwachting van goedkeuring van gewijzigde nationaliteitswetgeving in de winter van 1995. Ten tijde van de uitspraak van de Hoge Raad was nog niet definitief beschikt over hun aanvraag. In 1997 en 1999 kreeg het stel twee in Nederland geboren dochters. In 2001 probeerden de ouders onder Artikel 6(1)b RWN de Nederlandse

¹⁷² Article 6(1)b: "After making a written declaration to that effect, the following persons shall acquire Netherlands nationality ... : b) an alien who was born in the Netherlands ... and has been admitted to and who has had his or her principal place of residence there during a continuous period of at least three years and is stateless since his or her birth".

¹⁷³ G.R. de Groot, 'Notitie over de verwerving van de nationaliteit van Sri Lanka door afstamming' [Note on the acquisition of Sri Lankan nationality by descent], 19 juni 2010. Op te vragen bij UNHCR.

¹⁷⁴ Email bericht van bureau Jeugdzorg d.d. 17 januari 2011. Op te vragen bij UNHCR.

¹⁷⁵ Hoge Raad, 14 januari 2005, LJN AR4847.

nationaliteit aan te vragen voor hun kinderen. De Rechtbank Den Haag stelde onderzoek in naar het Armeense nationaliteitsrecht en achtte het waarschijnlijk dat de ouders Armeense burgers waren en dat hun kinderen daarom ook de Armeense nationaliteit bezaten. De Rechtbank oordeelde dat de ouders niet hadden aangetoond dat hun kinderen al sinds hun geboorte staatloos waren, ook al stelde de Armeense consul in een brief dat kinderen van Armeniërs die als vluchteling zijn erkend niet in aanmerking komen voor de Armeense nationaliteit. De Hoge Raad bevestigde het oordeel van de Rechtbank te Den Haag: de brief van de Armeense consul deed niet ter zake, aangezien de ouders (nog) niet als vluchteling waren erkend in Nederland.

125. Een uitspraak van de Hoge Raad van 28 maart 2008 betref een Syrisch-Koerdische familie die het Nederlanderschap had aangevraagd voor hun minderjarige dochter.¹⁷⁶ De familie was in april 1999 naar Nederland gekomen, alleen in het bezit van Syrische identiteitsdocumenten uitgevaardigd door de *Mukhtar* (dorpshoofd). De Nederlandse autoriteiten weigerden de aanvraag in te willigen, stellende dat de nationaliteitsstatus van de dochter (en de ouders) “onbekend” was, niet staatloos. De familie startte bij de Rechtbank Den Haag een procedure op onder Artikel 17 RWN om een bevestiging te verkrijgen dat het kind het Nederlanderschap had verkregen onder Artikel 6(1)b RWN. De Rechtbank, afgaand op uitgebreid onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, steunde de gemeente in haar weigering en stelde dat de ouders hun nationaliteitsstatus (en die van hun dochter) niet afdoende hadden bewezen.¹⁷⁷ De Hoge Raad besloot uiteindelijk dat men niet in cassatie kon gaan, omdat dit niet wezenlijk was in het licht van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.
126. In september 2010 deed de Rechtbank Zwolle een uitspraak die geheel in lijn ligt met de interpretatie van Artikel 6(1)b RWN zoals voorgestaan door UNHCR en enkele bovenvermelde auteurs.¹⁷⁸ De zaak betref een staatloze Palestijnse vader (afkomstig uit Libanon) die voor zijn minderjarige zoon het Nederlanderschap probeerde aan te vragen onder Artikel 6(1)b RWN. Het werd niet betwist dat zowel vader als zoon staatloos waren en ook het feit dat de zoon in Nederland is geboren en hier vanaf zijn geboorte drie jaar ononderbroken heeft gewoond stond niet ter discussie. Echter, aangezien niemand in de familie in het bezit was van een verblijfsvergunning, weigerden de autoriteiten het Nederlanderschap toe te kennen omdat niet werd voldaan aan het vereiste van “toelating”. De Rechtbank verwees in de uitspraak naar Artikel 94 van de Nederlandse Grondwet, die stelt dat Verdragsregels met direct effect prevaleren boven nationale wetgeving. De Rechtbank bepaalde dat Artikel 1(2)b van het Verdrag van 1961 inderdaad direct effect had. Het Artikel stelt:

A Contracting State may make the grant of its nationality in accordance with subparagraph (b) 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 the ten years in all.

¹⁷⁶ Hoge Raad, 28 maart 2008, LJN BC7919.

¹⁷⁷ Rechtbank Den Haag, 12 december 2006.

¹⁷⁸ Rechtbank Zwolle-Lelystad, 9 september 2010, LJN BN6394. Zie ook Jurisprudentie Vreemdelingenrecht 2011, nr. 58, geannoteerd door H. de Voer. Voor het perspectief van de betrokken gemeente, zie G. Reijgersberg, “Jurisprudentie, onder redactie van mr. J.C. Tomson”, *Burgerzaken & Recht*, no. 10 (2010), 350-351.

127. De uitdrukking *habitually resided*, in de authentieke Engelse verdragstekst, duidt vervolgens de Rechtbank op dat “sprake dient te zijn van een situatie waarin iemand duurzaam in Nederland verblijft en hier te lande zijn maatschappelijk leven heeft ontwikkeld.” Uit het Verdrag kan niet worden opgemaakt dat de autoriteiten hun toestemming moeten hebben verleend voor deze duurzame verblijfplaats. De Rechtbank vernietigde daarom de weigering om het Nederlanderschap te verlenen. Hoewel de gemeente in eerste instantie in beroep ging tegen deze uitspraak, werd de jongen later met terugwerkende kracht een verblijfsvergunning verleend waardoor hij in staat was te voldoen aan de voorwaarden in Artikel 6(1)b RWN.

Artikel 14(6) RWN: ontneming van de Nederlandse nationaliteit met staatloosheid als gevolg

128. Artikel 14 RWN beperkt de omstandigheden waaronder een nationaliteit mag worden afgenomen wanneer dit resulteert in staatloosheid, en draagt op deze manier bij aan het voorkomen van staatloosheid. Het Artikel bepaalt als volgt:

1. Onze minister kan de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap intrekken, indien zij berust op een door de betrokken persoon gegeven valse verklaring of bedrog, dan wel op het verzwijgen van enig voor de verkrijging of verlening relevant feit.

...

6. Met uitzondering van het geval, bedoeld in het eerste lid, heeft geen verlies van het Nederlanderschap plaats indien staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn.¹⁷⁹

129. Artikel 8 van het Verdrag van 1961 stelt:

- (1) A Contracting State shall not deprive a person of his nationality if such deprivation would render him stateless.
- (2) Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this article, a person may be deprived of the nationality of a Contracting State: ... (b) Where the nationality has been obtained by misrepresentation or fraud.

130. Hoewel Artikel 14(6) RWN daarom niet in strijd is met Artikel 8 van het Verdrag van 1961, meent De Groot niettemin dat de invoering van deze bepaling in 2003 niet strookt met de mentaliteit van het Verdrag van 1961.¹⁸⁰ Artikel 14(6) botst evenmin met het EVN van 1997, aangezien laatstgenoemde in Artikel 7 een uitzondering vermeldt op de algemene regel dat verdragsstaten geen bepalingen in hun wetgeving mogen opnemen die het verlies van nationaliteit *ex lege* mogelijk maken: dit is namelijk wel toegestaan in het geval van “verkrijging van de nationaliteit van de Staat die Partij is, door middel van aan de aanvrager toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit.”

¹⁷⁹ Voor kritiek op de bevoegdheid van de minister om de Nederlandse nationaliteit onder Artikel 14(1) af te nemen, ook als staatloosheid het gevolg is, zie G.-R. de Groot, *Handboek Nieuw Nationaliteitsrecht* (Deventer: Kluwer, 2003), 82. Artikel 14(1) jo. (6) is mogelijk in strijd met Artikel 8(4) van het Verdrag van 1961 dat stelt: “A Contracting State shall not exercise a power of deprivation ... except in accordance with law, which shall provide for the person concerned the right to a fair hearing by a court or other independent body”.

¹⁸⁰ *Ibid.*, 353–354.

131. Het oordeel van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HJEU) in de *Rottmann*-zaak¹⁸¹ is relevant in deze context. Hierin werd bepaald dat een Lidstaat het recht heeft een EU burger zijn of haar nationaliteit te ontnemen als deze is verkregen via bedrog, zelfs wanneer het gevolg is dat de persoon in kwestie tevens het EU burgerschap verliest omdat hij of zij niet langer in het bezit is van de nationaliteit van een Lidstaat. Echter, het oordeel van het HJEU bepaalde ook dat de ontneming van een nationaliteit onderhevig is aan het proportionaliteitsbeginsel. Er dient met name vastgesteld te worden of het terugdraaien van naturalisatie, en daarmee het verlies van de rechten die elke EU burger geniet, gerechtvaardigd en proportioneel is in verhouding tot het vergrijp gepleegd door de persoon in kwestie, tot de tijd die verstreken is tussen naturalisatie en het besluit tot ontneming en tot de mogelijkheid om de oorspronkelijke nationaliteit weer terug te krijgen. Het arrest bepaalde tevens dat het aan nationale gerechtshoven is om vast te stellen of naleving van het proportionaliteitsbeginsel betekent dat de persoon in kwestie een redelijke periode geboden moet worden waarin geprobeerd kan worden om de oorspronkelijke nationaliteit van een Lidstaat te herbemachtigen. Deze overweging dient te worden gemaakt met inachtneming van alle relevante omstandigheden en voordat het besluit tot ontneming van een nationaliteit op grond van bedrog van kracht wordt.

Artikel 8 RWN: naturalisatie

132. Artikel 8 RWN draagt bij aan het beperken van staatloosheid en luidt als volgt:

1. Voor verlening van het Nederlanderschap overeenkomstig artikel 7 komt slechts in aanmerking de verzoeker

...

c. die tenminste sedert *vijf jaren* onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, toelating en hoofdverblijf heeft;

...

4. De termijn bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt op *drie jaren* gesteld voor de verzoeker die hetzij ongehuwd tenminste drie jaren onafgebroken met een ongehuwde Nederlander in een duurzame relatie anders dan het huwelijk samenleeft, hetzij *staatloos* is” (nadruk toegevoegd).

133. Staatloze personen hebben dus vergemakkelijkte toegang tot de Nederlandse nationaliteit – een voorwaarde voor verdragsstaten onder Artikel 32¹⁸² van het Verdrag van 1954 – maar moeten nog altijd voldoen aan alle vereisten zoals genoemd in Artikel 8(1) RWN.¹⁸³

¹⁸¹ Court of Justice of the European Union (Grand Chamber), Case C-135/08 *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, 2 maart 2010, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4be130552.html> [bezoekt op 7 november 2011].

¹⁸² De huidige Nederlandse regering verwijst expliciet naar deze bepaling in haar plan van 28 maart 2011 om de RWN aan te passen. Beschikbaar op <http://www.internetconsultatie.nl/nationaliteitsrecht/document/300> [bezoekt op 15 oktober 2011].

¹⁸³ De Groot betoogt dat het beter zou zijn om ook een optierecht (in plaats van een recht op naturalisatie) te bieden aan staatlozen en vluchtelingen. Zie G.-R. de Groot, “Weer verder op weg naar een vernieuwd Nederlands nationaliteitsrecht”, 213.

4.3 Tot besluit

134. Bij het tegengaan van staatloosheid in Nederland is de identificatie van gevallen van staatloosheid het grootste struikelbrok. Er is, zoals is gebleken, geen sprake van een expliciete verplichting onder het Verdrag van 1954 om een staatloosheidsprocedure in het leven te roepen. Niettemin, zonder enig mechanisme om staatloosheid vast te stellen is het moeilijk om te zien hoe Staten hun verdragsverplichtingen na kunnen komen.¹⁸⁴ UNHCR beschouwt het instellen van een procedure dan ook als het praktische gevolg van ratificatie van het Verdrag van 1954. Een speciaal opgezette procedure is beter in staat staatloze personen te identificeren en maakt daarmee bescherming op maat mogelijk. Ook wordt op deze wijze het (statistische) bewustzijn van de precieze grootte van het probleem verbeterd en is het voor Staten makkelijker om aan hun internationale verplichtingen voortvloeiende uit het Verdrag van 1954 te voldoen. Een gecentraliseerde en aangewezen instantie met een zekere specialisatie in het vaststellen van staatloosheid zou bijdragen aan het opbouwen van de noodzakelijke expertise.
135. Ook in de Nederlandse context moedigt UNHCR het instellen van een staatloosheidsprocedure aan. Deze zou inspiratie kunnen halen uit Artikel 17 RWN, zoals De Groot en Evers suggereren. Zij betogen eveneens dat een gescheiden procedure opgezet zou kunnen worden, wat de Rechtbank Den Haag in staat zou stellen om een bindende uitspraak te doen inzake iemands vermeende staatloosheid.¹⁸⁵ Onder Artikel 17 RWN kan een persoon een aanvraag indienen bij de daartoe gespecialiseerde Rechtbank Den Haag om uitsluitel te krijgen of hij of zij het Nederlanderschap bezit. Het zou een mogelijkheid zijn om deze Rechtbank ook de bevoegdheid toe te kennen om staatloosheid vast te stellen, maar het is aan Staten zelf om hier een beslissing over te nemen. De zaak die in paragraaf 40 is beschreven, over een Syrische Koerd die staatloos claimde te zijn en daarom zijn registratie als “nationaliteit onbekend” in de GBA bestreed, roept inderdaad de vraag op of niet-gespecialiseerde Rechterbanken belast moeten worden met de taak om staatloosheid te bepalen.
136. In de visie van De Groot en Evers heeft een conclusie van de Rechtbank dat iemand staatloos is niet onmiddellijk een automatisch gevolg voor wat betreft verblijfsrecht, maar het zou de staatloze wel in staat stellen om de rechten die voortkomen uit de Verdragen van 1954 en 1961 in te roepen. Echter, UNHCR prefereert in principe het verlenen van verblijfsrecht aan personen die door een Rechtbank erkend zijn als staatloos en die geen verblijfsrecht in enig ander land hebben.¹⁸⁶ Alleen op deze wijze wordt echt aan de bedoeling van het Verdrag van 1954 voldaan, aangezien veel van de rechten uit het Verdrag van verblijfsrecht afhankelijk zijn. De verhalen van staatlozen behandeld in de demografische analyse hebben de moeizame toegang tot basale rechten als gezondheidszorg, onderwijs en werk aangetoond. Alleen erkenning van staatloosheid draagt in die zin dus niet bij aan het verbeteren van hun situatie, aangezien erkenning niet gelijk staat aan legaal verblijf.
137. UNHCR is zich ervan bewust dat het verlenen van verblijfsrecht aan erkende staatlozen een verstrekkende aanbeveling is. Tegelijkertijd is dit een logisch gevolg van erkenning, wat nodig is om Nederland in staat te stellen aan zijn verplichtingen onder de Verdragen van 1954 en 1961 te voldoen. Een navolgenswaardig voorbeeld is dat van Spanje,

¹⁸⁴ Ibid., 8.

¹⁸⁵ L. Evers en G.-R. de Groot, “Staatloos of van onbekende nationaliteit of nationaliteit in onderzoek?”.

¹⁸⁶ Zie UNHCR “Stateless Determination Procedures and the Status of Stateless Persons”, Summary Conclusions, of the Expert Meeting, Geneva, 6–7 Dec. 2010, para. 25–27.

waar alle erkende staatlozen een hernieuwbare verblijfsvergunning voor vijf jaar wordt geboden, inclusief een werkvergunning. Letland biedt een hernieuwbare vergunning van vier jaar aan erkende staatloze personen, terwijl Frankrijk, Italië en Mexico hernieuwbare verblijfsvergunningen van één of twee jaar uitgeven wanneer staatloosheid is vastgesteld.¹⁸⁷ In ieder geval, gelet op de bredere doelstelling staatloosheid terug te dringen, valt het hebben van een nationaliteit in het algemeen te verkiezen boven de erkenning en bescherming van een staatloos persoon.

138. De buitenschuldprocedure biedt geen oplossing voor het probleem. In de huidige procedure rust de bewijslast volledig op de schouders van de aanvrager. De Vreemdelingencirculaire stelt dat dit beleid is toegestaan onder het Verdrag van 1954, omdat in dit document geen procedurele voorwaarden worden genoemd.¹⁸⁸ UNHCR raadt aan de bewijslast te delen tussen het individu en de Staat en meent dat een speciaal hiervoor ingestelde autoriteit zich bezig dient te houden met het beoordelen van het bewijsmateriaal.¹⁸⁹ Bovendien verkeert de Staat doorgaans in een betere positie dan het individu om relevante bepalingen in buitenlands nationaliteitsrecht te achterhalen, wat vervolgens resulteert in een betere beoordeling van het waarheidsgehalte van de claim tot staatloosheid.
139. Uit bovenstaande juridische analyse blijkt dat, afgezien van problemen rondom identificatie en vaststelling, de Nederlandse wetgeving in het algemeen voldoet aan de vigerende internationale verplichtingen omtrent staatloosheid. Een uitzondering hierop is het vereiste van “toelating” voor kinderen die hun optierecht op het Nederlanderschap willen uitoefenen. De constatering dat de Nederlandse vreemdelingen- en nationaliteitswetgeving in principe in lijn is met de Verdragen van 1954 en 1961 betekent echter niet dat er geen ruimte is voor verbetering. Om staatloosheid effectief aan te pakken is het goed mogelijk dat voorbij moet worden gegaan aan de voorwaarden van deze verdragen. Het volgende hoofdstuk zal dan ook gebieden aanwijzen waarop het Nederlands recht met betrekking tot staatloosheid zinvol kan worden verbeterd.

¹⁸⁷ Zie Ruma Mandal, “UNHCR Handbook on the Determination of Statelessness, Discussion Paper No. 4, What Status Should Stateless Persons have at the National Level?”, (draft prepared for Expert Meeting on Statelessness Determination Procedures and Statelessness Status Geneva, 6-7 Dec. 2010), Nov. 2010.

¹⁸⁸ Zie B11/17.2 van de Vreemdelingencirculaire.

¹⁸⁹ Zie UNHCR, “Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons”, Summary Conclusions of an Expert Meeting Held in Geneva, Switzerland on 6-7 December 2010. “If an individual can demonstrate, on the basis of all reasonably available evidence, that he or she is evidently not a national, then the burden should shift to the State to prove that the individual is a national of a state.”

Voorbeeld: Een staatloze Roma familie

Mirela Nikolić is een Roma moeder. Staatloosheid is een probleem dat al generaties lang terugkeert in haar familie: haar grootouders, ouders, zichzelf en haar kinderen zijn staatloos. Mirela is geboren in Italië, maar kwam naar Nederland toen ze nog een kind was. Vanwege de moeilijkheden die ze hier aantroffen migreerde de hele familie (met valse identiteits- en reisdocumenten) naar de Verenigde Staten. Echter, hier hebben ze nooit een verblijfsvergunning verkregen. Daarom, uit vrees om ontdekt te worden, heeft ze haar vier kinderen, geboren in de Verenigde Staten, nooit bij de autoriteiten aangemeld.

In 1998 verhuisde Mirela en haar familie terug naar Nederland (wederom gebruikmakend van valse documenten). Pogingen om hun verblijf te legaliseren door een verblijfsvergunning aan te vragen liepen op niets uit. Mirela heeft nog altijd geen identiteitsbewijs en ze mag niet werken. Op een zeker moment heeft ze voedsel uit een supermarkt gestolen, waardoor ze nu ongewenst is verklaard. Hoewel de familie als staatloos staat geregistreerd in de gemeente waar ze wonen, blijven de autoriteiten op zoek naar een land waarnaar Mirela en haar familie gedeporteerd kunnen worden. Tot zover zonder resultaat. In de tussentijd, omdat ze nog minderjarig zijn, kunnen Mirela's kinderen naar school. Echter, zodra ze achttien worden wacht ook hen een staatloos bestaan.

Voorbeeld: Een ongedocumenteerde Somaliër

Ahmed Hassan behoort tot de Bajuni stam, die enkele eilanden voor de Somalische kust bewoont. Bajuni spreken een dialect van Swahili. Vanwege het voortdurende gewapende conflict in Somalië besloot Ahmed zijn land te ontvluchten. Via Jemen slaagde hij erin Nederland te bereiken in 2007. Zijn asielaanvraag werd afgewezen, omdat zijn stelling Somaliër te zijn niet geloofwaardig werd geacht. Ter voorbereiding van zijn uitzetting werd Ahmed voorgeleid bij de ambassades van Kenia en Tanzania. Geen van beide beschouwde Ahmed als staatsburger. Ahmed werd vervolgens naar Somalië gedeporteerd in februari 2010. Omdat Ahmed de Somalische taal niet beheerst werd hem toegang tot het land ontzegd en werd hij op een vliegtuig terug naar Nederland gezet. Het leeuwendeel van zijn tijd in Nederland heeft Ahmed doorgebracht in asielzoekerscentra of in vreemdelingendetentie. Het is onduidelijk wat nu met hem zal gebeuren. Hij heeft besloten dat het beter zou zijn als hij terug zou keren naar Somalië, maar hij heeft geen papieren waarmee hij veilig naar zijn land van herkomst kan afreizen.

5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

“The issue of statelessness has been left to fester in the shadows for far too long. It is time to take the necessary steps to rid the world of a bureaucratic malaise that is, in reality, not so difficult to resolve. It is simply a question of political will and legislative energy.”

António Guterres, UN High Commissioner for Refugees
Louise Arbour, former UN High Commissioner for Human Rights¹⁹⁰

5.1 Conclusie

140. In 2006 vaardigde het Uitvoerend Comité van UNHCR een Conclusie uit over de *identificatie*, de *preventie* en de *beperking* van staatloosheid, evenals de *bescherming* van staatloze personen.¹⁹¹ UNHCR werkt aan verbetering op deze vier gebieden en spoort Staten aan hetzelfde te doen.
141. Ten eerste, wat betreft de situatie in Nederland, is de kwestie van *identificatie* het meest problematisch gebleken. Functioneel preventief beleid en de beperking van staatloosheid, evenals de bescherming van reeds staatloze personen, zijn gestoeld op kennis van de grootte en karakteristieken van deze groep. Momenteel is de beschikbare informatie op beide vlakken beperkt. De statistische analyse in dit rapport laat zien dat er regelmatig geen onderscheid wordt gemaakt tussen staatlozen en personen van onbekende nationaliteit. De statistieken die wel beschikbaar zijn, zijn daardoor geen afspiegeling van de ware mate waarin staatloosheid voorkomt in Nederland. Er bestaat geen uniformiteit tussen verschillende instanties in de manier waarop staatloosheid wordt geregistreerd. Duizenden personen dragen al jaren het label “nationaliteit onbekend” en pogingen om hun situatie op te helderen worden nauwelijks ondernomen. Het gangbare gebruik om personen als van onbekende nationaliteit te labelen omdat ze niet kunnen voldoen aan de strikte GBA vereisten om als staatloos geregistreerd te worden, verhindert de toepassing van hun rechten die besloten liggen in het Verdrag van 1954. Nederland heeft dit verdrag geratificeerd, waarmee het de bijzondere noodzaak tot bescherming van staatlozen erkent, maar heeft nog altijd geen procedure opgezet om staatloosheid vast te stellen. Zonder een heldere en onbetwistbare manier om staatloosheid te bepalen is het goed mogelijk dat personen niet de rechten krijgen toegewezen die hen toekomen. Momenteel maakt de Handleiding Uitvoeringsprocedures van de GBA zelfs geen melding van staatloosheid, en er zijn dan ook geen richtlijnen voorhanden over hoe staatloosheid dient te worden vastgesteld.
142. Hoewel de buitenschuldprocedure momenteel de voornaamste methode is om legaal verblijf toe te kennen aan staatlozen en aan personen die niet kunnen terugkeren naar hun thuisland vanwege een gebrek aan consulaire of andere ondersteuning van hun overheid, is het in feite geen staatloosheidsprocedure. Zoals Batchelor benoemt, doet het toekennen van verblijfsrecht op grond van “onverwijderbaarheid” weinig “to identify cases of statelessness generally and, therefore, misses an opportunity to address the

¹⁹⁰ A. Guterres and L. Arbour, “The Hidden World of Stateless People”, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (28 November 2007), beschikbaar op <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=4964&LangID=E> [bezoekt op 15 oktober 2011].

¹⁹¹ UNHCR, “Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons, 6 October 2006, No. 106 (LVII) - 2006”.

broader question of identifying increased flows of stateless persons due to changed circumstances in their countries of origin”.¹⁹² Als gevolg hiervan, zo voegt zij toe, is het “impossible to determine the magnitude of the problem of statelessness within EU Member States as there is no consistent way of identifying cases”.¹⁹³ Een speciaal opgezette procedure zou zowel problemen gerelateerd aan de onduidelijke status van staatlozen wegnemen, als zichtbaarheid verlenen aan het fenomeen. Daarnaast zou op deze manier het aantal bij voorbaat uitzichtloze asielaanvragen, slechts ingesteld omdat geen betere procedure voorhanden is, kunnen worden beperkt. De ervaringen van landen die een dergelijke procedure hebben opgezet, zoals Frankrijk, Hongarije en Spanje, wijzen erop dat procedurele verbeteringen het bewustzijn, de bescherming en de identificatie van staatloze personen ten goede komen.¹⁹⁴ Hierbij dient te worden opgemerkt dat de status van “staatloos zijn”, net zoals vluchtelingenstatus, een juridisch feit is dat wordt overzien door internationaal recht. Er behoort een mechanisme te bestaan dat personen in staat stelt om hun claim tot deze status beoordeeld en eventueel erkend te zien.¹⁹⁵

143. In Nederland wordt staatloosheid niet zorgvuldig erkend. Zelfs herhaalde verklaringen van buitenlandse ambassades waarin enige binding met of verantwoordelijkheid voor een persoon wordt ontkend, zijn doorgaans niet voldoende voor de Nederlandse autoriteiten om iemand als staatloos te beschouwen. Ook wanneer iemand bij herhaling onverwijderbaar blijkt, leidt dit er niet toe dat Nederland de verantwoordelijkheid op zich neemt. De bewijslast om staatloosheid aan te tonen wordt volledig bij het individu neergelegd. Hoewel een vereiste om medewerking te verlenen op dit gebied logisch zou zijn, drukt de bewijslast op het moment zo zwaar op het individu dat de effectiviteit van het Verdrag van 1954 wordt ondermijnd, omdat sommige staatlozen hierdoor niet herkend worden. Zoals de *Geneva Conclusions* opmerken:

The 1954 Convention requires proving a negative: establishing that an individual is *not* considered as a national by any State under the operation of its law. Because of the challenges individuals will often face in discharging this burden, including access to evidence and documentation, they should not bear sole responsibility for establishing the relevant facts. In statelessness determination procedures, the burden of proof should therefore be shared between the applicant and the authorities responsible for making the determination. It is incumbent on individuals to cooperate to establish relevant facts. ...

Determination procedures should adopt an approach to evidence which takes into account the challenges inherent in establishing whether a person is stateless. The evidentiary requirements should not be so onerous as to defeat the object and purpose of the 1954 Convention by preventing stateless persons from being recognized. It is only necessary to consider nationality in relation to States with which an individual applicant has relevant links (in particular by birth on the territory, descent, marriage or habitual residence).¹⁹⁶

144. Het recht op een nationaliteit is tenslotte een positief recht. Het is dan ook belangrijk om te benadrukken dat Staten niet eenzijdig een nationaliteit dienen toe te kennen wanneer het veronderstelde land van burgerschap eerder heeft ontkend dat er sprake is van een

¹⁹² C.A. Batchelor, “The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons”, 39.

¹⁹³ *Ibid.*, 40.

¹⁹⁴ G. Gyulai, “Remember the forgotten, protect the unprotected”, *Forced Migration Review*, no. 32 (2009), 48.

¹⁹⁵ UNHCR “Stateless Determination Procedures and the Status of Stateless Persons”, Summary Conclusions, of the Expert Meeting, Geneva, 6–7 Dec. 2010, para 1.

¹⁹⁶ *Ibid.*, paragrafen 13-14.

dergelijke band. Als de persoon in kwestie niet de nationaliteit van enige andere Staat bezit, dan is hij of zij staatloos en behoort de persoon in aanmerking te komen voor alle rechten die in het Verdrag van 1954 staan vermeld.

145. Ten tweede, het is aangetoond dat de implementatie van Artikel 1 van het Verdrag van 1961 – dat zich richt op de preventie van staatloosheid – bemoeilijkt wordt door het vereiste van toelating dat besloten ligt in Artikel 6(1)b RWN. Aangezien het Verdrag expliciet spreekt van “*habitual residence*” (“gewoon verblijf”) is het ongeoorloofd als verdragsstaten “*lawful residence*” (“toegestaan verblijf”) vereisen. Zoals de *Summary Conclusions of the expert meeting in Dakar on preventing statelessness among children* bevestigen: “the 1961 Convention does not allow Contracting States to make an application for the acquisition of nationality of otherwise stateless individuals conditional on *lawful residence*”. Hetzelfde document merkt op dat *habitual residence* “should be understood as stable, factual residence”.¹⁹⁷ Het Verdrag inzake het voorkomen van staatloosheid met betrekking tot statenopvolging uit 2006 vermeldt eveneens dat *habitual residence* verwijst naar “een duurzaam feitelijk verblijf”. *Habitual residence* duidt ook in andere rechtsgebieden op een feitelijke situatie, zoals in internationaal privaatrecht. De duidelijke bewoording van Artikel 1 van het Verdrag van 1961 is erkend door de Rechtbank Zwolle in september 2010. Deze Rechtbank stelde dat *habitual residence* verwijst naar de “situatie waarin iemand duurzaam in Nederland verblijft en hier te lande zijn maatschappelijk leven heeft ontwikkeld”.
146. Ten derde, de *beperving* van staatloosheid is een belangrijk aandachtsgebied voor UNHCR. Hoewel kan worden betwijfeld of Artikel 32 van het Verdrag van 1954, dat naturalisatie behandelt, wel voldoende effectief is om staatloosheid terug te dringen, voldoet de Nederlandse wetgeving op dit punt wel aan het Verdrag. De Nederlandse wet ligt ook in lijn met de bepalingen omtrent het verlies van nationaliteit zoals opgenomen in het Verdrag van 1961, door als uitgangspunt te nemen dat verlies van het Nederlanderschap geen staatloosheid tot gevolg mag hebben. De enige uitzondering op dit principe, namelijk de regel dat de Nederlandse nationaliteit wel mag worden ingetrokken wanneer deze via fraude is verkregen, is toegestaan onder het Verdrag van 1961.
147. Tot slot, de *bescherming* van staatloze personen in Nederland is zeer zorgwekkend gebleken. Dit heeft te maken met de problematische identificatie van mensen die behoefte hebben aan bescherming, evenals met het feit dat wanneer zij – door welke instantie dan ook – als staatloos worden beschouwd, zij niet alle rechten genieten die hen toekomen. De interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden gaven aan dat vele respondenten grote moeite hebben met het verkrijgen van toegang tot essentiële gezondheidszorg en met het bemachtigen van persoonsbewijzen (zelfs wanneer zij legaal in Nederland verblijven). In overeenstemming met de aanbeveling gedaan door de Ombudsman, stelt UNHCR voor dat in een toekomstige staatloosheidsprocedure alle aanvragers een identiteitsbewijs wordt geboden. Ook gedurende de buitenschuldprocedure zouden aanvragers in staat moeten kunnen zijn zichzelf te identificeren. Verder bleek opsluiting in vreemdelingendetentie frequent en langdurig. De repetitieve aard van dit proces – detentie, geen vooruitzicht op deportatie, vrijlating met aanzegging het land te verlaten, arrestatie en eventueel ongewenstverklaring vanwege illegaal verblijf, gevolgd door herhaalde detentie – is ontmoedigend. Enkele academici hebben dit type praktijk al als onmenselijke of vernederende behandeling aangemerkt. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat psychologische klachten als gevolg van deze gang van zaken veel voorkomen onder de respondenten.

¹⁹⁷ UNHCR, “Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children”, Summary Conclusions, Expert Meeting, Dakar, Senegal, Sept. 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e8423a72.html>, para. 28 [bezocht op 9 november 2011]. See also, G.-R. de Groot, “The acquisition of nationality by potentially stateless children: Observations on the Articles 1–4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness”, UNHCR paper (forthcoming).

5.2 Aanbevelingen

148. Tot slot, om te waarborgen dat Nederland zich volledig houdt aan zijn verplichtingen die voortkomen uit de Verdragen van 1954 en 1961 en om zeker te zijn dat staatlozen de rechten genieten waar zij recht op hebben, doet UNHCR de volgende suggesties en aanbevelingen. Sommige verwijzen naar definities of procedures. Andere zijn erop gericht om een meer menselijke behandeling mogelijk te maken van een groep personen wier zichtbaarheid en toegang tot bijstand in geen verhouding staat tot het leed dat zij verduren. Alle aanbevelingen vallen binnen één of meer van de vier categorieën: identificatie, preventie, beperking en bescherming.

Vaststellen van staatloosheid

1

UNHCR raadt aan dat een toegankelijke en efficiënte staatloosheidsprocedure wordt ingesteld. Een speciaal opgezette procedure kan staatloze personen beter identificeren, wat geschiktere beschermingsmaatregelen mogelijk maakt, het (statistische) bewustzijn van de ware grootte van het probleem verbetert en Nederland beter in staat stelt om zijn verplichtingen onder het Verdrag van 1954 na te komen.

2

UNHCR raadt aan dat er een gecentraliseerde, gespecialiseerde en onafhankelijke instantie om staatloosheid vast te stellen in het leven wordt geroepen. Deze instantie dient relevante expertise op het gebied van staatloosheid en nationaliteitszaken te hebben en adequate financiële en personele middelen. Het aanwijzen van een gespecialiseerde instantie is belangrijk, omdat dit transparantie, kennis en kunde waarborgt. Staatloosheid werpt verscheidene kwesties op die duidelijk verschillen van wat tijdens een vluchtelingenprocedure wordt meegewogen.

3

Op basis van de ervaringen van andere landen waar een staatloosheidsprocedure reeds bestaat en op grond van rondetafelgesprekken en de conclusies die UNHCR in 2010 en 2011 heeft uitgevaardigd, doet UNHCR de volgende aanbevelingen met betrekking tot de opzet van een dergelijke procedure:

- a) In ogenschouw nemend dat vele staatlozen minderjarig zijn, dient een beslissing in de procedure binnen een redelijke termijn te worden genomen.
- b) De procedure zou niet gekenmerkt moeten worden door een ondoenlijk hoge bewijslast. Dit frustrereert de doelstellingen van het Verdrag van 1954, aangezien het de erkenning van staatlozen kan verhinderen. De procedure zou met betrekking tot de bewijsvoering rekening moeten houden met de barrières die inherent zijn aan het aantonen van staatloosheid.
- c) De bewijslast dient gedeeld te worden tussen de aanvrager en de behandelende instantie. Het Verdrag van 1954 noopt tot het bewijzen van een negatieve situatie – dat een persoon door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd. Hoewel personen verplicht zijn mee te werken bij het vaststellen van de relevante feiten, zullen zij dikwijls moeite hebben om het bewijs en de documentatie te bemachtigen die vereist is om de afwezigheid van een nationaliteit

aan te tonen. Zij zouden dus niet alleen de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van relevante feiten dienen te dragen. Het delen van de bewijslast is ook een erkenning van de rol die een Staat speelt in het verkrijgen van betrouwbare informatie van buitenlandse autoriteiten of ambassades.

- d) De staatloosheidsprocedure zou niet accusatoir moeten zijn, het principe van rechtszekerheid moeten garanderen, toegang tot gratis juridisch advies moeten bieden en het recht van beroep moeten eerbiedigen. Eventuele leges op aanvragen voor erkenning van staatloosheid dienen redelijk te zijn en mogen niet belemmerend zijn voor staatlozen die bescherming zoeken.
- e) Wanneer, medewerking van de persoon in kwestie ten spijt, het onmogelijk blijkt om binnen een redelijke tijdsspanne (te bepalen op nationaal niveau door de relevante instantie) vast te stellen dat een persoon van onbekende nationaliteit een bepaalde nationaliteit bezit, zou erkenning van staatloosheid passend zijn.
- f) Het is aanbevelingswaardig om gespecialiseerde training op het gebied van nationaliteitswetgeving en praktijk te bieden aan functionarissen die verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van staatloosheid. Meer in het algemeen, initiatieven om het bestaan van een staatloosheidsprocedure kenbaar te maken zouden ondernomen moeten worden.

4

Deze studie heeft ongeveer 500 personen geïdentificeerd die als staatloos staan geregistreerd in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en die waarschijnlijk ook daadwerkelijk staatloos zijn. Dit in tegenstelling tot circa 1.500 personen die ook als zodanig staan geregistreerd, maar die van Indonesische afkomst zijn en quasi-Nederlanderschap bezitten of die vanwege hun Portugese ouders het recht op de Portugese nationaliteit hebben. Een meerderheid van de 500 staatlozen is minderjarig en de meeste van hen zijn geboren in Nederland, maar zijn niet in het bezit van een verblijfsvergunning. UNHCR raadt daarom aan dat navraag naar de situatie van deze groep prioriteit verkrijgt, om zo hun staatloosheid of nationaliteit vast te stellen. Waar noodzakelijk zou het Nederlanderschap of een verblijfsvergunning moeten worden verleend. Dit is belangrijk om zeker te zijn dat Nederland aan zijn verplichtingen onder Artikel 1 van het Verdrag van 1961 voldoet, evenals aan Artikel 7 van het Kinderrechtenverdrag.

5

Wanneer een aanvrager zorgen uit met betrekking tot zijn of haar bescherming in het land van herkomst, dient volledige navraag naar een eventuele vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming gedaan te worden. Alleen wanneer is vastgesteld dat een persoon geen internationale bescherming behoeft kan er contact worden gelegd met het land van herkomst om mogelijke staatloosheid te onderzoeken. Van personen die niet langer deel uitmaken van een asielpcedure mag niet bekend worden gemaakt aan het land van herkomst dat zij asiel hebben aangevraagd.

Registratie en identificatie door gemeentes

6

Om gaten in de identificatie van staatloosheid te vermijden is het volgens dit onderzoek belangrijk dat het label “nationaliteit onbekend” niet zo regelmatig wordt toegepast bij inschrijving in de GBA, zonder dat verder onderzoek is verricht. Wanneer deze noemer wel wordt toegepast moet actief worden gestreefd naar het vaststellen van een nationaliteit en het zo snel mogelijk oplossen van de situatie.

7

Om zeker te zijn van consistentie en volledige erkenning van status door alle relevante instanties, zou de GBA registratie waar nodig moeten worden bijgewerkt in het geval van een statusbepaling, of dit nu een vluchtelingen- of staatloosheidsstatus betreft, of de verlening van een nationaliteit. Bijvoorbeeld, wanneer is vastgesteld dat een persoon staatloos is, dient zijn of haar registratie in de GBA te worden bijgewerkt van “nationaliteit onbekend” naar “staatloos”.

8

Dit onderzoek wijst uit dat het nuttig zou zijn om richtlijnen te ontwikkelen omtrent het bijwerken van statusveranderingen in de GBA en om passende training aan te bieden aan gemeentes om de implementatie hiervan op weg te helpen.

9

Om beter zicht te krijgen op het aantal staatlozen in Nederland zouden statistieken op een transparante manier moeten worden bijgehouden en bijgewerkt, met medeneming van data over leeftijd, geslacht en landen van herkomst en geboorte, zodat ze een weerspiegeling zijn van het daadwerkelijke aantal staatlozen op Nederlands grondgebied.

Oplossingen voor situaties waarin het vermeende land van herkomst weigert mee te werken aan terugkeer

10

Om vroegtijdige en correcte identificatie van staatloosheid te verzekeren, dient verwijzing naar een staatloosheidsprocedure in een zo vroeg mogelijk stadium te gebeuren, bijvoorbeeld als de persoon in kwestie zelf stelt staatloos te zijn of wanneer dit aan het licht komt tijdens de buitenschuldprocedure. In het laatste geval zouden aanvragers van de buitenschuld- naar de staatloosheidsprocedure moeten worden overgeplaatst.

11

Om te zorgen dat de procedure toegankelijk en effectief is, zouden de IND en juridische hulpverleningsorganisaties potentieel staatloze personen moeten wijzen op het bestaan van een staatloosheidsprocedure. Lokale autoriteiten en andere relevante instanties zouden ook geïnformeerd moeten worden over de procedure en hun verantwoordelijkheden daarin.

12

Op mensenrechtelijke en humanitaire gronden en om staatloosheid op de midden en lange termijn te voorkomen, zou de buitenschuldprocedure beschikbaar kunnen blijven voor personen die niet claimen staatloos te zijn maar bij wie de Staat van vermeend burgerschap weigert mee te werken aan terugkeer.

13

Met het oog op de gevolgen voor personen die niet in staat blijken om aan de criteria van de buitenschuldprocedure te voldoen, zouden de Nederlandse autoriteiten kunnen overwegen om de bewijslast te herschikken in erkenning van het aanzienlijke verschil in middelen en invloed tussen de Staat en het individu. Zo kan een beslissing makkelijker binnen een redelijke tijdsspanne worden bereikt.

14

Terughoudendheid zou moeten worden betracht in het uitvaardigen van ongewenstverklaringen aan onverwijderbare personen vanwege illegaal verblijf. Een dergelijke verklaring criminaliseert en bestraft hun verblijf op Nederlands grondgebied, terwijl het juridisch en praktisch onmogelijk kan zijn om terug te keren, zonder dat hen dit kan worden verweten. Dit kan resulteren in een kwalijke cyclus van arrestatie, detentie, vrijlating, hernieuwde arrestatie en hernieuwde detentie. Het maakt dat een oplossing voor de situatie van deze groep mensen nog lastiger te vinden is.

15

Door de samenwerking met herkomstlanden te verdiepen kunnen de Nederlandse autoriteiten de repatriëring faciliteren van staatlozen of personen van onbekende nationaliteit met een wens tot terugkeer. Als er aanwijzingen zijn dat de betrokken ambassade beter zou reageren op een overheidsverzoek, dan zou het zinvol kunnen zijn om een officieel verzoek in te dienen betreffende de nationaliteit en terugkeer van een persoon, in plaats van verwachten dat het individu dit doet.

Verstrekken van documentatie en verlenen van verblijfsvergunningen

16

UNHCR raadt aan dat gedurende een staatloosheidsprocedure en/of gedurende een buitenschuldprocedure identiteitsbewijzen worden verstrekt aan de aanvragers, zodat ze kunnen voldoen aan de wettelijke identificatieplicht die in Nederland van kracht is. Een tijdelijke verblijfsvergunning, geldig voor de duur van de procedure, zou moeten worden verleend.

17

UNCHR beveelt aan dat erkenning van staatloosheid in het algemeen uitmondt in het verlenen van een verblijfsvergunning. In sommige gevallen zal dit niet passend zijn, bijvoorbeeld wanneer een staatloos persoon verblijfsrecht geniet in een andere Staat en daar kan terugkeren en leven zonder dat zijn of haar mensenrechten in het geding zijn. De verblijfsvergunning zou verleend kunnen worden voor een hernieuwbare termijn van ten minste een jaar. Het bezit van een verblijfsvergunning stelt iemand in staat om alle rechten die voortvloeien uit het Verdrag van 1954 te genieten.

Intrekken van de Nederlandse voorbehouden op het Verdrag van 1954

18

De ontwikkeling van het internationale mensenrechtenregime, waar ook Nederland aan is gebonden, in ogenschouw nemend, zouden de twee voorbehouden op de Artikelen 8 en 26 van het Verdrag van 1954 moeten worden ingetrokken

Preventie van staatloosheid in Nederland

19

UNHCR beveelt aan dat in de bepalingen van Artikel 6(1)b RWN, dat het optierecht op het Nederlanderschap reguleert, het vereiste van “toelating” wordt ingetrokken, aangezien deze voorwaarde niet is toegestaan onder het Verdrag van 1961. In plaats hiervan zou een vereiste van duurzaam verblijf kunnen worden geïntroduceerd.

20

Met het Kinderrechtenverdrag in het achterhoofd beveelt UNHCR aan dat Nederland overgaat op een meer “inclusieve” benadering ten aanzien van de implementatie van Artikel 1 van het Verdrag van 1961. Dit artikel reguleert de verlening van het Nederlanderschap aan kinderen die op Nederlands grondgebied zijn geboren, maar anderszins staatloos zouden zijn. UNHCR raadt aan dat deze kinderen automatisch de Nederlandse nationaliteit verkrijgen, tenminste wanneer hun ouders duurzaam in Nederland verblijven. Dit zou in lijn zijn met de praktijk van de meerderheid van de Staten die aan het Verdrag van 1961 zijn gebonden.

21

De gevolgen van het afnemen van de Nederlandse nationaliteit, wanneer deze in eerste instantie frauduleus is verkregen, dienen zorgvuldig in overweging te worden genomen wanneer dit staatloosheid tot gevolg heeft. In dergelijke gevallen zouden met name proportionaliteitsoverwegingen meegewogen moeten worden, overeenkomstig het Rottmann arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

LITERATUUR

Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten

“Handleiding uitvoeringsprocedures”, (2010).

Amnesty International

“Update van het rapport: The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers”, (2010).

Batchelor, Carol A.

“Stateless Persons: Some Gaps in International Protection”, *International Journal of Refugee Law* 7, no. 2 (1995), pp. 232-259.

“Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status”, *International Journal of Refugee Law* 10, no. 1/2 (1998), pp. 156-183.

“The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Implementation Within the European Union Member States and Recommendations for Harmonization”, *Refugee* 22, no. 2 (2005), pp. 31-58.

Blitz, Brad K.

“Statelessness, protection and equality”, *Refugee Studies Centre, Forced Migration Policy Briefing* no. 3 (2009), beschikbaar op http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:5157.

Blitz, Brad K., and Maureen Lynch

“Statelessness and the benefits of citizenship: A comparative study”, *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights/International Observatory on Statelessness* (2009), beschikbaar op http://www.udhr60.ch/report/statelessness_paper0609.pdf.

Boeles Pieter

“Het nut van nationaliteit”, *Afscheidscollege als hoogleraar immigratierecht* (Leiden, 29 juni 2007), beschikbaar op http://media.leidenuniv.nl/legacy/Het_nut_van_nationaliteit%5B1%5D.pdf.

“Het nut van nationaliteit”, *Nederlands Juristenblad*, no. 42 (2007), pp. 2666-2671.

Busser A., and P. R. Rodrigues

“Staatloze Roma in Nederland”, *Asiel- en Migrantenrecht*, no. 8 (2010), pp. 384-390.

Council of Europe

“Position Paper of the Bureau of the European Committee on Legal Cooperation on the Draft Recommendation on the Nationality of Children”, (2009).

Gerard-René de Groot

“Weer verder op weg naar een vernieuwd Nederlands nationaliteitsrecht”, *Migrantenrecht* 9, no. 10 (1994), pp. 209-216.

Handboek Nieuw Nationaliteitsrecht (Deventer: Kluwer, 2003).

Achtentwintig Nederlanders? Bewerkte adviezen en casus over de toepassing van de Nederlandse nationaliteitswetgeving ('s-Gravenhage: Elsevier Overheid, 2007).

“A clarification of the fundamental rights implications of stateless and persons erased from the register of residents”, *Briefing paper European Parliament* (2007).

“The acquisition of nationality by potentially stateless children: observations on the Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness”, *UNHCR paper* (forthcoming).

Dienst Justitiële Inrichtingen (Ministerie van Justitie)

“Vreemdelingenbewaring in getal. 2005-2009”, (2010).

Dokters van de Wereld

“Stateeloos maakt radeloos. De situatie van stateelozen in Nederland 2009”, (2010), beschikbaar op <http://www.doktersvandewereld.org/Stateeloos-maakt-radeloos>.

Equal Rights Trust

“Unraveling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons”, (2010), beschikbaar op <http://www.equalrightstrust.org/news19july2010/index.htm>.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment

“Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba and the Netherlands Antilles”, (2007), beschikbaar op <http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2008-02-inf-eng.htm>.

Evers Léon and Gerard-René de Groot

“Staatloos of van onbekende nationaliteit of nationaliteit in onderzoek?”, (2011, On file with UNHCR).

Frellick Bill and Maureen Lynch

“Statelessness: a forgotten human rights crisis”, *Forced Migration Review* 24 (2005), p. 66.

Goris Indira, Julia Harrington, and Sebastian Köhn

“Statelessness: what it is and why it matters”, *Forced Migration Review* 32 (2009), pp. 4-6.

H.W. Groeneweg and J.H. van der Winden, eds.

Commentaar Vreemdelingenwet 2000. Editie 2004-2005 (Den Haag: Sdu uitgevers, 2004).

António Guterres and Louise Arbour

“The Hidden World of Stateless People”, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (28 November 2007), beschikbaar op <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/EGUA-79DPYC?OpenDocument&Click=>.

Gyulai Gábor

“Remember the forgotten, protect the unprotected”, *Forced Migration Review*, no. 32 (2009), pp. 48-49.

Thomas Hammarberg

“It is wrong to criminalize migration”, (2008), beschikbaar op http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080929_en.asp.

“Report by the Commissioner for Human Rights Mr. Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands, 21-25 September 2008”, (2009).

Eric Heijs

“Nederlandschap in de Nederlandse Koloniën: Regulering van immigratie vanuit de koloniën door nationaliteitsbeleid in Nederland”, *Recht der Werkelijkheid* 12, no. 2 (1991), pp. 21-42.

J. Kleijne

Artikelsgewijs commentaar op de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Deventer: Kluwer, 2001).

G.G. Lodder

Vreemdelingenrecht in vogelvlucht. 3rd ed (Den Haag: Sdu uitgevers, 2008).

Lynch Maureen

“Statelessness: International blind spot linked to global concerns”, *Refugees International Field Report* (2 September 2009), p. 2.

Mandal Ruma

“Discussion Paper no. 3: Procedures for Determining Whether a Person is Stateless”, Discussion papers series for the establishment of a UNHCR Handbook on the Determination of Statelessness (2010).

“Discussion Paper no. 4: What Status Should Stateless Persons Have at the National Level?”, Discussion papers series for the establishment of a UNHCR Handbook on the Determination of Statelessness (2010).

Manly Mark and Santhosh Persaud

“UNHCR and responses to statelessness”, Forced Migration Review, no. 32 (2009), pp. 7-10.

Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees migratienetwerk (EMN)

“Statistisch Jaaroverzicht Migratie en Internationale Bescherming – Nederland 1 januari 2008 - 31 december 2008”, (2010).

P.H. Oostendorp

“Staatloosheid, onbekende nationaliteit en de GBA”, in Trends in het nationaliteitsrecht, ed. Hans Ulrich Jessurun d’Oliveira (‘s-Gravenhage: Sdu, 1998), pp. 127-134.

Perks Katherine and Jarlath Clifford

“The legal limbo of detention”, Forced Migration Review, no. 32 (2009), pp. 42-43.

Reijgersberg Gerard

“Jurisprudentie, onder redactie van mr. J.C. Tomson”, Burgerzaken & Recht, no. 10 (2010), pp. 350-351.

Southwick Katherine and Maureen Lynch Lynch

“Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness”, (2009).

Spijkerboer T.P. and B.P. Vermeulen

Vluchtelingenrecht (Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005).

Strikwerda Luc

Inleiding tot het Nederlandse internationaal privaatrecht. 9th ed (Deventer: Kluwer, 2008).

Tan Vivian

“Chasing the Propiska”, Refugees 3, no. 147 (2007), pp. 10-11.

UN High Commissioner for Refugees

“UNHCR Brief on Statelessness and Detention Issues”, (1997), beschikbaar op : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4410638fc.html>.

“Final Report Concerning the Questionnaire on Statelessness Pursuant to the Agenda for Protection, Steps taken by States to Reduce Statelessness and to Meet the Protection Needs of Stateless Persons”, (March 2004), beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405f09834.html>.

Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians, (2005), beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/436608b24.html>.

“Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons, 6 October 2006, No. 106 (LVII) - 2006”, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453497302.html>.

UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, (January 2008), beschikbaar op <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/47cfae612.html>.

“Action to Address Statelessness: A Strategy Note”, (2010), beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html>.

“The Concept of Stateless Persons under International Law”, Summary Conclusions of an Expert Meeting held in Prato, Italy on 27–28 May 2010, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ca1ae002.html>.

“Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons”, Summary Conclusions of an Expert Meeting Held in Geneva, Switzerland on 6–7 December 2010, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9022762.html>.

“Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children”, Summary Conclusions, Expert Meeting, Dakar, Senegal, September 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e8423a72.html>.

“Mapping Statelessness in the United Kingdom”, November 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ecb6a192.html>.

UN Secretary-General

Guidance Note of the Secretary-General: The United Nations and Statelessness, June 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e11d5092.html>.

United Nations

“A study of statelessness”, (1949).

Ricky van Oers, Betty de Hart and Kees Groenendijk

“Country report: The Netherlands”, EUDO Citizenship Observatory Country Reports (2010).

Laura van Waas

Nationality Matters. Statelessness under international law (Antwerp: Intersentia, 2008).

“Statelessness: A 21st century challenge for Europe”, Security and Human Rights, no. 2 (2009), pp. 133-146.

VluchtelingenWerk Nederland

“Geen Pardon, geen Terugkeer. De stand van zaken rond de uitvoering van het Project Terugkeer”, (2006), beschikbaar op <http://www.vluchtelingenwerk.nl/bibliotheek/geen-pardon-geen-terugkeer.php>.

Vonk Olivier

Dual Nationality in the European Union. A Study on Changing Norms in Public and Private International Law and in the Municipal Laws of Four EU Member States, Dissertation European University Institute (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, Forthcoming).

Weissbrodt, David S. and Clay Collins

“The Human Rights of Stateless Persons”, Human Rights Quarterly 28, no. 1 (2006), pp. 245-276.

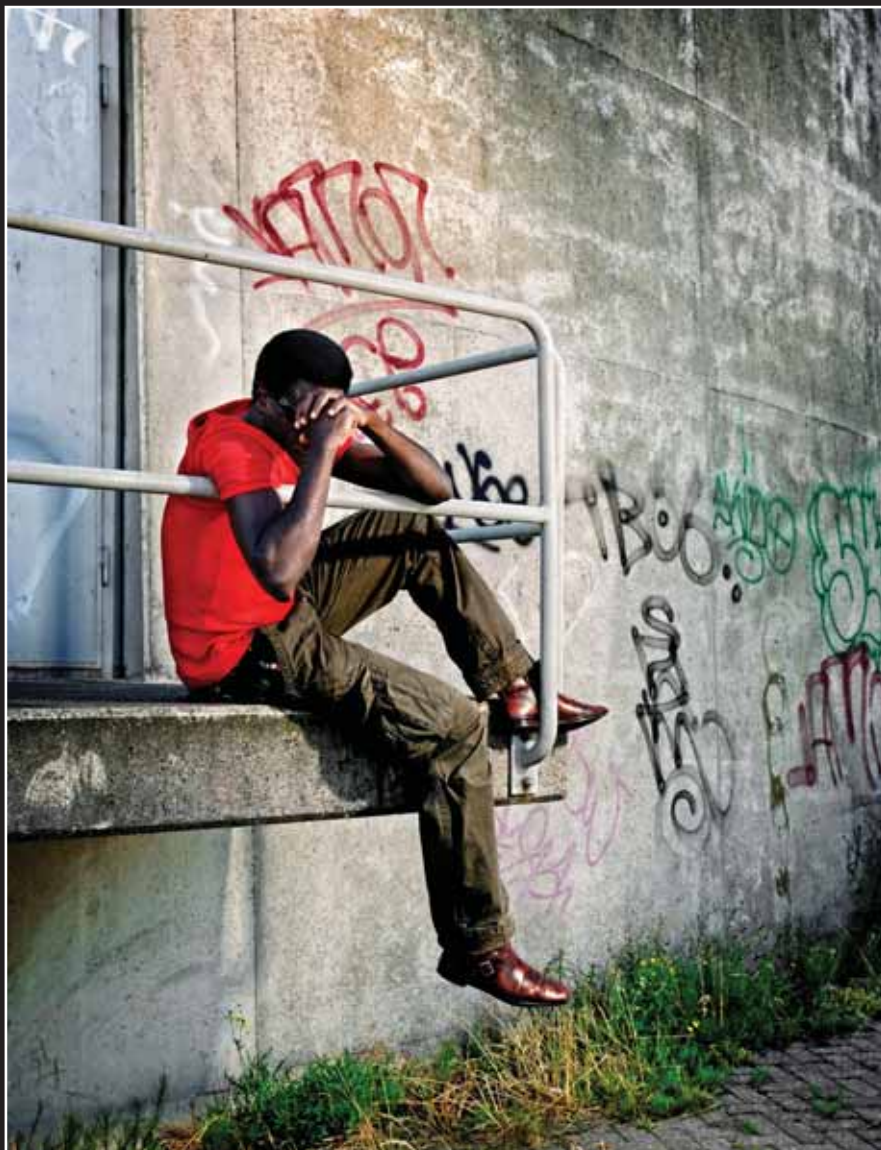
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

“Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2006”, (2006), beschikbaar op <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/illegalenschatting-2006.aspx>.

“Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009”, (2011), beschikbaar op <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/illegalenschatting.aspx>.

Staatloosheid

photo © Jeroen van Loon



United Nations High Commissioner for Refugees
Den Haag, november 2011

Deze studie onderzoekt de situatie van staatloze personen in Nederland. UNHCR heeft alle beschikbare statistische informatie bekeken en de Nederlandse wet en beleid onderzocht, om zo een licht te kunnen werpen op de complexe en verborgen problemen van staatloosheid. Vele staatloze personen in Nederland zijn geïnterviewd in een poging om het fenomeen staatloosheid een menselijk gezicht te geven.

www.unhcr.nl

60
YEARS

 **UNHCR**
The UN Refugee Agency