



De rechtspositie van staatloze minderjarigen in Nederland

Auteur:	Sabine Leermakers
Studentnummer:	U1241981
Administratienummer:	418726
Instelling:	Universiteit van Tilburg*
Opleiding:	Rechtsgeleerdheid
Accentprogramma:	Privaatrecht
Leden examencommissie:	Prof. mr. P. Vlaardingerbroek Dr. L. E. van Waas
Afstudeerdatum:	28 augustus 2013
Plaats:	Tilburg

Zijn mensenrechten van mensen, of van staatsburgers?
- Thomas Spijkerboer¹ -

* Gebruik gemaakt van logo '© 2013 Universiteit van Tilburg', via
<<http://www.tilburguniversity.edu/nl/studenten/studentenleven/verenigingen/logo/>>

¹ Thomas Spijkerboer is hoogleraar migratierecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Thomas Spijkerboer, 'Eigen landje van Vluchtelingen', *NRC Handelsblad* 2012, p.9.

Voorwoord

Deze scriptie vormt het eindresultaat van mijn opleiding Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Tilburg. Ik wilde in mijn scriptie mijn interesse voor het jeugdrecht en mensenrechten combineren. Staatloosheid onder minderjarigen vormde hiervoor het juiste onderwerp. Tijdens een symposium in november 2011 waarin het 'Statelessness Program' van de Universiteit van Tilburg officieel werd gepresenteerd, heb ik voor het eerst kennis genomen van het onderwerp 'staatloosheid'. Ik was direct gefascineerd door deze problematiek die mensen op ingrijpende wijze isoleert van de samenleving. Hoewel ik in eerste instantie voor een meer vreemdelingenrechtelijk onderwerp had gekozen, werd 'staatloosheid' onder minderjarigen toch het uiteindelijke onderwerp van mijn scriptie. Met dit onderzoek wil ik de rechten van staatloze minderjarigen in Nederland onder de aandacht brengen en indien nodig, bijdragen aan de verbetering van hun rechtspositie.

Via deze weg wil ik graag prof. mr. P. Vlaardingebroek bedanken voor zijn begeleiding, goede feedback en prettige samenwerking tijdens het schrijven van deze scriptie. Ook wil ik graag Dr. L. E. van Waas bedanken die als tweede begeleider mijn onderzoek heeft beoordeeld. Tot slot wil ik ook van deze gelegenheid gebruik maken om mijn privé- omgeving te bedanken voor de ondersteuning en nodige afleiding tijdens mijn afstudeerperiode.

Het uiteindelijke resultaat van mijn scriptie ligt voor u. Ik hoop dat u het met plezier zult lezen.

Sabine Leermakers

Tilburg, augustus 2013

Inhoudsopgave:

Lijst van afkortingen	7
Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1 Probleembeschrijving	8
1.2 Doelstelling.....	8
1.3 Centrale vraag	9
1.4 Methodiek en Leeswijzer	9
1.5 Maatschappelijke relevantie	9
1.6 Wetenschappelijke relevantie	10
Hoofdstuk 2: Staatloosheid.....	11
2.1 Begripsbepaling staatloosheid.....	11
2.1.1 Definitie van de term ‘staatloze’	11
2.1.2 Nationaliteit en staatloosheid	12
2.1.3 ‘De jure’- en ‘de facto’ staatloosheid	13
2.2 Oorzaken van staatloosheid	13
2.2.1 Technische en bureaucratische oorzaken	14
2.2.2 Statenopvolging.....	15
2.2.3 Discriminatie en willekeurige ontneming van de nationaliteit	15
2.3 Staatloosheid in de praktijk	16
2.3.1 Juridische gevolgen van staatloosheid.....	16
2.3.2 Politieke gevolgen van staatloosheid.....	17
2.3.3 Sociale gevolgen staatloosheid	17
2.3.4 Psychologische gevolgen staatloosheid	17
2.4 Staatloze minderjarigen.....	18
2.4.1 Oorzaken van staatloosheid	18
2.4.2 Gevolgen van staatloosheid voor kinderen	20
2.5 Staatloze minderjarigen in Nederland	20
2.6 Conclusie	21
Hoofdstuk 3: Staatloze kinderen en het internationaal recht	22
3.1 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.....	22
3.1.1 Artikel 15; het recht op een nationaliteit.....	22
3.2 Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954).....	23
3.2.1 Geschiedenis.....	23
3.2.2 Doel en inhoud van het verdrag	23

3.3	Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961)	24
3.3.1	Doel en inhoud van het verdrag	24
3.4	Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind	25
3.4.1	Geschiedenis.....	25
3.4.2	Inhoud van het verdrag	26
3.4.3	Artikel 7 lid 1 IVRK; het recht op een nationaliteit.....	26
3.4.4	Artikel 6 lid 2 IVRK; het recht op ontwikkeling.....	27
3.4.5	Artikel 8 lid 1 IVRK; het recht op een identiteit	27
3.4.6	Artikel 3 lid 1 IVRK; het belang van het kind	28
3.4.7	Artikel 24 IVRK; het recht op gezondheid en gezondheidszorg	29
3.4.8	Artikel 28 lid 1 IVRK; recht op onderwijs	30
3.5	Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.....	31
3.5.1	Inhoud van het verdrag	31
3.5.2	Artikel 8 EVRM; recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven	31
3.5.3	Artikel 14 EVRM; verbod van discriminatie	32
3.6	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten	33
3.6.1	Geschiedenis.....	33
3.6.2	Artikel 24; het recht op een nationaliteit.....	33
3.7	Europees Verdrag inzake Nationaliteit	33
3.7.1	Artikel 4; de beginselen inzake nationaliteit	34
3.7.2	Artikel 6; verkrijging van een nationaliteit.....	34
3.8	Verdrag inzake het voorkomen van Staatloosheid met betrekking tot Statenopvolging.....	34
3.9	Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie	35
3.10	Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen.....	36
3.11	Aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de nationaliteit van kinderen.....	36
3.12	Conclusie	37
	Hoofdstuk 4: Staatloze kinderen en het Nederlands recht	39
4.1	Rijkswet op het Nederlandschap.....	39
4.1.1	Artikel 1 Rw Ned; begripsbepaling ‘staatloze’	40
4.1.2	Artikel 6 Rw Ned; het optierecht van in Nederland geboren staatloze kinderen	40
4.1.3	Artikel 8 Rw Ned; naturalisatie	42
4.1.4	Artikel 14 Rw Ned: ontneming van de Nederlandse nationaliteit.....	43
4.2	Het Nederlandse vreemdelingenrecht	44

4.2.1	De buitenschuldprocedure	44
4.3	'Besluit langdurig verblijvende kinderen en 'Kinderpardon'	45
4.3.1	Staatloze kinderen en 'worteling'	45
4.4	Toegang tot de gezondheidszorg.....	46
4.5	Recht op onderwijs.....	48
4.6	Wet op de jeugdzorg	49
4.7	Conclusie	50
Hoofdstuk 5: Staatloosheidsprocedure in het Verenigd Koninkrijk		52
5.1	Staatloosheid in het Verenigd Koninkrijk.....	52
5.1.1	Statistische omvang staatlozen	52
5.1.2	Huidige immigratieregels m.b.t. staatlozen in het Verenigd Koninkrijk.....	53
5.1.3	Situatie staatlozen in het VK.....	53
5.2	Staatloosheidsprocedure in het Verenigd Koninkrijk.....	54
5.3	Nederland vs. het Verenigd Koninkrijk	55
5.3.1	Ondertekening en ratificatie Verdrag uit 1954 en Verdrag uit 1961.....	55
5.3.2	Statistische omvang van het probleem onbekend.....	55
5.3.3	Situatie staatlozen	56
5.4	Conclusie	56
Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen		58
6.1	Conclusie	58
6.2	Aanbevelingen.....	61
Hoofdstuk 8: Literatuurlijst		64
Bijlage: 1		71

Lijst van afkortingen

Hieronder vindt u een lijst met de gebruikte afkortingen in dit onderzoek. De afkortingen zijn op alfabetische volgorde gesorteerd en worden tevens in de tekst van het onderzoeksrapport toegelicht.

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CU	ChristenUnie
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DCI	Defence for Children
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
PvdA	Partij van de Arbeid
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
Vc	Vreemdelingencirculaire
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
Vw	Vreemdelingenwet
WHO	World Health Organization
WJZ	Wet op de Jeugdzorg

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Probleembeschrijving

Geen identiteitspapieren, geen stemrecht, geen mogelijkheid tot reizen, geen werk en moeilijke toegang tot onderwijs en gezondheidszorg. Het zijn enkele problemen waar staatlozen in hun dagelijkse leven mee te maken hebben. Een staatloze is iemand die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd.² Het ontbeert staatlozen aan een nationaliteit. Omdat nationaliteit de essentiële link vormt tussen een individu en een staat, zijn zij niet bij machte om enkele van bovengenoemde rechten uit te oefenen en leven ze vaak in een benarde situatie.³

De oorzaken die aan staatloosheid ten grondslag liggen zijn gaten in- of conflicten ten aanzien van de nationaliteitswetgeving, statenopvolging of discriminatie. Staatloosheid onder kinderen wordt tevens veroorzaakt door een gebrek aan geboorteregistratie of het overerven van staatloosheid van hun ouders. Staatloosheid is onwenselijk omdat nationaal- en internationaal recht veel gevolgen verbindt aan het hebben van een nationaliteit.⁴

Ook in Nederland komt staatloosheid voor. Hoewel precieze cijfers ontbreken door een gebrek aan registratie van staatlozen, schat UNHCR dat zich in 2011 ongeveer 2000 staatlozen in Nederland bevinden. Daarvan wordt geschat dat ongeveer 72 procent minderjarig is. Hoewel het lijkt alsof het hebben van een nationaliteit een voorwaarde is om mensenrechten uit te kunnen oefenen, komen aan staatloze minderjarigen zonder meer rechten toe op basis van (internationale) wetten en regelgeving. In dit onderzoek zal daarom aandacht worden besteed aan de rechten van staatloze minderjarigen in Nederland.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek spitst zich toe op de rechten van staatloze minderjarigen in Nederland.⁵ Zowel staatloze minderjarigen die in Nederland zijn geboren, als staatloze minderjarigen die niet in Nederland zijn geboren maar in Nederland verblijven vallen onder het bereik van dit onderzoek. Aan de hand van internationale- en nationale wetten en regelgeving zal inzicht worden verkregen in hun huidige rechtspositie. Voornamelijk zal aandacht worden besteed aan belangrijke grondrechtelijke

² Artikel 1 1954 Verdrag betreffende de Status van Staatlozen.

³ B. Frelick & M. Lynch, *'Statelessness: a forgotten human rights crisis'*, *Forced Migration Review*, nr. 24, 2005, p. 66.

⁴ Adviescommissie Vreemdelingenzaken, *'Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht'*, Den Haag: ACVZ 2008, p. 17.

⁵ Met de term 'minderjarigen' worden in dit onderzoek personen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar bedoeld.

verdragen en verdragen waar Nederland partij bij is. Bijvoorbeeld Europese verdragen inzake nationaliteit en staatloosheid.

Het doel van dit onderzoek is om de problematiek inzichtelijk te maken waarmee staatloze kinderen in Nederland worden geconfronteerd en om hun huidige rechtspositie in kaart te brengen. Indien de rechtspositie van staatloze minderjarigen verbetering verdient, worden er aanbevelingen gedaan die bij kunnen dragen aan de versterking van hun rechtspositie.

1.3 Centrale vraag

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *‘Verdient de rechtspositie van staatloze minderjarigen in Nederland versterking en zo ja, hoe?’*

1.4 Methodiek en Leeswijzer

Door middel van een analyse van wetgeving, jurisprudentie, literatuur en wetenschappelijke studies zal de centrale vraag worden beantwoord. Het onderzoek begint met een theoretisch kader omtrent staatloosheid. In dit hoofdstuk zal worden uitgelegd wat ‘staatloosheid’ is, welke oorzaken eraan ten grondslag liggen en welke consequenties ‘staatloosheid’ heeft voor staatlozen. Hoofdstuk 3 beschrijft welke internationale regelgeving van toepassing is op de situatie van minderjarige staatlozen. In dit hoofdstuk zal onder andere worden ingegaan op verdragen die tot doel hebben staatloosheid te beperken. Tevens wordt in hoofdstuk 3 aansluiting gezocht bij het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Hoofdstuk 4 gaat in op de Nederlandse regelgeving omtrent staatloosheid. In dit hoofdstuk zal bijvoorbeeld de Nederlandse wetgeving omtrent het verkrijgen van een Nederlandse nationaliteit worden behandeld. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan belangrijke grondrechten van minderjarigen, zoals het recht op onderwijs- en gezondheidszorg. In hoofdstuk 5 wordt aansluiting gezocht bij een ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk. Daar is recentelijk een staatloosheidsprocedure ingevoerd. In dit hoofdstuk zal in kaart worden gebracht in hoeverre een staatloosheidsprocedure iets voor Nederland kan betekenen. Op basis van voorgaande hoofdstukken zal in hoofdstuk 6 de centrale vraag worden beantwoord en zullen er aanbevelingen worden gedaan om bij te dragen aan een oplossing voor de situatie van staatloze minderjarigen in Nederland.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Recentelijk is in Nederland het Besluit langdurig verblijvende kinderen in werking getreden die minderjarige vreemdelingen die ‘geworteld’ zijn in de Nederlandse samenleving de mogelijkheid biedt om legaal verblijf te verwerven in Nederland.⁶ Deze regeling is er gekomen nadat

⁶ Meer over het Besluit langdurig verblijvende kinderen en het aanverwante Kinderpardon in paragraaf 4.2.

belangenbehartigingsorganisaties zich hard hebben gemaakt voor het belang van deze groep minderjarigen en door verontwaardiging vanuit de samenleving.⁷

Hoewel staatloze minderjarigen soms in Nederland zijn geboren of een groot deel van hun leven hier door hebben gebracht, mogen zij zich geen Nederlander noemen. Helaas geldt voor hen dat hun benarde situatie nog relatief onbekend is. Daarom is het zaak om licht te werpen op de situatie van deze groep minderjarigen die een illegaal en onzeker bestaan in Nederland leidt en momenteel in het duister tast.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

UNHCR heeft in 2011 een rapport uitgebracht waarin zij staatloosheid in Nederland in kaart hebben gebracht. Ook Defence for Children heeft in meerdere publicaties aandacht gevraagd voor staatloze minderjarigen. Toch ontbreekt het aan een onderzoek waarin de rechtspositie van staatloze minderjarigen in Nederland en hun rechten op basis van internationale regelgeving inzichtelijk wordt gemaakt. Met dit onderzoek wordt een begin gemaakt om deze leemte in de wetenschap op te vullen en kan hierna worden vastgesteld in hoeverre de huidige rechtspositie van staatloze minderjarigen versterking verdient.

7 Deze verontwaardiging kan worden afgeleid uit het feit dat 130.000 mensen een petitie hebben ondertekend voor de aanneming van een kinderpardon. NOS, 'Dibi biedt Leers petitie aan voor kinderpardon', via <http://nos.nl/video/415489-dibi-biedt-leers-petitie-aan-voor-kinderpardon.html>

Hoofdstuk 2: Staatloosheid

Voor velen van ons is het hebben van een nationaliteit een vanzelfsprekendheid. Nationaliteit wordt verkregen bij de geboorte en stelt ons in het bezit van het uitoefenen van vele rechten. Het hebben van identiteitspapieren, de toegang tot gezondheidszorg, toegang tot onderwijs, het hebben van een eigen woning en het verkrijgen van een rijbewijs maken het leven een stuk gemakkelijker. Dit zijn slechts enkele aspecten die samenhangen met het hebben van een nationaliteit. Helaas zijn niet voor iedereen deze gemakken vanzelfsprekend. Personen zonder een nationaliteit bezitten dezelfde rechten als ieder ander, maar zijn door een gebrek aan een nationaliteit niet in staat om deze rechten uit te oefenen. Zij zijn staatloos. In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod wat staatloosheid inhoudt, welke oorzaak eraan ten grondslag ligt, welke gevolgen het heeft voor de 'staatloze' en wat het betekent voor kinderen om staatloos te zijn.

2.1 Begripsbepaling staatloosheid

Wereldwijd zijn er ongeveer twaalf miljoen staatlozen.⁸ Helaas is dit slechts een schatting. Vermoed wordt dat er meer mensen zijn die ofwel staatloos zijn of waarvan de nationaliteit onbekend is, maar niet als zodanig geregistreerd staan.⁹ Na de Tweede Wereldoorlog zagen de Verenigde Naties (hierna: VN) zich geconfronteerd met miljoenen staatlozen die tijdens de oorlog waren gevlucht of die met het trekken van nieuwe landsgrenzen staatloos waren geworden.¹⁰ Daarom wilde de VN een verdrag dat staatlozen en vluchtelingen zou beschermen en staatloosheid zou verminderen.¹¹ Nadat in 1951 het Vluchtelingenverdrag werd aangenomen werd in 1954 het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen aangenomen voor staatlozen die geen vluchtelingen waren.¹² In Nederland trad dit verdrag op 11 juli 1962 in werking.¹³

2.1.1 Definitie van de term 'staatloze'

In artikel 1 van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen is de definitie van de term 'staatloze' weergegeven. Een 'staatloze' wordt gedefinieerd als 'een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd'.¹⁴ Omdat een staatloze door geen enkel land als onderdaan wordt erkend, ontbreekt het een staatloze aan een nationaliteit.

⁸ UNHCR, 'Staatlozen', via <www.unhcr.nl/over-unhcr/wie-helpen-we/staatlozen.html>

⁹ Idem.

¹⁰ A. Busser & P. Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *Asiel & Migrantenrecht* 2010-8, p.384.

¹¹ Idem.

¹² Meer over het 1954 Verdrag betreffende de Status van Staatlozen is te vinden in hoofdstuk 3.

¹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Verdrag betreffende de Status van Staatlozen', via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1954/9/008230.html?printpart=parties>>

¹⁴ Artikel 1 uit het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954

Nationaliteit vormt de essentiële link tussen een individu en de staat en geeft het individu de mogelijkheid om vele rechten uit te oefenen.¹⁵

2.1.2 Nationaliteit en staatloosheid

Het verkrijgen van een nationaliteit kan op verschillende manieren plaatsvinden en is afhankelijk van de wetgeving van het land zelf.¹⁶ Nationaliteit wordt normaliter verkregen door de geboorte. Het kan worden ontleend op basis van het 'jus soli' -beginsel, het 'jus loci'- beginsel of het 'jus sanguinis'-beginsel.¹⁷ Internationaal recht laat zich niet uit over welk beginsel de voorkeur heeft.¹⁸ 'Jus soli' betekent dat nationaliteit wordt gegeven aan degene die binnen een bepaald territorium van een staat is geboren. Dit beginsel wordt bijvoorbeeld gehanteerd in de Verenigde Staten en Frankrijk.¹⁹ In Nederland wordt nationaliteit verkregen op basis van het 'jus sanguinis'- beginsel.²⁰ Dit houdt in dat nationaliteit wordt gegeven op basis van afstamming.²¹ Ofwel, kinderen van wie de ouders de Nederlandse nationaliteit bezitten, verkrijgen automatisch bij de geboorte de Nederlandse nationaliteit.²² Daarnaast geldt nog voor de derde generatie migrantenkinderen dat een kind automatisch Nederlander wordt als hij wordt geboren uit een vader of moeder die tijdens de geboorte hoofdverblijf had in Nederland (het 'jus-loci'-beginsel).²³

Staatlozen vallen tussen wal en schip als het gaat om een nationaliteit. Indien het land waar zij hoofdverblijf hebben de verdragen betreffende de bescherming van staatlozen²⁴ hebben geratificeerd, genieten de staatlozen op basis van deze verdragen bescherming.²⁵ Maar ook al hebben staten de verdragen ondertekend, de soevereiniteit geeft staten nog altijd de macht te bepalen wie hun onderdanen zijn.²⁶ Ondanks ratificatie van verdragen en verschillende internationale regelingen die voorzien in richtlijnen hoe staatloosheid te verminderen, lijken nog steeds veel staten deze richtlijnen niet te implementeren in hun nationaliteitswetgeving. Hierdoor

¹⁵ B. Frelick & M. Lynch, 'Statelessness: a forgotten human rights crisis', *Forced Migration Review* 2005- 24, p. 66.

¹⁶ A. Busser & P. Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *Asiel & Migrantenrecht* 2010- 8, p.385.

¹⁷ Idem

¹⁸ I. Goris e.a., 'Statelessness: what it is and why it matters', *Forced Migration Review* 2009-32, p.4.

¹⁹ Idem.

²⁰ G. de Groot & M. Tratnik, '*Nederlands nationaliteitsrecht*', Deventer: Kluwer 2010, p.66.

²¹ I. Goris e.a., 'Statelessness: what it is and why it matters', *Forced Migration Review* 2009-32, p.4.

²² Dit blijkt uit art. 3 lid 1 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RvN) waarin staat: 'Nederlander is het kind waarvan ten tijde van zijn geboorte de vader of de moeder Nederlander is'.

²³ Art. 3. lid 3 RvN.

²⁴ Met 'verdragen betreffende de bescherming van staatlozen' worden het Verdrag betreffende de status van Staatlozen (1954) en het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961) bedoeld. Meer over deze verdragen is te vinden in hoofdstuk 3.

²⁵ A. Busser & P. Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *Asiel & Migrantenrecht* 2010- 8, p.386.

²⁶ Els Duran en Evelien Vehof, '*Staatlozen in Nederland. Iedereen zou ergens thuis moeten kunnen zijn*', Nieuwe liefde juni 2012, p.13. via <<http://nl.scribd.com/doc/96588674/Staatlozen-in-Nieuwe-Liefde>>

lopen nog steeds veel mensen het risico om staatloos te raken en blijft de situatie voor staatlozen even uitzichtloos.

2.1.3 'De jure'- en 'de facto' staatloosheid

Er bestaan twee vormen van staatloosheid; 'de jure'- en 'de facto' staatloosheid.²⁷ *De jure* staatloos wil zeggen dat iemand juridisch gezien staatloos is.²⁸ Hij wordt door geen enkele staat, krachtens de wetgeving, als onderdaan beschouwd en valt daarmee onder de definitie van art. 1 uit het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954.²⁹ Iemand die *de jure* staatloos is geniet bescherming op basis van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen en het Verdrag tot beperking der Staatloosheid uit 1961.³⁰ Iemand die *de facto* staatloos is heeft in theorie wel een nationaliteit, maar kan in de praktijk daar geen beroep op doen, doordat de staat van herkomst hem of haar niet meer als onderdaan erkent, of omdat iemand als vluchteling geen beroep meer kan doen op de bescherming van het land van herkomst.³¹ Mensen die *de facto* staatloos zijn ontbreekt het dus aan een effectieve nationaliteit.³² Hoewel het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961) in wezen alleen verwijst naar de categorie *de jure* staatlozen, is in een resolutie aangenomen *de facto* staatlozen zoveel mogelijk gelijk te stellen met *de jure* staatlozen en om hen in staat te stellen een effectieve nationaliteit te verwerven.³³

In de volgende paragraaf zal besproken worden welke oorzaken er aan staatloosheid ten grondslag liggen.

2.2 Oorzaken van staatloosheid

Dat nationaliteit geen gegeven is, maar een juridisch filosofische uitvinding, wordt aangehaald in het artikel van Boeles.³⁴ Tevens wordt dit bevestigd in het UNHCR rapport over staatloosheid in Nederland.³⁵ Staatloosheid kan daarom door verschillende oorzaken ontstaan.

²⁷ Amnesty International, 'De achttienjarige verjaardag kan gruwelijk zijn voor een staatloze', *Wordt vervolgd*, 2012- 2, p.18.

²⁸ Idem.

²⁹ Open Society Justice Initiative, *'De Jure Statelessness in the Real World: Applying the Prato Summary Conclusions'*, New York: The Open Society Institute 2011, p. 4.

³⁰ A. Busser & P. Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *Asiel & Migrantenrecht* 2010- 8, p.386.

³¹ Idem.

³² Idem.

³³ Resolutie op het Verdrag tot beperking der Staatloosheid waarin staat dat 'The Conference Recommends 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.' Via <http://wetten.overheid.nl/BWBV0004351/geldigheidsdatum_11-12-2012>

³⁴ P.Boeles, 'Het nut van nationaliteit', *NJB* 2007-2164, p. 2666.

³⁵ UNHCR, *'Staatloosheid in Nederland'*, Den Haag: UNHCR 2011, p.9.

2.2.1 Technische en bureaucratische oorzaken

Technische oorzaken kunnen samengevat worden als oorzaken waarbij staatloosheid het onbedoelde gevolg is van gaten in nationaliteitswetgeving van een bepaald land, conflicten tussen nationaliteitswetgeving en het handelen of nalaten van individuen.³⁶

Zoals gezegd is het hebben van een nationaliteit een juridische constructie. De verkrijging van een nationaliteit wordt geregeld door de wetgeving van het betreffende land. Staatloosheid kan daarom worden veroorzaakt doordat de wetten van landen met betrekking tot nationaliteit met elkaar conflicteren.³⁷ Een voorbeeld hiervan is wanneer de staat waar iemand is geboren nationaliteit verleent op basis van afstamming (het 'jus-sanguinis'-beginsel), terwijl de ouders van de pasgeborene zijn geboren in een staat die nationaliteit verleent aan personen die geboren zijn binnen het territorium van de staat ('jus soli'-beginsel).³⁸ Geen van de landen uit het voorbeeld voelt zich op basis van hun wetgeving verantwoordelijk om aan de betreffende persoon een nationaliteit te verlenen. Het gevolg is dat iemand staatloos raakt.

Andere voorbeelden van staatloosheid door gaten in de wetgeving zijn het niet automatisch verlenen van nationaliteit aan achtergelaten kinderen die binnen het territorium van een staat worden gevonden, automatisch verlies van nationaliteit bij individuen die in het buitenland wonen zonder registratie bij een consulaat na een bepaalde periode en procedurele formaliteiten bij een huwelijk van een onderdaan met een niet- onderdaan die door dit huwelijk zijn nationaliteit verliest van zijn thuisland.³⁹ Dit worden technische oorzaken genoemd, omdat staatloosheid het onbedoelde gevolg is van de werking van bepaalde wetgeving en beleid van staten.⁴⁰

Bureaucratische barrières kunnen ook staatloosheid teweeg brengen. Zware eisen met betrekking tot geboorte registratie zoals buitensporige vergoedingen, onredelijke deadlines en belastende eisen met betrekking tot documenten kunnen ervoor zorgen dat ouders niet in staat zijn om de geboorte

³⁶ UNHCR en the Open Society Justice Initiative, *'Citizens of Nowhere. Solutions for the stateless in the U.S.'*, Washington: UNHCR Washington e.a. 2012 December, p. 14.

³⁷ UNHCR, *'Staatloosheid in Nederland'*, Den Haag: UNHCR 2011, p.9.

³⁸ Equal Right Trust, *'Unravelling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons'*, Londen: ERT 2010, p. 57. Via

<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/UNRAVELLING%20ANOMALY%20small%20file.pdf>

³⁹ UNHCR en the Open Society Justice Initiative, *'Citizens of Nowhere. Solutions for the stateless in the U.S.'*, Washington: UNHCR Washington e.a. 2012 December, p. 14.

⁴⁰ L. van Waas, *'Nationality Matters. Statelessness under international law'*, Antwerpen: Intersentia 2008, p. 49.

van hun kind te registreren.⁴¹ Het gevolg is dat kinderen mogelijk op latere leeftijd niet in staat zijn om aan de hand van documenten hun nationaliteit te bewijzen.⁴²

In het rapport van UNHCR wordt Nepal als voorbeeld genomen.⁴³ In 2007 paste Nepal zijn nationaliteitswetgeving aan om burgerschap te verlenen aan iedereen die in het land geboren is vóór april 1990, inclusief een aantal – voorheen staatloze – minderheden. Ondanks grote campagnes door UNHCR 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.⁴⁴

2.2.2 Statenopvolging

Staatopvolging kan staatloosheid veroorzaken als individuen niet in staat zijn om burgerschap veilig te stellen in de opvolgende staat.⁴⁵ Wanneer staten onafhankelijk worden komt het bijvoorbeeld voor dat alleen de nationaliteit ‘herleeft’ voor de mensen die voor de bezetting ook al ingezetenen waren van de staat en hun afstammelingen.⁴⁶ Dit is bijvoorbeeld gebeurd in Letland en Estland na het uiteenvallen van de Sovjet -Unie⁴⁷ De UNHCR legt in haar rapport ook de link tussen de opvolging van staten en discriminatie.⁴⁸ Zij stelt dat de inwoners binnen het territorium van de nieuwe staat in het geval van staatopvolging toegang zouden moeten hebben tot het verkrijgen van burgerschap van de nieuwe staat. Echter, dit is vaak niet het geval aangezien de nieuwe staat vaak zelf bepaalt wie zij erkennen als onderdanen van hun land.⁴⁹

2.2.3 Discriminatie en willekeurige ontneming van de nationaliteit

Discriminatie ten aanzien van nationaliteit wil zeggen dat het voor bepaalde groepen, door wetgeving, moeilijk wordt gemaakt om een nationaliteit te verkrijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor

⁴¹ UNHCR en the Open Society Justice Initiative, *‘Citizens of Nowhere. Solutions for the stateless in the U.S.’*, Washington: UNHCR Washington e.a. 2012 December, p. 14.

⁴² Idem.

⁴³ UNHCR, *‘Staatloosheid in Nederland’*, Den Haag: UNHCR 2011, p. 10.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ UNHCR en the Open Society Justice Initiative, *‘Citizens of Nowhere. Solutions for the stateless in the U.S.’*, Washington: UNHCR Washington e.a. 2012 December, p. 13.

⁴⁶ L. van Waas, *‘Nationality Matters. Statelessness under international law’*, Antwerpen: Intersentia 2008, p.125.

⁴⁷ Door het uiteenvallen van de Sovjet Unie in 1991 kwam ook burgerschap van de Sovjet- Unie te vervallen. De vele Russische immigranten die naar Letland en Estland waren verhuisd gedurende het bestaan van de Sovjet-Unie waren ontdaan van hun burgerschap en zagen zich tegelijkertijd geconfronteerd met de nieuwe nationaliteitswetgeving van Letland en Estland. Hoewel er mogelijkheden bestonden om via naturalisatieprocedures in Letland, Estland of Rusland nationaliteit te verkrijgen, werden er zulke strenge eisen gesteld dat vele Russen hiervan afzagen. L. van Waas, *‘Nationality Matters. Statelessness under international law’*, Antwerpen: Intersentia 2008, p.125.

⁴⁸ UNHCR en the Open Society Justice Initiative, *‘Citizens of Nowhere. Solutions for the stateless in the U.S.’*, Washington: UNHCR Washington e.a. 2012 December, p. 13.

⁴⁹ Idem.

etnische of religieuze minderheden en vrouwen.⁵⁰ Vrouwen hebben regelmatig te maken met seksediscriminatie die tot uiting komt in de nationaliteitswetgeving. Dit houdt bijvoorbeeld in dat alleen mannen de nationaliteit mogen doorgeven aan hun kinderen.⁵¹ Ook kinderen lopen het risico om bij de geboorte staatloos te raken. Bijvoorbeeld kinderen die buiten het huwelijk zijn geboren.⁵²

Minderheden lopen ook het risico om willekeurig te worden beroofd van hun nationaliteit. De ontneming van een nationaliteit resulterende in staatloosheid, wordt geacht willekeurig te zijn indien dit geen legitiem doel heeft of geen onderwerp is van belangrijke substantieven en procedurele normen.⁵³ Laura van Waas beschrijft in haar proefschrift dat de term 'ontkenning van burgerschap' eigenlijk de populaire benaming is voor het willekeurig ontnemen van nationaliteit op discriminatoire gronden.⁵⁴ Een voorbeeld van een minderheid die door discriminatie beroofd is van hun nationaliteit vormen de Rohingya in Myanmar.⁵⁵

2.3 Staatloosheid in de praktijk

Hoewel enkele gevolgen van staatloosheid al in het bovenstaande ter sprake zijn gekomen, zal in deze paragraaf uitgebreid worden ingegaan op de consequenties van staatloosheid. Op die manier wordt uitgelicht wat het hebben van een nationaliteit betekent.

2.3.1 Juridische gevolgen van staatloosheid

Een staatloze wordt, zoals eerder benoemd, door geen enkele staat als onderdaan erkend. Dit betekent dus in feite dat een staatloze juridisch gezien niet bestaat. Staatloosheid is onwenselijk, omdat nationaal en internationaal recht veel gevolgen verbindt aan het hebben van een nationaliteit.⁵⁶ Een staatloze is door een gebrek aan een nationaliteit niet in staat om de mensenrechten die hem toekomen uit te oefenen. Een staatloze geniet op basis van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954) en het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961) bescherming. Deze verdragen vormen in beginsel de basis van de rechtspositie van een staatloze. Het doel van de verdragen is om de positie van staatlozen te beschermen.⁵⁷ De betrokken staat moet dan wel aangesloten zijn bij deze verdragen.⁵⁸ Een voorbeeld van een juridisch gevolg

⁵⁰ UNHCR en the Open Society Justice Initiative, *'Citizens of Nowhere. Solutions for the stateless in the U.S.'*, Washington: UNHCR Washington e.a. 2012 December, p. 13.

⁵¹ UNHCR, 'Gender Discrimination in Nationality Laws', via < <http://www.unhcr.org/pages/4f587cbe6.html>>

⁵² UNHCR en the Open Society Justice Initiative, *'Citizens of Nowhere. Solutions for the stateless in the U.S.'*, Washington: UNHCR Washington e.a. 2012 December, p. 13.

⁵³ Idem.

⁵⁴ L. van Waas, *'Nationality Matters. Statelessness under international law'*, Antwerpen: Intersentia 2008, p. 96.

⁵⁵ UNHCR, *'Staatloosheid in Nederland'*, Den Haag: UNHCR 2011, p. 11.

⁵⁶ Adviescommissie Vreemdelingenzaken, *'Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht'*, Den Haag: ACVZ 2008, p. 17.

⁵⁷ A. Busser & P. Rodrigues, *'Staatloze Roma in Nederland'*, *Asiel & Migrantenrecht*, 2010- 8, p.386.

⁵⁸ Idem.

voor staatlozen is dat het voor personen zonder nationaliteit zo goed als onmogelijk is om officieel te huwen of de geboorte van hun kind te laten registreren.⁵⁹

2.3.2 Politieke gevolgen van staatloosheid

In paragraaf 2.2.3 is aangehaald dat de oorzaak van staatloosheid kan zijn gelegen in discriminatie. Een vorm van discriminatie hangt samen met het politieke gevolg van staatloosheid. Dit gevolg is gelegen in het feit dat een staatloze het stemrecht wordt onthouden. Dit betekent dat ze geen invloed hebben op beleidsniveau waardoor ze ook niet in staat zijn om hun situatie op politiek niveau te veranderen.⁶⁰ Aan de andere kant wordt de discussie omtrent nationaliteit ook in sommige landen gebruikt om de verkiezingen te manipuleren. Door de ontneming van een nationaliteit hopen ze de politieke tegenstand uit te wissen.⁶¹

2.3.3 Sociale gevolgen staatloosheid

Staatlozen worden uitgesloten van het uitoefenen van vele rechten. Door een gebrek aan identiteitspapieren zijn ze niet in staat om toe te treden tot de arbeidsmarkt, onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid.⁶² Participatie in de maatschappij wordt bemoeilijkt doordat gebrekkige administratieve gegevens ertoe leiden dat een staatloze geen huis kan kopen en/of een bedrijf kan opzetten. Volledige toegang tot huisvesting, zorg, arbeidsmarkt en educatie blijven dus problematisch.⁶³ Op deze wijze verwordt armoede tot een onlosmakelijk onderdeel van het staatloze leven.⁶⁴ Aangezien staatlozen vaker het risico lopen op discriminatie en mishandeling door autoriteiten en instanties, kan de onmogelijkheid een identiteitsbewijs te overleggen een verdere stimulans zijn om maatschappelijke participatie in het geheel te mijden.⁶⁵

2.3.4 Psychologische gevolgen staatloosheid

Momenteel bestaat er geen procedure om staatloosheid vast te stellen. Zonder een procedure waarin staatloosheid wordt vastgesteld zijn sommige personen niet in staat om legaal verblijf te verwerven en daardoor lopen zij dus het risico gedetineerd te worden.⁶⁶ In het rapport van UNHCR Nederland is uiteengezet dat detentie van staatlozen in vreemdelingenbewaring zeer veelvoorkomend en langdurig bleek. De repetitieve aard van dit proces – detentie, geen zich op

⁵⁹ UNHCR, 'Staatlozen', via < <http://www.unhcr.nl/over-unhcr/wie-helpen-we/staatlozen.html> >

⁶⁰ Kerk in Actie, 'Staatloos in NL en de EU', via <<http://www.kerkinactie.nl/Particulieren/Actueel/Nieuws/Roma-stateloos-maakt-radeloos--n7179>>

⁶¹ L. van waas, 'Nationality Matters. Statelessness under international law', Antwerpen: Intersentia 2008, p. 19.

⁶² UNHCR, 'Staatlozen', via < <http://www.unhcr.nl/over-unhcr/wie-helpen-we/staatlozen.html> >

⁶³ Kerk in Actie, 'Staatloos in NL en de EU' via < <http://www.kerkinactie.nl/Particulieren/Actueel/Nieuws/Roma-stateloos-maakt-radeloos--n7179> >

⁶⁴ UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: UNHCR 2011, p. 18.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Kerk in Actie, 'Samenvatting rapport UNHCR 'Staatloosheid in Nederland', via <<http://www.kerkinactie.nl/Particulieren/Actueel/Nieuws/Kerk-in-Actie-komt-op-voor-statelozen--n7044>>

uitzetting, vrijlating met een gebod het land te verlaten, arrestatie en eventuele ongewenstverklaring vanwege illegaal verblijf, wederom detentie – is zorgwekkend, zo concludeert UNHCR.⁶⁷ Het is dan ook niet verbazingwekkend dat psychologische klachten als gevolg van deze gang van zaken veel voorkomen onder staatlozen.⁶⁸ Daarnaast worden psychologische klachten veroorzaakt door traumatische ervaringen uit het verleden of door de ontmoedigende juridische situatie waarin staatlozen zich bevinden. Gevoelens van nutteloosheid, van waardeloosheid en van bedwelmende verveling zijn hun grootste vijanden.⁶⁹

2.4 Staatloze minderjarigen

Ook staatloosheid onder kinderen komt wereldwijd voor. Hoewel een exact cijfer van de hoeveelheid staatloze kinderen in de wereld onbekend is, schat Unicef dat er jaarlijks meer dan 50 miljoen kinderen niet worden geregistreerd bij hun geboorte.⁷⁰ In deze paragraaf zal worden ingegaan op de oorzaken die ervoor zorgen dat kinderen staatloos raken en hoe staatloosheid de toekomst van deze kinderen beïnvloedt.

2.4.1 Oorzaken van staatloosheid

Hoewel de oorzaken genoemd in paragraaf 2.2 tevens van invloed zijn op de staatloosheid van kinderen, zal in deze paragraaf een specifieke toelichting worden gegeven op de voornaamste oorzaken die staatloosheid onder kinderen veroorzaken.

2.4.1.1 Geboorteregistratie

Een van de voornaamste oorzaken is dat kinderen bij de geboorte niet worden geregistreerd. Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1. zorgen zware eisen met betrekking tot geboorteregistratie zoals buitensporige vergoedingen, onredelijke deadlines en belastende eisen met betrekking tot documenten ervoor dat ouders niet in staat zijn om de geboorte van hun kind te registreren.⁷¹ Ook begrijpen ouders niet altijd het belang van geboorteregistratie waardoor ze de registratie van de

⁶⁷ Kerk in Actie, 'Samenvatting rapport UNHCR 'Staatloosheid in Nederland', via <<http://www.kerkinactie.nl/Particulieren/Actueel/Nieuws/Kerk-in-Actie-komt-op-voor-statelozen--n7044>>

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Karel Hendriks, 'Stateless in the Netherlands - Stuck in paradise?', via <<http://www.statelessness.eu/blog/stateless-netherlands-stuck-paradise>>

⁷⁰ Unicef, '51 million: The number of children unregistered at birth is 51 million', via <http://www.unicef.org/factoftheweek/index_53718.html>

⁷¹ UNHCR en the Open Society Justice Initiative, 'Citizens of Nowhere. Solutions for the stateless in the U.S.', Washington: UNHCR Washington e.a. 2012 December, p. 14.

geboorte van hun kind aan zich voorbij laten gaan⁷² of wordt de registratie van hun kind bemoeilijkt omdat ze veel reizen binnen verschillende regio's.⁷³

2.4.1.2 Juridische obstakels in de nationaliteitswetgeving

Het overerven van staatloosheid vormt ook een belangrijke oorzaak waardoor kinderen staatloos raken. Doordat hun ouders staatloos zijn komen deze kinderen staatloos ter wereld. Ook als ouders geen onderdanen van het land zijn waar het kind wordt geboren en als in het betreffende land nationaliteit via afstamming wordt geregeld, dan loopt het kind het risico staatloos te raken. Als het geboorteland van de ouders van het kind nationaliteit regelt op basis van het 'jus soli'-beginsel⁷⁴ dan zal het kind nog steeds staatloos blijven.

Moeders worden in het bijzonder getroffen door nationaliteitswetgeving die gebaseerd is op afstamming.⁷⁵ In de nationaliteitswetgeving kan namelijk zijn bepaald dat alleen de vader de nationaliteit mag doorgeven. Hoewel artikel 9 uit het Verdrag tegen alle vormen van discriminatie⁷⁶ jegens vrouwen stelt dat het recht van een vrouw om haar nationaliteit door te geven aan haar kind gerespecteerd dient te worden, hebben meerdere landen dit verdrag niet geratificeerd. Juridische obstakels ten aanzien van de verkrijging van een nationaliteit kunnen dus ten grondslag liggen aan de staatloosheid van een kind.⁷⁷

2.4.1.3 Politieke onrust

Politieke onrust, en dan met name statenopvolging, is ook een van de grootse oorzaken waardoor kinderen staatloos raken.⁷⁸ Vooral kinderen van vluchtelingen zijn kwetsbaar. Staten waarin de vluchtelingen verblijven, weigeren vaak om de geboorte van vluchtelingenkinderen te registreren.⁷⁹

2.4.1.4 Discriminatie van minderheden

Kinderen kunnen ook staatloos raken door discriminatie van minderheden door de overheid. Indien de overheid het niet wenselijk vindt om bepaalde groeperingen een nationaliteit toe te kennen, belemmeren ze de mogelijkheid voor deze groeperingen om hun kind te laten registreren.⁸⁰

⁷² Youth Advocate Program International, *'Stateless children. Youth who are without citizenship'*, Washington: YAPI 2002, p. 8.

⁷³ Denk hierbij bijvoorbeeld aan migranten werknemers. Youth Advocate Program International, *'Stateless children. Youth who are without citizenship'*, Washington: YAPI 2002, p. 17.

⁷⁴ Zie voor uitleg over dit beginsel paragraaf 2.1.2.

⁷⁵ Youth Advocate Program International, *'Stateless children. Youth who are without citizenship'*, Washington: YAPI 2002, p. 10.

⁷⁶ Zie voor de specifieke bewoordingen artikel 9 van The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW).

⁷⁷ Youth Advocate Program International, *'Stateless children. Youth who are without citizenship'*, Washington: YAPI 2002, p. 9.

⁷⁸ Idem, p. 11.

⁷⁹ Idem, p. 13.

Er kunnen dus verschillende oorzaken aan de staatloosheid van kinderen ten grondslag liggen. Dat dit ingrijpende gevolgen kan hebben op de toekomst van deze kinderen, zal in de volgende paragraaf worden besproken.

2.4.2 Gevolgen van staatloosheid voor kinderen

Zonder nationaliteit heeft een kind onvoldoende toegang tot de privileges die een staat biedt.⁸¹ Toegang tot het onderwijs en gezondheidszorg worden door sommige staten bemoeilijkt bij het ontbreken van papieren die een nationaliteit aantonen. Ook zal het staatloze kind in de toekomst bijvoorbeeld moeilijkheden ervaren bij het openen van een bankrekening.⁸² Daarnaast zal hij niet in staat zijn om voor de wet te trouwen, eigenaar te zijn van een huis of grond en niet in staat zijn om zijn politieke stem uit te brengen.⁸³ Tevens geldt een bewijs van geboorte vaak als een bescherming voor het kind. Met een geboorteakte kan een kind bijvoorbeeld verifiëren dat hij of zij te jong is om te werken.⁸⁴ Volgens het UN Human Rights Committee helpt de geboorteregistratie van kinderen ook om te voorkomen dat ze slachtoffer worden van kinderhandel, moderne slavenhandel of soldaat in een gewapend conflict.⁸⁵ Mensenhandelaars en kinderuitbuiters richten zich vaak op slachtoffers zonder een goede identificatie, wetende dat deze kinderen kwetsbaar zijn voor manipulatie en dwang.⁸⁶ Staatloze kinderen hebben geen geldige verblijfstitel. Hierdoor lopen ze het risico om het land uit te worden gezet. Het gevolg is dat zij zich in geen enkel land met zekerheid kunnen vestigen.⁸⁷ Ook kunnen zij zonder een geboorteakte geen identiteitspapieren aanvragen waardoor zij niet in staat zijn om te reizen. Staatloze kinderen missen daarnaast, door een gebrek aan identiteitspapieren, de toegang tot een eerlijke behandeling onder het nationale rechtssysteem.⁸⁸

2.5 Staatloze minderjarigen in Nederland

In Nederland is slechts een schatting van het aantal staatlozen mogelijk omdat alleen staatlozen die documentatie bezitten om hun situatie te onderbouwen, als zodanig worden erkend. Op basis van de

⁸⁰ Youth Advocate Program International, *'Stateless children. Youth who are without citizenship'*, Washington: YAPI 2002, p. 9.

⁸⁰ Idem, p. 11.

⁸¹ Idem, p. 2.

⁸² Idem, p. 6.

⁸³ Idem, p. 2.

⁸⁴ Unity Dow, *'Birth registration: The 'first' right'*, via < <http://www.unicef.org/pon98/civil1.htm>>.

⁸⁵ Geraldine van Bueren, *'The International Law on the Rights of the Child'*, Den Haag: Kluwer Law International 1998, p. 118.

⁸⁶ The Youth Advocate Program International heeft talrijke verwijzingen gevonden tussen kinderhandel van dakloze en niet-geïdentificeerde kinderen. Zie meer hierover in *'The Sex Exploiter'* van Julia O'Connell Davidson. Youth Advocate Program International, *'Stateless children. Youth who are without citizenship'*, Washington: YAPI 2002, p. 24.

⁸⁷ UNHCR, *'The State of the World's Refugees 1997-1998: A Humanitarian Agenda'*, p. 225.

⁸⁸ Adam M. Warnke, *'Vagabonds, Tinkers, and Travelers: Statelessness among the East-European Roma'*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1999-7, p. 7.

meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) kan worden vastgesteld dat er zich op 1 januari 2011 2107 geregistreerde staatlozen in Nederland bevinden.⁸⁹ UNHCR constateert op basis van cijfers op 1 januari 2010 dat bijna 72 procent van alle geregistreerde staatlozen is geboren in of na 1992 en in 2010 dus nog minderjarig was.⁹⁰

2.6 Conclusie

Staatloosheid is een wereldwijd probleem. Miljoenen mensen leven zonder nationaliteitslink aan een staat met alle gevolgen van dien. Belangrijke oorzaken van staatloosheid zijn gaten in of conflicten ten aanzien van de nationaliteitswetgeving, statenopvolging of discriminatie. Staatloosheid onder kinderen wordt tevens veroorzaakt door een gebrek aan geboorteregistratie of het overerven van staatloosheid van hun ouders. Staatloosheid is onwenselijk omdat nationaal en internationaal recht veel gevolgen verbindt aan het hebben van een nationaliteit. In de praktijk is het voor een staatloze niet mogelijk om voor de wet te huwen of de geboorte van hun kind te laten registreren. Daarnaast zijn zij niet stemgerechtigd, kunnen ze niet toetreden tot de arbeidsmarkt, hoger onderwijs of een huis kopen. Participatie in de maatschappij wordt voor hen hierdoor bemoeilijkt. Gevoelens van nutteloosheid, van waardeloosheid en van bedwelmende verveling veroorzaken daarnaast psychologische klachten.

In hoofdstuk 3 zal worden beschreven in hoeverre internationale regelgeving zich uitlaat over de bescherming van staatlozen. Daarnaast zal ook de internationale wetgeving omtrent nationaliteit en het IVRK aan bod komen. Aan de hand van deze internationale regelgeving wordt in kaart gebracht welke rechten staatloze kinderen hebben.

⁸⁹ CBS Statline, 'Bevolking, aantal nationaliteit, 1 januari', via <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70999NED&D1=8&D2=I&VW=T>

⁹⁰ UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: UNHCR 2011, p. 26. Voor een statistisch overzicht van het aantal geregistreerde staatlozen wordt verwezen naar bijlage 1. Dit overzicht is gebaseerd op cijfers van het CBS.

Hoofdstuk 3: Staatloze kinderen en het internationaal recht

Zoals was te lezen in hoofdstuk 2, brengt staatloosheid grote consequenties met zich mee. Het gebrek aan een nationaliteit beïnvloedt bijna elk aspect van iemands leven. Het isoleert hen van de samenleving en voorkomt dat men kan genieten van wettelijke bescherming.⁹¹ In onze, vandaag de dag goed geordende wereld, is het bezit van een nationaliteit, als een juridische band tussen een burger en een specifiek land, de norm en essentieel om als volwaardig persoon te worden erkend.⁹² Daarom is het recht op een nationaliteit erkend in meerdere mensenrechtenverdragen.⁹³ In de literatuur wordt beargumenteerd dat kinderen het meeste te lijden hebben onder hun staatloosheid. Zonder hier zelf schuld aan te hebben, erven kinderen een wereld die hun toekomst en veiligheid beperkt.⁹⁴ Aan de hand van dit hoofdstuk zal worden geïnventariseerd in hoeverre internationale regelgeving een juridisch beschermingskader biedt voor staatloze kinderen in Nederland. In het kader van dit onderzoek zal de internationale wetgeving aan bod komen die zich richt op het hebben van een nationaliteit en het voorkomen van staatloosheid. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan een aantal andere fundamentele rechten van staatloze minderjarigen .

3.1 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Een belangrijke verklaring waarin voor het eerst universele mensenrechten werden vastgelegd is de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM). Deze verklaring is op 10 december 1948 door de Verenigde Naties (hierna: VN) aangenomen.⁹⁵ Hoewel deze verklaring niet bindend is, wordt het gezien als het basisdocument ter bevestiging van de universaliteit van mensenrechten. Sommige van de bepalingen gelden als internationaal gewoonrecht.⁹⁶ In de UVRM is voor het eerst het recht op een nationaliteit aangenomen.⁹⁷

3.1.1 Artikel 15; het recht op een nationaliteit

In artikel 15 uit de UVRM is bepaald dat een ieder recht heeft op een nationaliteit. Tevens is in dat artikel bepaald dat niemand willekeurig zijn nationaliteit mag worden ontnomen en dat iedereen het recht heeft om van nationaliteit te veranderen.⁹⁸ In de (meer dan) 60 jaar sinds de UVRM zijn diverse

⁹¹ V. C. Evans, 'A child without a country: How statelessness affects children in the Americas', 2009, p. 3.

⁹² L. van Waas, 'The children of irregular migrants: a stateless generation', *Netherlands Institute of Human Rights* 2007- 25 nr. 3, p.439.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Amnesty International, 'Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens', via < <http://www.amnesty.nl/mensenrechten/encyclopedie/universele-verklaring-de-rechten-de-mens-uvrm>>

⁹⁶ UNHCR en the Open Society Justice Initiative, 'Citizens of Nowhere. Solutions for the stateless in the U.S.', Washington: UNHCR Washington e.a. December 2012, p. 15.

⁹⁷ L. van Waas, 'Fighting Statelessness and Discriminatory Nationality Laws in Europe', *European Journal of Migration and Law* 2012-14, p. 244.

⁹⁸ A. Busser & P. Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *Asiel & Migrantenrecht* 2010- 8, p. 385

internationale en regionale mensenrechtenverdragen ontstaan om de rechten te beschermen die voortvloeien uit artikel 15 UVRM. Toch constateren Adjami en Harrington dat de effectieve realisatie van het recht op een nationaliteit, zoals bedoeld in artikel 15, ongrijpbaar blijft.⁹⁹ Daarnaast ontbreekt het in de UVRM aan een bepaling die zich specifiek richt op staatlozen.

3.2 Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954)

In aanvulling op de UVRM zijn andere juridische verdragen ontworpen specifiek ten voordele van staatlozen. Een van die verdragen is het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954.¹⁰⁰

3.2.1 Geschiedenis

De aanneming van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954) is te herleiden tot de Tweede Wereldoorlog. Hierna ondervond de pas opgerichte VN dat er een grote groep mensen was die vluchteling dan wel staatloos was.¹⁰¹ Een van de prioriteiten van de VN werd daarom het ontwerpen van een verdrag waarin de bescherming van vluchtelingen centraal zou staan. Zo werd in Genève in 1951 het Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen aangenomen.¹⁰² Dit verdrag is van toepassing op Europese vluchtelingen. Omdat dit verdrag slechts betrekking had op vluchtelingen, vielen staatlozen die geen vluchtelingen waren, buiten toepassing van dit verdrag. Om bescherming te kunnen bieden aan deze groep staatlozen werd in 1954 het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen aangenomen.¹⁰³

3.2.2 Doel en inhoud van het verdrag

Het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen is, zoals gezegd, aangenomen om bescherming te bieden aan ontheemden en staatlozen over de hele wereld.¹⁰⁴ Dit verdrag is het eerste internationale verdrag dat zich richt op het reguleren en verbeteren van de juridische status van staatlozen en het garandeert een minimum standaard van bescherming.¹⁰⁵ Buitrago benoemt dat het algemene idee van het verdrag is verwoord in artikel 7, dat stelt dat 'behalve wanneer het verdrag gunstiger bepalingen bevat, een verdragsluitende staat de staatlozen op dezelfde wijze zal behandelen als vreemdelingen in het algemeen'.¹⁰⁶ Artikel 1 van het verdrag uit 1954 beschrijft de definitie van een

⁹⁹ M. Adjami & J. Harrington, 'The scope and content of article 15 of the Universal Declaration of Human Rights', *Refugee Survey Quarterly* 2008- 27 nr. 3, p. 94.

¹⁰⁰ V. C. Evans, 'A child without a country: How statelessness affects children in the Americas', april 2009, p. 6.

¹⁰¹ A. Busser & P. Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *Asiel & Migrantenrecht* 2010- 8, p.385

¹⁰² Van C. Evans, 'A child without a country: How statelessness affects children in the Americas', april 2009, p. 6.

¹⁰³ Refugee International, 'Futures denied. Statelessness among Infants, children and youth', oktober 2009, p.3.

¹⁰⁴ Van C. Evans, 'A child without a country: How statelessness affects children in the Americas', april 2009, p. 6.

¹⁰⁵ A. O. Buitrago, 'Statelessness and Human Rights: the role of the UNHCR', *EAFIT Journal of International Law* 2011-2, p. 13; L. van Waas, 'Statelessness: A 21st century challenge for Europe', *Security and Human Rights* 2009-2, p. 137.

¹⁰⁶ A. O. Buitrago, 'Statelessness and Human Rights: the role of the UNHCR', *EAFIT Journal of International Law* 2011-2, p. 13.

staatloze; het verdrag stelt dat een staatloze een persoon is die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt erkend.¹⁰⁷ Momenteel hebben 80 landen dit verdrag geratificeerd.¹⁰⁸ Voor Nederland trad het verdrag uit 1954 op 12 april 1962 in werking.¹⁰⁹

3.3 Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961)

Een ander verdrag dat is ontworpen ter bescherming van staatlozen is het Verdrag tot beperking der Staatloosheid uit 1961. Hoewel de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bevestigt dat een ieder recht heeft op een nationaliteit, zet het niet uiteen op welke nationaliteit iemand recht heeft. Deze afwezigheid van regels kan ervoor zorgen dat iemand staatloos raakt. Daarom is in 1961 het Verdrag tot beperking der Staatloosheid in het leven geroepen.

3.3.1 Doel en inhoud van het verdrag

Dit Verdrag tot beperking der Staatloosheid komt tegemoet aan de behoefte om samen te werken om staatloosheid te verminderen en te voorkomen.¹¹⁰ Het verschil tussen het verdrag uit 1954 en het verdrag uit 1961 is dat het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954) voornamelijk toeziet op het verbeteren van de status van staatlozen, terwijl het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961) is aangenomen om de oorzaken die aan staatloosheid ten grondslag liggen aan te pakken.¹¹¹ Het verdrag uit 1961 pakt de oorzaken aan die aan staatloosheid ten grondslag liggen door het creëren van regels voor toekenning en behoud van nationaliteit als anders staatloosheid zou voorkomen.¹¹² Het is het eerste internationale verdrag dat heldere, gedetailleerde en concrete waarborgen biedt om staatloosheid te vermijden.¹¹³ Het verdrag is van toepassing op zowel het *jus soli* als het *jus sanguinis* beginsel.¹¹⁴ Slechts 50 landen hebben het Verdrag tot beperking der Staatloosheid geratificeerd.¹¹⁵ In Nederland trad dit verdrag op 11 augustus 1985 in werking.¹¹⁶

¹⁰⁷ Artikel 1 Verdrag betreffende de Status van Staatlozen.

¹⁰⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Verdrag betreffende de Status van Staatlozen', oktober 2012 via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1954/9/008230.html>>.

¹⁰⁹ UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: UNHCR 2011, p. 41.

¹¹⁰ UNHCR, 'Preventing and reducing statelessness. The 1961 Convention on the Reduction of Statelessness', Genève: UNHCR 2010, p.1.

¹¹¹ D. Hodgson, 'The international legal protection of the child's right to a legal identity and the problem of statelessness', *International Journal of Law and the Family* 1993-7, p. 260.

¹¹² V. C. Evans, 'A child without a country: How statelessness affects children in the Americas', 2009, p. 7. via <http://www.genhu.org/Child_without_a_Country.pdf>

¹¹³ UNHCR, 'Preventing and reducing statelessness. The 1961 Convention on the Reduction of Statelessness', Genève: UNHCR 2010, p. 2.

¹¹⁴ A. O. Buitrago, 'Statelessness and Human Rights: the role of the UNHCR', *EAFIT Journal of International Law*, 2011-2, p. 13. Zie paragraaf 2.2.1. voor de begripsbepaling van het *jus soli*- en *jus sanguinis* beginsel.

¹¹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Het Verdrag tot beperking der Staatloosheid', februari 2013 via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1961/8/009039.html>>

¹¹⁶ UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: UNHCR 2011, p. 43.

Hoewel het een positieve ontwikkeling is dat het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen en het Verdrag tot beperking der Staatloosheid in zijn geheel zijn gewijd aan het probleem van staatloosheid, beschrijft Laura van Waas de zwakke kanten van beide verdragen. Zo stelt zij dat de verdragen normen bevatten die zwak of dubbelzinnig zijn. Het Verdrag uit 1961 beperkt bijvoorbeeld zijn doel tot alleen de vermindering van gevallen van staatloosheid waardoor het verdrag niet voorziet in de eenduidige verkrijging of behoud van nationaliteit in gevallen waarin iemand staatloos dreigt te raken. Daarmee staat het toe dat een individu toch eindigt zonder nationaliteit.¹¹⁷ Er valt dus nog wat te winnen om ervoor te zorgen dat beide verdragen een effectieve meerwaarde hebben in de praktijk en hun doel bereiken.

In dit onderzoek staat centraal in hoeverre de rechtspositie van staatloze kinderen in Nederland versterking verdient en op welke manier deze rechtspositie versterkt zou kunnen worden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt in paragraaf 3.4 aansluiting gezocht bij het IVRK waarin de rechten van kinderen zijn neergelegd. Er wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan enkele basisbeginselen die voortvloeien uit het IVRK en die in relatie staan met nationaliteit en een goede ontwikkeling van ieder kind.

3.4 Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Omdat kinderen specifieke zorg en bescherming nodig hebben, hebben zij naast mensenrechten ook nog specifieke kinderrechten.¹¹⁸ Het belangrijkste verdrag waarin deze kinderrechten zijn verwoord is het IVRK.

3.4.1 Geschiedenis

Op 20 november 1989 werd door de Algemene Vergadering van de VN het IVRK unaniem aangenomen.¹¹⁹ Het verdrag trad officieel in werking op 2 september 1990.¹²⁰ Voor Nederland trad het verdrag in 1995 in werking.¹²¹ Doek benoemt dat het IVRK kan worden beschouwd als resultaat van de ontwikkeling van rechten voor minderjarigen tot op dat moment.¹²² Cardol concludeert hieruit dat dit impliceert dat het IVRK niet statisch kan zijn, maar afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen in de toekomst, kan en zal moeten worden aangepast en bijgesteld. Oftewel het formuleren van rechten voor minderjarigen kan actief worden beïnvloed.¹²³

¹¹⁷ L. van Waas, 'Statelessness: A 21st century challenge for Europe', *Security and Human Rights* 2009-2, p. 138.

¹¹⁸ M. Reneman, 'Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden', *Asiel- en Migrantenrecht* 2011-8, p. 349.

¹¹⁹ S. Meuwese e.a., *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 1.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ M. Reneman, 'Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden', *Asiel- en Migrantenrecht* 2011-8, p. 349.

¹²² J. Doek, 'Challenges facing child protection, The vulnerable child: from charity to entitlement', *Child abuse and neglect* 2002-26 nr. 6/7, p. 606.

¹²³ G. Cardol, *Ontheemd, vreemd en minderjarig*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p.64.

3.4.2 Inhoud van het verdrag

In het IVRK zijn zowel burger- en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten van kinderen opgenomen.¹²⁴ Daarnaast bevat het verdrag verplichtingen voor staten, overheidsinstanties, rechters en particuliere instellingen.¹²⁵ In het IVRK wordt de minderjarige gezien als een persoon met recht op bescherming en als een persoon met recht op bepaalde voorzieningen.¹²⁶ Het verdrag zoekt als het ware een balans tussen het erkennen van de kwetsbaarheid en de autonomie van minderjarigen en verenigt aldus beschermingsrechten en participatierechten.¹²⁷

Cardol benoemt de, in zijn ogen, sterke en zwakke kant van het IVRK. De sterke kant van het IVRK is, volgens hem, gelegen in het feit dat er wereldwijde gelding van het IVRK bestaat waardoor er universele consensus over rechten voor minderjarigen bestaat. De zwakke kant is echter, naar zijn mening, dat de artikelen in het IVRK over het algemeen niet erg scherp zijn geformuleerd en aanleiding kunnen geven voor verschillende, soms tegengestelde, interpretaties.¹²⁸

3.4.3 Artikel 7 lid 1 IVRK; het recht op een nationaliteit

In artikel 7 lid 1 uit het IVRK is bepaald dat ieder kind recht heeft op een naam, een nationaliteit en het recht heeft zijn ouders te kennen en door hen te worden verzorgd. Hoewel dit artikel expliciet wordt benoemd als een van de verdragsartikelen waaraan door de wetgever rechtstreekse werking is toegekend¹²⁹, geldt dat de rechtspraak de neiging heeft zich niet expliciet uit te laten over de rechtstreekse werking van dit artikel.¹³⁰ Het gaat dan vooral om vreemdelingenzaken waarin een beroep wordt gedaan op artikel 7 IVRK.¹³¹

Artikel 7 IVRK verplicht de staat om het kind te helpen een nationaliteit te verwerven om te voorkomen dat het staatloos is.¹³² Carla van Os concludeert echter dat het opvallend is dat er

¹²⁴ G.C.A.M. Ruitenbergh, *'Het Internationaal Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak'*, Amsterdam: SWP 2003, p.27.

¹²⁵ M. Reneman, *'Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden'*, *Asiel- en Migrantenrecht 2011-8*, p. 349.

¹²⁶ P. van Dijk, *'De internationale bescherming van de rechten van het kind'*, *Tijdschrift voor Familie- en jeugdrecht* 1979-6 p. 179.

¹²⁷ G. Cardol, *'Ontheemd, vreemd en minderjarig'*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p.65.

¹²⁸ Idem, p.104.

¹²⁹ Rechtstreekse werking betekent dat dit artikel zonder uitwerking in nadere wetgeving kan worden toegepast, zo nodig met het buiten toepassing laten van bepalingen van nationaal recht die daarmee strijdig zijn. G. Pulles en L. Wörst, *'Doorwerking van het IVRK: de wetgever geeft het voorbeeld'*, *Tijdschrift voor Familie- en jeugdrecht* 2012-64

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Rb. Den Haag 9 februari 2005, *LJN AS6592*.

¹³² S. Detrick *'A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child'*, Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers 1999, p. 152.

nauwelijks jurisprudentie is over het recht van staatloze kinderen om hulp te krijgen bij het verwerven van een nationaliteit, zoals artikel 7 lid 2 IVRK voorschrijft.¹³³

In de richtlijnen van de UNHCR inzake staatloosheid van kinderen wordt gesteld dat het uit artikel 7 IVRK en artikel 3 IVRK voortvloeit dat een kind niet voor langere tijd staatloos mag worden gelaten; een kind moet een nationaliteit verkrijgen bij de geboorte of zo snel mogelijk na de geboorte. De verplichtingen die door het IVRK aan staten worden opgelegd zijn niet alleen gericht tot de staat waar het kind is geboren, maar tot alle staten waarmee een kind een relevante band heeft zoals afkomst of woonplaats.¹³⁴

3.4.4 Artikel 6 lid 2 IVRK; het recht op ontwikkeling

Artikel 6 lid 2 IVRK verwijst uitdrukkelijk naar een positieve verplichting van de landen die partij zijn bij het IVRK om de mogelijkheden tot overleven en ontwikkeling van het kind te waarborgen.¹³⁵ In Cardol's optiek heeft de Staat een inspanningsverplichting om minderjarigen in staat te stellen hun persoonlijkheid te ontwikkelen, in zowel materiële als immateriële zin.¹³⁶ Franklin benoemt dat ontwikkeling een dynamisch proces is en niet alleen een lichamelijke, maar ook een intellectuele, zedelijke, maatschappelijke en geestelijke ontwikkeling inhoudt, zoals te lezen is in artikel 27 IVRK.¹³⁷ In combinatie met het recht op gezondheid neergelegd in artikel 24 IVRK, vormen deze artikelen samen een eerste basis voor de invulling van het begrip ontwikkeling.¹³⁸ Koens verwoordt het recht op ontwikkeling als het recht op een harmonische ontplooiing. Hij is van mening dat aan een jeugdige een verblijfstitel dient te worden verleend indien hun recht op een harmonische ontplooiing toelating in Nederland noodzakelijk maakt.¹³⁹

3.4.5 Artikel 8 lid 1 IVRK; het recht op een identiteit

Artikel 8 lid 1 IVRK stelt dat ieder kind recht heeft op het behoud van een identiteit. Het verwerven van een eigen identiteit is de pedagogische opdracht aan ieder kind.¹⁴⁰ In juridisch opzicht gaat het om het respect voor en de bescherming van een persoon.¹⁴¹ Het artikel geeft geen definitie van wat

¹³³ C. van Os, *'Het kind in het migratierecht. Het hele kinderrechtenverdrag voor minderjarige migranten en asielzoekers', het kind in het migratierecht*, Den Haag: SDU Uitgevers 2012.

¹³⁴ UNHCR, *'Guidelines on statelessness No.4: Ensuring every child's right to acquire a nationality through articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness'*, December 2012.

¹³⁵ S. Detrick *'A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child'*, Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers 1999, p. 130.

¹³⁶ G. Cardol, *'Ontheemd, vreemd en minderjarig'*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p.104.

¹³⁷ Artikel 27 IVRK: 'De Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor een goede lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling van het kind'.

¹³⁸ B. Franklin, *'The new handbook of children's rights'*, Londen/ New York: Routledge 2002, p. 226.

¹³⁹ M. Koens, *'Jeugdige vreemdelingen in Nederland'*, Gouda: Quint 1983, p. 209.

¹⁴⁰ S. Meuwese e.a., *'Handboek Internationaal jeugdrecht'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 92.

¹⁴¹ Idem.

het begrip 'identiteit' inhoudt. Wel wordt er een aantal aspecten genoemd die deel uit kunnen maken van deze identiteit, zoals nationaliteit, naam en familiebetrekkingen.¹⁴²

Carla van Os schrijft in haar artikel dat de identiteit van minderjarige asielzoekers en migranten vaak nog meer pluriform is dan bij andere kinderen. Dit geldt evenwel voor staatloze kinderen. Zij hebben ook te maken met de etnische identiteit van hun ouders, maar zijn ook inwoners van Nederland. Daarnaast bepaalt ook de staatloosheid hun identiteit.¹⁴³

3.4.6 Artikel 3 lid 1 IVRK; het belang van het kind

Het belang van het kind is één van de algemene beginselen die fundamenteel zijn voor de implementatie en interpretatie van alle andere inhoudelijke artikelen van het IVRK.¹⁴⁴ Hoewel uit de bewoordingen, inhoud en jurisprudentie over en van artikel 3 lid 1 IVRK kan worden afgeleid dat dit artikel rechtstreekse werking heeft, kent de Nederlandse regering geen directe werking toe aan artikel 3.¹⁴⁵ Echter, in de Nederlandse jurisprudentie is een discussie gaande of aan artikel 3 lid 1 IVRK rechtstreekse werking moet worden toegekend.¹⁴⁶ In het artikel is bepaald dat bij beslissingen die kinderen aangaan, het belang van het kind de eerste overweging dient te zijn. Toch moet artikel 3 IVRK dusdanig worden geïnterpreteerd dat het ruimte laat voor het zwaarder laten wegen van andere belangen, zo omschrijft Cardol.¹⁴⁷ Dat was een bewuste keuze van de verdragsopstellers omdat zij een flexibele verdragstekst nastreefden, die niet geheel dichtgetimmerd zou zijn.¹⁴⁸ Het nadeel van de ruime formulering van artikel 3 IVRK beschrijft Nykanen; het verdragskader geeft geen concreet hanteerbare criteria om aan het belang van het kind invulling te geven. Daardoor ontstaat bijvoorbeeld in migratiezaken ruimte om het staatsbelang te laten prevaleren boven het belang van de minderjarige.¹⁴⁹ De hoogste rechtsinstantie in Vreemdelingenzaken, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), overweegt dat het belang van het kind een eerste overweging is, maar ruimte laat voor het prevaleren van anderen belangen.¹⁵⁰ De ABRvS overweegt alleen dat artikel 3 IVRK, voor zover dit artikel al een direct toepasbare norm inhoudt, niet

¹⁴² S. Meuwese e.a., *'Handboek Internationaal jeugdrecht'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 93.

¹⁴³ C. van Os, *'Het kind in het migratierecht. Het hele kinderrechtverdrag voor minderjarige migranten en asielzoekers'*, het kind in het migratierecht, Den Haag: SDU Uitgevers 2012.

¹⁴⁴ S. Meuwese e.a., *'Handboek Internationaal jeugdrecht'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 52.

¹⁴⁵ Idem, p. 56.

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ G. Cardol, *'Ontheemd, vreemd en minderjarig'*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 77.

¹⁴⁸ S. Detrick *'A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child'*, Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers 1999, p. 91.

¹⁴⁹ Eeva Nykänen, 'Protecting children? The European Convention on Human Rights and Child Asylum Seekers', *European Journal of Migration and law*, 2001-3.

¹⁵⁰ ABRvS 12 april 2007, L/JN BA3394, ABRvS 15 februari 2007, L/JN AZ9524, ABRvS 13 juni 2007, L/JN BA7088.

tot meer strekt dan dat rekening moet worden gehouden met de betrokken kinderen.¹⁵¹ Ook in de civiele rechtspraak komt tot uiting dat artikel 3 ruimte laat voor het afwegen van belangen. De Hoge Raad (hierna: HR) bepaalde in een zaak waarin het ging om de uitoefening van het gezamenlijk gezag, dat uit de omstandigheid dat in 1:253a BW is bepaald dat de rechtbank een zodanige beslissing neemt als haar in het belang van het kind wenselijk voorkomt, niet mag worden afgeleid, dat het belang van het kind bij geschillen over gezamenlijke gezagsuitoefening altijd zwaarder weegt dan andere belangen. De rechter zal bij zijn beslissing over dergelijke geschillen alle omstandigheden van het geval in acht dienen te nemen, wat er ook toe kan leiden dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van het kind, hoezeer ook dat belang een overweging van de eerste orde dient te zijn bij de te verrichten afweging van belangen.¹⁵² De HR interpreteert in deze zaak artikel 3 IVRK op eenzelfde wijze als de ABRvS. Volgens Pieter Boelens is het simpel. 'Een individuele beslissing ten aanzien van een kind is slechts in overeenstemming met het IVRK als het belang van het kind de eerste overweging is geweest'.¹⁵³ Boelens stelt terecht in zijn noot dat als blijkt dat bij die beslissing het belang van het kind niet de eerste overweging was, maar op disproportionele gronden was achtergesteld ten op zichte van andere belangen die kennelijk wel de eerste overweging waren, artikel 3 lid 1 IVRK niet is nagekomen.¹⁵⁴

3.4.7 Artikel 24 IVRK; het recht op gezondheid en gezondheidszorg

De visie van de World Health Organization (hierna: WHO) op gezondheid ligt ten grondslag aan artikel 24 IVRK. Zij beschouwen gezondheid als '*a state of complete physical, mental and social well-being, and not merely the absence of disease or infirmity*'.¹⁵⁵ Het recht op gezondheid en gezondheidszorg is een van de basisvoorzieningen voor kinderen.¹⁵⁶ Artikel 24 IVRK beschrijft een ideale situatie hoe het recht op gezondheid en gezondheidszorg gegarandeerd zou moeten worden, die voor veel landen nog moeilijk te bereiken is, maar waar wel naar gestreefd zou moeten worden.¹⁵⁷

In het rapport van Pharos over ongedocumenteerde kinderen en de toegang tot ziekenhuiszorg wordt uiteengezet dat artikel 24 IVRK samenhangt met de kernbepalingen uit het IVRK te weten artikel 2, artikel 3, artikel 6 en artikel 12 IVRK. Volgens Pharos betekent het discriminatieverbod uit artikel 2 IVRK dat ongedocumenteerde kinderen niet uitgesloten mogen worden van gezondheidszorg op grond van illegaal verblijf van hun ouders. Artikel 3 IVRK heeft tot gevolg dat bij

¹⁵¹ J.H. de Graaf e.a., '*De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak*', Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 106.

¹⁵² HR 25 april 2008, L/N BC5901.

¹⁵³ ABRvS, 23 september 2004, L/N BB6011, m.nt. Boeles.

¹⁵⁴ ABRvS, 23 september 2004, L/N BB6011, m.nt. Boeles.

¹⁵⁵ S. Meuwese e.a., '*Handboek Internationaal jeugdrecht*', Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 200.

¹⁵⁶ Idem, p. 199.

¹⁵⁷ Idem, p. 200.

medische beslissingen die kinderen aangaan, het belang van het kind de eerste overweging dient te zijn. Kinderen moeten allereerst als kind worden behandeld, pas daarna als vreemdeling. Artikel 6 IVRK vormt de basis voor de toegang tot gezondheidszorg voor ongedocumenteerde kinderen. Om de ontwikkeling van een kind te waarborgen is een goede gezondheid immers geboden. Artikel 12 uit het IVRK, tenslotte, betekent dat kinderen de rechten kunnen uitoefenen zoals verwoord in artikel 12 IVRK ten aanzien van hun medische behandeling.¹⁵⁸

Van Os concludeert dat het voor kinderen zonder rechtmatig verblijf in Nederland soms minder gemakkelijk is dan voor andere kinderen om toegang tot de gezondheidszorg te krijgen.¹⁵⁹ De regeling in de Koppelingswet die bepaalt dat ‘illegalen’ geen ziektekostenverzekering kunnen afsluiten, zou hierin een rol spelen.¹⁶⁰ Daarnaast blijken niet alle medewerkers in de gezondheidszorg op de hoogte te zijn van de regelgeving rondom de vergoeding van zorg voor mensen zonder verblijfsvergunning.¹⁶¹

Staatloze minderjarigen hebben dus op basis van artikel 24 IVRK in samenhang met de kernartikelen uit het IVRK recht op gezondheidszorg. De regeling in de Koppelingswet en onwetendheid van medewerkers in de gezondheidszorg mag de uitoefening van dit recht dus niet in de weg staan.

3.4.8 Artikel 28 lid 1 IVRK; recht op onderwijs

Onderwijs is naast een kinderrecht bij uitstek ook een fundamenteel mensenrecht, dat een essentiële en onmisbare plaats inneemt in de uitoefening van alle andere mensenrechten.¹⁶² Dit betekent dat ieder kind recht heeft op onderwijs. In lid 1 van artikel 28 IVRK is het recht van kinderen op onderwijs neergelegd. Naast disciplinehandhaving (lid 2) en internationale solidariteit op onderwijsgebied (lid 3) vormt het recht op onderwijs de basis van artikel 28 IVRK en duiden zij de elementen van onderwijsbeleid aan. Het recht op onderwijs als grondrecht is nauw verbonden met de plicht tot onderwijs via de leerplicht.¹⁶³ Op grond van de Leerplichtwet zijn kinderen in de leeftijd van 5 tot 16 jaar leerplichtig en gedeeltelijk leerplichtig tot 17 jaar. In Nederland geldt deze leerplicht ook voor kinderen die geen verblijfstatus hebben in Nederland.¹⁶⁴

¹⁵⁸ Pharos e.a., *Ongedocumenteerde kinderen en de toegang tot ziekenhuiszorg*, Utrecht: Pharos e.a. 2010, p. 14.

¹⁵⁹ C. van Os, *Het kind in het migratierecht. Het hele kinderrechtverdrag voor minderjarige migranten en asielzoekers*, Den Haag: SDU Uitgevers 2012.

¹⁶⁰ Meer over de Koppelingswet en ‘illegale’ minderjarigen en toegang tot de gezondheidszorg is te vinden in paragraaf 4.4.

¹⁶¹ Pharos e.a., *Ongedocumenteerde kinderen en de toegang tot ziekenhuiszorg*, Utrecht: Pharos e.a. 2010, p. 38.

¹⁶² S. Meuwese e.a., *Handboek Internationaal jeugdrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 238.

¹⁶³ Idem, p.236.

¹⁶⁴ Idem, p. 243. Zie meer over het recht op onderwijs in Nederland en kinderen zonder verblijfstatus in hoofdstuk 4.

3.5 Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

3.5.1 Inhoud van het verdrag

In navolging van de UVRM is op 4 november 1950 het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM) tot stand gekomen. Dit is een van de belangrijkste Europese verdragen waarin de mensen- en burgerrechten van alle inwoners van de aangesloten landen zijn vastgelegd.¹⁶⁵ Inwoners kunnen de eerbiediging, of een gebrek daaraan, van hun rechten en fundamentele vrijheden ter toetsing voorleggen aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Voor Nederland trad het EVRM op 31 augustus 1954 in werking.¹⁶⁶

3.5.2 Artikel 8 EVRM; recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven

Hoewel het recht op een nationaliteit niet specifiek is vastgelegd in het EVRM, vormt artikel 8 van dit verdrag een belangrijk artikel voor staatlozen. In artikel 8 EVRM komt tot uiting dat de overheid zich dient te onthouden van inmenging in het privé-, familie- en gezinsleven¹⁶⁷, tenzij dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is met het oog op o.a. de nationale veiligheid.¹⁶⁸ Uit recente rechtspraak van het EHRM blijkt dat het EHRM in sommige zaken een brede interpretatie hanteert van het recht op een privéleven, zoals bedoeld in artikel 8 EVRM. In *Genovese v. Malta*¹⁶⁹ overwoog het EHRM dat de ontkenning van burgerschap iemands privéleven raakt en daarom mogelijk een schending van artikel 8 EVRM oplevert. Het EHRM vond in deze zaak dat de ontkenning van het burgerschap een negatieve impact had op de sociale identiteit van de betrokkene. De ontkenning van het burgerschap kon volgens het EHRM onder het bereik van artikel 8 EVRM vallen, vanwege de impact die de ontkenning van het burgerschap heeft op iemands privéleven.¹⁷⁰ Het EHRM overwoog dat het concept van artikel 8 EVRM breed genoeg is om daar ook aspecten van iemands sociale identiteit onder te laten vallen. Het EHRM hanteerde in deze zaak dus een bredere interpretatie van het begrip 'privéleven'.¹⁷¹

¹⁶⁵ Europa Nu, 'Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden', via <http://www.europa-nu.nl/id/vh7dovnw4czu/europees_verdrag_tot_bescherming_van_de>

¹⁶⁶ Ministerie van Buitenlandse zaken, 'Het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden', via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1950/11/005132.html>>

¹⁶⁷ Artikel 8 lid 1 EVRM.

¹⁶⁸ Artikel 8 lid 2 EVRM.

¹⁶⁹ EHRM 11 oktober 2011, nr. 53124/09 (*Genovese/ Malta*).

¹⁷⁰ S. Köhn, 'ECHR and citizenship: The case of *Genovese v. Malta*', via <<http://www.statelessness.eu/blog/echr-and-citizenship-case-genovese-v-malta>>

¹⁷¹ Idem.

In de zaak *Kurić and Others v. Slovenia*¹⁷² hanteerde het EHRM wederom een brede interpretatie van artikel 8 EVRM. In deze zaak zou Slovenië burgers uit het voormalig Joegoslavië hun wettelijke status hebben ontnomen. Het EHRM oordeelde dat hierdoor Roma's en andere minderheden disproportioneel werden getroffen, het vele staatlozen creëerden en het hierdoor onmogelijk werd om familiebanden en een band met de samenleving te behouden. Het EHRM vond dat dit in strijd is met artikel 8 EVRM.¹⁷³ Het EHRM interpreteerde ook in deze zaak het recht op privéleven in het algemeen door het erkennen van het belang van sociale banden die de betrokkenen hebben met hun gemeenschappen.¹⁷⁴ The Open Society Justice Initiative concludeert dat als het recht op een privéleven op deze manier wordt geïnterpreteerd, artikel 8 EVRM kan voorkomen dat het burgerschap wordt ontnomen van personen die anders staatloos zouden zijn.¹⁷⁵ Deze uitspraken bevestigen dat in sommige omstandigheden de ontkenning van burgerschap onder het bereik van artikel 8 EVRM kan vallen.

3.5.3 Artikel 14 EVRM; verbod van discriminatie

In de zojuist genoemde zaken speelde ook artikel 14 EVRM in combinatie met artikel 8 EVRM een rol. In artikel 14 EVRM is het verbod op discriminatie vastgelegd. Het EHRM overwoog in *Kurić and Others v. Slovenia* dat Slovenië in strijd handelde met artikel 14 EVRM omdat het zijn voormalige Joegoslavische onderdanen anders dan andere ingezetenen vreemdelingen op zijn grondgebied had behandeld.¹⁷⁶ In *Genovese v. Malta* nam het EHRM een schending van artikel 14 EVRM aan omdat de betrokkene werd gediscrimineerd vanwege het feit dat hij buiten het huwelijk is geboren en daarom niet in aanmerking kwam voor de Maltese nationaliteit.¹⁷⁷

Hoewel het recht op een nationaliteit niet specifiek is vastgelegd in het EVRM, laat de rechtspraak zien dat er onder het Verdrag wel mogelijkheden zijn om 'staatloosheid' aan te vechten. Omdat het EVRM door veel landen in Europa is geratificeerd is dit een belangrijke ontwikkeling voor staatlozen in Europa.¹⁷⁸

¹⁷² EHRM 26 juni 2012, nr. 26828/06 (*Kurić and others/ Slovenia*).

¹⁷³ Idem.

¹⁷⁴ The Open Society Justice Initiative, 'European Court Strengthens Protections against Statelessness in Slovenia Ruling', via <<http://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/european-court-strengthens-protections-against-statelessness-slovenia-ruling>>

¹⁷⁵ Idem.

¹⁷⁶ EHRM 26 juni 2012, nr. 26828/06 (*Kurić and others/ Slovenia*).

¹⁷⁷ EHRM 11 oktober 2011, nr. 53124/09 (*Genovese/ Malta*).

¹⁷⁸ Ministerie van Buitenlandse zaken, 'Het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden', via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1950/11/005132.html>>

3.6 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten

3.6.1 Geschiedenis

Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR) is een verdrag geïnitieerd door de Verenigde Naties, gebaseerd op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Het verdrag kwam tot stand op 16 december 1966 en werd van kracht op 23 maart 1976, na ratificatie door 35 lidstaten.¹⁷⁹ Voor Nederland trad het Verdrag op 11 maart 1979 in werking.¹⁸⁰ Het IVBPR omvat de rechten die worden opgesomd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en werkt deze rechten verder uit.¹⁸¹

3.6.2 Artikel 24; het recht op een nationaliteit

In artikel 24 IVBPR is het recht van ieder kind op een nationaliteit beschreven. Dat dit artikel (in eerste instantie) niet het recht van een kind op een nationaliteit garandeert, wordt geïmpliceerd in het artikel van Douglas Hodgson. Hij is van mening dat de ontwerpers van het IVBPR artikel 24 omzichtig hebben verwoord.¹⁸² Het artikel stelt namelijk dat 'ieder kind het recht heeft om een nationaliteit te verkrijgen' waaruit Hodgson concludeert dat deze bewoordingen suggereren dat een kind alleen het recht heeft op een nationaliteit als dit overeenstemt met de nationale wettelijke vereisten.¹⁸³ De bewoordingen uit artikel 24 zijn later nog aangepast op voorstel van acht landen. Het luidt nu dat 'elk kind het recht heeft om een nationaliteit te verwerven'. Het feit dat het woord 'verwerven' nog steeds in het artikel is verwerkt, wordt gerechtvaardigd doordat naturalisatie geen individueel recht is, maar een privilege dat door de staat wordt gegeven.¹⁸⁴

3.7 Europees Verdrag inzake Nationaliteit

Op 6 november 1997 werd het Europees Verdrag inzake Nationaliteit in Straatsburg ondertekend. De totstandkoming van dit Verdrag is een initiatief van de Raad voor Europa en heeft tot doel om de gestage ontwikkeling te bevorderen van juridische beginselen inzake nationaliteit, alsmede de aanneming daarvan in de nationale wetgeving.¹⁸⁵ Het Europees Verdrag inzake nationaliteit komt

¹⁷⁹ L. C. Keith, 'The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does It Make a Difference in Human Rights Behavior?', *Journal of Peace Research* 1999-36 nr. 1, p. 96.

¹⁸⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten', februari 2013 via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1966/12/003721.html>>

¹⁸¹ L. C. Keith, 'The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does It Make a Difference in Human Rights Behavior?', *Journal of Peace Research* 1999-36 nr. 1, p. 96.

¹⁸² D. Hodgson, 'The international legal protection of the child's right to a legal identity and the problem of statelessness', *International Journal of Law and the Family* 1993-7, p. 258.

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ Idem, p. 262.

¹⁸⁵ G.R. de Groot, 'Het Europees Nationaliteitsverdrag: een nieuwe uitdaging voor het Nederlandse nationaliteitsrecht', *Tijdschrift voor Familie- en jeugdrecht* 1998-10, p. 235.

daarmee tegemoet aan de wens om algemene uitgangspunten van het nationaliteitsrecht in een apart Verdrag neer te leggen.¹⁸⁶ Het Verdrag is voor Nederland op 1 juli 2001 in werking getreden.¹⁸⁷

Hoewel de algemene beginselen die zijn neergelegd in het Verdrag gebaseerd zijn op andere Verdragen en daarom niet nieuw zijn, is het wel een verdienste van het Verdrag dat zij nu in onderlinge samenhang worden gepresenteerd.¹⁸⁸ Voor het eerst is ook in een Verdrag een poging gedaan om aan te geven welke verwervings- en verliesgronden in het nationaliteitsrecht acceptabel zijn.¹⁸⁹

3.7.1 Artikel 4; de beginselen inzake nationaliteit

Artikel 4 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit behoort tot de algemene beginselen van nationaliteitsrecht. Dit artikel formuleert onder andere het recht op nationaliteit en het feit dat staatloosheid vermeden dient te worden.

3.7.2 Artikel 6; verkrijging van een nationaliteit

Artikel 6 uit het Verdrag inzake Nationaliteit bevat één van de kernbepalingen waarin regels betreffende de verwerving van de nationaliteit worden gegeven.¹⁹⁰ Dit artikel stelt onder andere dat elke staat in zijn nationale wetgeving dient te regelen dat kinderen die op zijn grondgebied zijn geboren en die bij de geboorte geen andere nationaliteit verkrijgen, de nationaliteit van de betreffende staat kunnen verkrijgen. Daarnaast beschrijft artikel 6 lid 4 sub g ook dat elke staat de verkrijging van zijn nationaliteit vergemakkelijkt voor staatloze personen en erkende vluchtelingen die hun wettige en gewone verblijf hebben op zijn grondgebied. Deze verplichting is tevens gebaseerd op andere verdragen. Bijvoorbeeld ten aanzien van staatlozen is de verplichting gebaseerd op artikel 32 uit het Verdrag betreffende de status van staatlozen.

3.8 Verdrag inzake het voorkomen van Staatloosheid met betrekking tot Statenopvolging

Een ander verdrag dat op initiatief van de Raad voor Europa tot stand is gekomen is het Verdrag inzake het voorkomen van Staatloosheid met betrekking tot Statenopvolging. Dit verdrag is op 1 mei 2009 in werking getreden. Het verdrag heeft mede tot doel om staatloosheid te voorkomen en te verminderen.¹⁹¹ Het Verdrag inzake het voorkomen van Staatloosheid met betrekking tot

¹⁸⁶ G.R. de Groot, 'Het Europees Nationaliteitsverdrag: een nieuwe uitdaging voor het Nederlandse nationaliteitsrecht', *Tijdschrift voor Familie- en jeugdrecht 1998-10*, p. 235.

¹⁸⁷ G.R. de Groot, 'Handboek nieuw nationaliteitsrecht', Deventer: Kluwer 2003, p. 88.

¹⁸⁸ G.R. de Groot, 'Het Europees Nationaliteitsverdrag: een nieuwe uitdaging voor het Nederlandse nationaliteitsrecht', *Tijdschrift voor Familie- en jeugdrecht 1998-10*, p. 235.

¹⁸⁹ Idem.

¹⁹⁰ Idem, p. 236.

¹⁹¹ L. van Waas, 'Statelessness: A 21st century challenge for Europe', *Security and Human Rights 2009-2*, p. 133.

Statenopvolging werd op 16 september 2010 door Nederland ondertekend en trad op 1 oktober 2011 voor Nederland in werking.¹⁹²

Laura van Waas schrijft in haar artikel dat het Europees verdrag inzake Nationaliteit en het Verdrag inzake het voorkomen van Staatloosheid met betrekking tot Statenopvolging op de voorgrond staan van internationale juridische ontwikkelingen in het voorkomen en verminderen van staatloosheid.¹⁹³ Beide verdragen geven bijvoorbeeld een overzicht van procedurele waarborgen die door staten in acht moeten worden genomen inzake besluiten die gaan om de toekenning of het intrekken van een nationaliteit. Een ander belangrijk instrument is dat in beide verdragen is bepaald dat wanneer sprake is van statenopvolging, in het omgaan met de toekenning van nationaliteit en het voorkomen van staatloosheid, rekening moet worden gehouden met de wil van de persoon in kwestie. De persoon in kwestie krijgt, indien hij met meerdere staten een oprechte link heeft, de mogelijkheid om zijn nationaliteit te kiezen die hij het meest relevant acht. Dit optierecht kan een erg effectief instrument zijn, ook buiten de context van statenopvolging, in het oplossen van staatloosheidszaken en het afwenden van een discussie tussen staten over de verantwoordelijkheid voor een nationaliteit ten aanzien van het individu, zo concludeert Laura van Waas.¹⁹⁴

Waar de verdragen daarnaast nog aandacht aan besteden, is het promoten van internationaal overleg en samenwerking om staatloosheid te voorkomen en te verminderen.¹⁹⁵ Van Waas noemt het van onschatbare waarde dat er internationaal wordt samengewerkt en dat informatie wordt gedeeld inzake het oplossen en verminderen van staatloosheid en het beschermen van staatlozen omdat staatloosheid vaak op internationaal niveau voorkomt.¹⁹⁶ Het is dus van belang dat internationale regelgeving internationale samenwerking op het gebied van staatloosheid voorschrijft, want vandaag de dag wordt er blijkbaar nog te weinig samengewerkt.

3.9 Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie

Het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie is in januari 1969 in werking getreden¹⁹⁷ en is een van de belangrijkste mensenrechtenverdragen als het gaat om nationaliteit en burgerschap. Artikel 1 van het verdrag beschrijft de definitie van rassendiscriminatie en is relevant als het gaat om de ontkenning of ontneming van burgerschap omdat het niet alleen

¹⁹² UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: november 2011, p. 41.

¹⁹³ L. van Waas, 'Statelessness: A 21st century challenge for Europe', *Security and Human Rights 2009-2*, p. 141.

¹⁹⁴ Idem, p. 138.

¹⁹⁵ Idem.

¹⁹⁶ Denk hierbij aan migratie of families met meerdere nationaliteiten en statenopvolging. L. van Waas, 'Statelessness: A 21st century challenge for Europe', *Security and Human Rights 2009-2*, p. 141.

¹⁹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie', via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1966/3/003657.html>>

ingaat op de kwestie van motivering door Staten maar ook uitlicht wat de consequenties zijn wanneer Staten voorwaarden creëren die de kwetsbaarheid van minderheden verscherpen en die de Staat aansprakelijk maken.¹⁹⁸ Artikel 5 van het verdrag bevat een belangrijke bepaling waarin staat dat staten die partij zijn bij het verdrag verplicht zijn om gelijkheid te waarborgen in het genot van burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele rechten.¹⁹⁹ Voor Nederland is het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie op 9 januari 1972 in werking getreden.²⁰⁰

3.10 Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen

Het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen bevat belangrijke bepalingen in het voorkomen van staatloosheid en is bijna wereldwijd geratificeerd. Het verdrag is op 3 september 1981 in werking getreden. Nederland heeft het verdrag op 23 juli 1991 geratificeerd waarna het op 22 augustus 1991 in werking is getreden.²⁰¹ Het verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen is voor dit onderzoek van belang vanwege artikel 9 uit dit verdrag. In dat artikel is bepaald dat mannen en vrouwen gelijk zijn in het genieten van een nationaliteit in de context van het huwelijk en bij de overdracht van een nationaliteit op hun kinderen. Dit artikel kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vermijden van staatloosheid onder vrouwen en kinderen. Toch concludeert Laura van Waas dat de impact van mensenrechtenverdragen die staatloosheid aanpakken gevaar loopt doordat staten voorbehouden en interpretatieve verklaringen opmaken bij sommige belangrijke artikelen.²⁰² Dit veroorzaakt een uitholling van het desbetreffende verdrag en wordt mede het doel van het verdrag gepasseerd. Artikel 9 van het verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen is hier een voorbeeld van, aldus van Waas.²⁰³

3.11 Aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de nationaliteit van kinderen

De Aanbeveling van 2009 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de nationaliteit van kinderen heeft tot doel om staatloosheid onder kinderen te verminderen, om de toegang tot een

¹⁹⁸ B. K. Blitz, 'Statelessness, protection and equality', Oxford: Refugee Studies Centre September 2009, p. 19.

¹⁹⁹ Idem, p. 20.

²⁰⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie', via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1966/3/003657.html>>

²⁰¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen', via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1979/12/000837.html>>

²⁰² L. van Waas, 'Statelessness: A 21st century challenge for Europe', *Security and Human Rights 2009-2*, p. 138.

²⁰³ Idem.

nationaliteit te vergemakkelijken en hun recht op een nationaliteit te waarborgen.²⁰⁴ Deze aanbevelingen zijn gericht tot de regeringen van de lidstaten van de Raad van Europa.²⁰⁵ De aanbeveling bevat onder andere hoofdstukken inzake het verminderen van staatloosheid, nationaliteit als een consequentie van ouder- kind relatie en de rechten van kinderen in de procedures omtrent hun nationaliteit en geboorteregistratie.²⁰⁶

In 1999 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa zich ook al uitgelaten over het vermijden en verminderen van staatloosheid. Een belangrijke aanbeveling die zij destijds hebben gedaan is dat een kind de nationaliteit van de staat zou moeten krijgen als de band tussen de persoon en de Staat *genuine* en *effective* is. Een dergelijke band zou volgens het Comité bestaan als het gaat om geboorte, afstamming of verblijf.²⁰⁷

3.12 Conclusie

Het bezit van een nationaliteit betekent toegang tot de uitoefening van verschillende mensenrechten en is daarom essentieel om als een volwaardig persoon te worden erkend. Het recht op een nationaliteit is in verschillende internationale verdragen neergelegd. Bijvoorbeeld in artikel 15 van de UVRM en artikel 24 van het IVBPR. Staatlozen ontbreekt het aan een nationaliteit. Zij verdienen daarom extra aandacht om hun juridische positie te beschermen. Hiervoor zijn het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen en het Verdrag tot beperking der Staatloosheid, in respectievelijk 1954 en 1961, in het leven geroepen. Hoewel deze verdragen aandacht vragen voor het oplossen van staatloosheid, kennen ook deze verdragen hun zwakke kanten en zijn ze door weinig landen geratificeerd.

Ook regionaal richten meerdere verdragen zich op het recht op een nationaliteit. Op initiatief van de Raad voor Europa zijn bijvoorbeeld in Europa twee verdragen tot stand gekomen waarin de aandacht wordt gevestigd op het recht op een nationaliteit en het voorkómen van staatloosheid. Beide verdragen worden door Van Waas vooruitstrevend genoemd met betrekking tot het verminderen en voorkomen van staatloosheid.²⁰⁸ In dit hoofdstuk is ook aandacht besteed aan het IVRK. Artikel 7 beschrijft het recht op een nationaliteit voor ieder kind. In de richtlijnen van het UNHCR is beschreven dat zij stellen dat uit artikel 7 IVRK en artikel 3 IVRK²⁰⁹ voortvloeit, dat een kind niet voor

²⁰⁴ Council of Europe, *'The nationality of children', Recommendation CM/Rec(2009) 13 and explanatory memorandum*, Strasbourg 2009, p. 5.

²⁰⁵ 'Council of Europe' via <http://www.coe.int/t/dg3/health/recommendations_en.asp>

²⁰⁶ European Network on Statelessness, *'The nationality of children: Recommendation and Explanatory Memorandum'*, via <<http://www.statelessness.eu/resources/nationality-children-recommendation-and-explanatory-memorandum>>

²⁰⁷ Council of Europe, *'The avoidance and reduction of statelessness', Recommendation CM/Rec (1999) 18*, Strasbourg 1999, p. 3.

²⁰⁸ L. van Waas, *'Statelessness: A 21st century challenge for Europe'*, *Security and Human Rights 2009-2*, p. 141.

²⁰⁹ In artikel 3 IVRK komt het belang van het kind tot uiting.

langere tijd staatloos mag worden gelaten. Deze verplichting geldt voor alle landen waarmee een kind een relevante band heeft, zoals afkomst of woonplaats. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft in 1999 een soortgelijke aanbeveling gedaan. De stellingname van het UNHCR en het Comité van Ministers van de Raad van Europa is interessant voor staatloze kinderen die al geruime tijd hun verblijfplaats in Nederland hebben, omdat zij door hun langdurige verblijf een relevante band hebben opgebouwd met Nederland. Bezien in het licht van de redenering van het UNHCR en het Comité zou Nederland deze groep staatloze kinderen moeten voorzien van een nationaliteit.

Nederland heeft de internationale verdragen, die in dit hoofdstuk zijn besproken, geratificeerd en dient daarom te voldoen aan de verplichtingen die uit deze verdragen voortvloeien. Die verplichtingen bestaan onder andere uit het verminderen en voorkómen van staatloosheid, het waarborgen van gelijkheid in het genot van diverse rechten, maar bovenal het waarborgen van het recht op een nationaliteit.

In hoofdstuk 4 zal worden ingaan op de Nederlandse regelgeving omtrent nationaliteit en staatloosheid en zal aandacht worden besteed aan een aantal fundamentele mensenrechten die van belang zijn voor minderjarigen.

Hoofdstuk 4: Staatloze kinderen en het Nederlands recht

In hoofdstuk 3 is de internationale regelgeving omtrent nationaliteit en staatloosheid behandeld. Dit onderzoek richt zich op staatloze kinderen in Nederland. Daarom mag de Nederlandse wetgeving ten aanzien van nationaliteit en staatloosheid niet onbesproken blijven. Daarnaast zal ook worden ingegaan op een aantal belangrijke mensenrechten, zoals het recht op onderwijs- en gezondheidszorg, die al eerder in internationale context werden behandeld. Alvorens deze rechten in het bijzonder ten aanzien van staatloze kinderen zullen worden onderzocht, wordt als eerste beschreven hoe het Nederlandse nationaliteitsrecht is geregeld.

4.1 Rijkswet op het Nederlanderschap²¹⁰

In de literatuur wordt beargumenteerd dat een nationaliteit eigenlijk een lege huls is waaraan rechtsstelsels rechtsgevolgen kunnen koppelen. Deze autonomie van staten bij het bepalen welke rechten en plichten aan de nationaliteit worden gekoppeld, heeft daarom tot gevolg dat nationaliteit door de diverse nationale rechtsordes in beginsel zelfstandig wordt ingekleurd.²¹¹ De vraag of een persoon al dan niet het recht heeft op een Nederlandse nationaliteit, wordt exclusief beheerst door de Nederlandse nationaliteitswetgeving.²¹² De Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: Rw Ned) die op 1 januari 1985 in werking trad, schetst de belangrijkste regels betreffende de verkrijging en het verlies van de Nederlandse nationaliteit.²¹³

Het Nederlandse nationaliteitsrecht kent een aantal uitgangspunten, waaronder het *ius sanguinis a patre et a matre* beginsel met daarnaast een spoor van het *ius soli* beginsel.²¹⁴ Dit betekent dat de Nederlandse nationaliteit in beginsel wordt verkregen via afstamming en in enkele uitzonderlijke situaties op basis van geboorte binnen het Nederlandse territorium. In artikel 3 Rw Ned komt het *ius sanguinis a patre et a matre* beginsel tot uiting. Dit artikel definieert het ontstaan van Nederlanderschap als volgt: 'een persoon, geboren als kind van hetzij een Nederlandse moeder, hetzij een Nederlandse vader is Nederlander, ongeacht waar het wordt geboren'.

²¹⁰ Omdat dit onderzoek zich richt op staatloze kinderen in Nederland, zullen in deze paragraaf de belangrijkste artikelen uit de Rw Ned in relatie tot staatloosheid worden beschouwd.

²¹¹ G.R. de Groot & M. Tratnik, *'Nederlands nationaliteitsrecht'*, Deventer: Kluwer 2010, p. 2.

²¹² A.P.M.J. Vonken e.a., *'Internationaal privaatrecht'*, Deventer: Kluwer 2012, p. 5.

²¹³ In 1976 werd door de minister van Justitie een voorontwerp gepubliceerd van een nieuwe Wet op het Nederlanderschap. Hiermee ontstond de wens om tot een complete herziening van het nationaliteitsrecht te komen. De Nederlandse nationaliteitswetgeving moest onder andere worden aangepast aan enkele verdragen waaronder het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961. De aanpassingen binnen de nationaliteitswetgeving werden neergelegd in de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap en trad op 1 januari 1985 in werking. G.R. de Groot & M. Tratnik, *'Nederlands nationaliteitsrecht'*, Deventer: Kluwer 2010, p. 51.

²¹⁴ G.R. de Groot & M. Tratnik, *'Nederlands nationaliteitsrecht'*, Deventer: Kluwer 2010, p. 55.

4.1.1 Artikel 1 Rw Ned; begripsbepaling 'staatloze'

Artikel 1 lid 1 onder f van de Rw Ned beschrijft de definitie van een staatloze: 'een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd'. Deze definitie wordt gehanteerd sinds april 2003²¹⁵ en laat geen ruimte meer voor de discussie of 'de facto' staatlozen²¹⁶ ook onder de definitie van artikel 1 lid 1 sub f Rw Ned zouden vallen.²¹⁷ Vóór 1 april 2003 werd een persoon 'die geen nationaliteit heeft of wiens nationaliteit niet kon worden vastgesteld' beschouwd als staatloos onder de Rw Ned. Dankzij deze bredere definitie van staatloosheid kregen meer personen het predicaat "staatloos" toegekend dan sinds april 2003 het geval is.²¹⁸

4.1.2 Artikel 6 Rw Ned; het optierecht van in Nederland geboren staatloze kinderen²¹⁹

Artikel 6 Rw Ned beschrijft de mogelijkheid om het Nederlanderschap vrijwillig te verkrijgen. Dit wordt het optierecht genoemd. In het geval van optie wordt het Nederlanderschap uitsluitend verkregen door iemand die zijn wil daartoe kenbaar heeft gemaakt en met instemming van de Rijksoverheid.²²⁰ Artikel 6 lid 1 Rw Ned beschrijft welke categorieën personen het optierecht kunnen uitoefenen. Ook aan staatloze kinderen die in Nederland zijn geboren is het optierecht op het Nederlanderschap verleend.²²¹ Voor staatlozen zijn enkele voorwaarden gesteld om van het optierecht gebruik te mogen maken. Artikel 6 lid 1 sub b Rw Ned schrijft voor dat een staatloos kind in Nederland geboren moet zijn.²²² Daarnaast moet het kind sinds drie jaren in Nederland²²³ toelating en hoofdverblijf hebben en sinds de geboorte staatloos zijn. De gronden waarop een optieverzoek mag worden afgewezen worden opgesomd in artikel 1 lid 2 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid (1961).

De eis van toelating verdient nog extra aandacht. Zoals gezegd is in de Rijkswet voorgeschreven dat

²¹⁵ In 2000 werd de Rijkswet opnieuw ingrijpend veranderd. Zo werden bijvoorbeeld de naturalisatiegronden herzien, de optieprocedure grondig aangepast en de verliesgronden van de Nederlandse nationaliteit herzien. De diverse wijzigingen traden op 1 april 2003 in werking. G.R. de Groot & M. Tratnik, *Nederlands nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 52.

²¹⁶ Zoals besproken in paragraaf 1.1.3 wordt met 'de facto' staatlozen de groep mensen aangeduid die in theorie wel een nationaliteit hebben, maar in de praktijk daar geen beroep op kunnen doen. Dit komt doordat het land van herkomst hem of haar niet meer als onderdaan erkent, of omdat iemand als vluchteling geen beroep meer kan doen op de bescherming van het land van herkomst. Mensen die 'de facto' staatloos zijn ontbreekt het dus aan een effectieve nationaliteit.

²¹⁷ G.R. de Groot, *Handboek nieuw nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer 2003, p. 61.

²¹⁸ UNHCR, *Staatloosheid in Nederland*, Den Haag: UNHCR 2011, p. 23.

²¹⁹ In deze paragraaf wordt het optierecht besproken zoals dat in het huidige artikel 6 RW Ned geregeld is. De wijzigingen die in 2003 zijn doorgevoerd zullen onbesproken blijven.

²²⁰ G.R. de Groot & M. Tratnik, *Nederlands nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 81.

²²¹ Artikel 6 lid 1 sub b Rw Ned.

²²² Of het kind moet geboren zijn op de Nederlandse Antillen of in Aruba.

²²³ Of het kind moet toelating en hoofdverblijf hebben op de Nederlandse Antillen of in Aruba.

de staatloze die opteert voor het Nederlandschap, drie jaar voorafgaand aan het afleggen van de optieverklaring 'toelating' moet hebben. Toelating wil zeggen 'instemming door het bevoegd gezag met het bestendig verblijf van de staatloze in het Europese deel van Nederland'.²²⁴ In de literatuur wordt beargumenteerd dat dit vereiste van 'toelating' in strijd is met het Verdrag uit 1961. Artikel 6 lid 1 sub b Rw Ned is gebaseerd op artikel 1 van het Verdrag uit 1961 waarin staat dat 'een staat zijn nationaliteit verleent aan degene die is geboren op zijn grondgebied en anders staatloos zou zijn'. De Groot en Tratnik schrijven dat een zorgvuldige vergelijking met de toegestane uitzonderingen van artikel 1 lid 2 van het Verdrag uit 1961 met de bewoordingen van artikel 6 lid 1 sub b Rw Ned, tot de conclusie moet leiden dat het vereiste van 'toelating' uit de Rw Ned in strijd is met het Verdrag tot beperking der staatloosheid. De mogelijkheid om een dergelijke eis te stellen ontbreekt in het Verdrag van 1961.²²⁵ Het Verdrag uit 1961 is op dit punt wel strenger dan het Europees Verdrag inzake nationaliteit. Het Europees Verdrag staat namelijk wel toe dat een 'wettig en gewoon verblijf' mag worden geëist.²²⁶ Zoals besproken in hoofdstuk 3 heeft Nederland ook dit Europees verdrag geratificeerd en dus is Nederland naast het Verdrag uit 1961 ook gebonden aan de regelgeving van het Europees Verdrag inzake nationaliteit. Hoewel er geen hiërarchie bestaat tussen deze verdragen moet de Rijkswet voldoen aan de grootste gemene deler van de eisen die deze verdragen aan onze wetgeving stellen.²²⁷ Het toelatingsvereiste uit artikel 6 lid 1 onder b Rw Ned moet daarom in het licht van artikel 94 Grondwet buiten beschouwing worden gelaten bij de toepassing van de optieverklaring.²²⁸

Niet alleen in de literatuur wordt de eis van 'toelating' bediscussieerd, ook de rechtspraak laat zich uit over de interpretatie van deze voorwaarde.

De Rechtbank Zwolle deed in september 2010 uitspraak in een zaak waarin het ging om het optierecht. Een staatloze Palestijnse vader wilde voor zijn minderjarige zoon het Nederlandschap proberen te verkrijgen op basis van het optierecht als bedoeld in artikel 6 lid 1 sub b Rw Ned. Het feit dat zowel vader als zoon staatloos waren werd niet betwist en ook het feit dat de zoon in Nederland is geboren en hier vanaf zijn geboorte drie jaar onafgebroken heeft gewoond stond niet ter discussie. Omdat niemand van de familie echter in het bezit was van een verblijfsvergunning, weigerden de autoriteiten het Nederlandschap toe te kennen omdat niet werd voldaan aan het vereiste van

²²⁴ Of in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Artikel 1 onder g Rw Ned.

²²⁵ G.R. de Groot & M. Tratnik, *'Nederlands nationaliteitsrecht'*, Deventer: Kluwer 2010, p. 85.

²²⁶ Zie artikel 6 lid 2 onder b van het Europees Verdrag inzake nationaliteit.

²²⁷ G.R. de Groot & M. Tratnik, *'Nederlands nationaliteitsrecht'*, Deventer: Kluwer 2010, p. 85.

²²⁸ Idem.

'toelating'.²²⁹ De Rechtbank verwees in de uitspraak naar Artikel 94 van de Nederlandse Grondwet (hierna: GW).²³⁰ De Rechtbank bepaalde dat Artikel 1 lid 2 sub b van het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961) inderdaad direct werking had.²³¹ De uitdrukking 'habitually resided' uit de verdragstekst, duidt er volgens de Rechtbank op dat 'sprake dient te zijn van een situatie waarin iemand duurzaam in Nederland verblijft en hier zijn sociale leven heeft ontwikkeld.' De Rechtbank benadrukt dat het daarvoor niet nodig is dat de overheid heeft *ingestemd* met dit duurzame verblijf.²³² De Rechtbank vernietigde daarom de weigering om het Nederlanderschap te verlenen.²³³

De Rechtbank neemt dus het Verdrag uit 1961 als uitgangspunt. Samen met enkele andere auteurs concludeert UNHCR dat wanneer een persoon het Nederlanderschap aanvraagt onder Artikel 6 lid 1 sub b, artikel 94 van de GW bepaalt dat het vereiste van 'toelating' opzij dient te worden geschoven om schending van het Verdrag van 1961 te voorkomen.²³⁴

4.1.3 Artikel 8 Rw Ned; naturalisatie²³⁵

In het geval van naturalisatie beslist het bevoegde staatsorgaan over de verlening van het Nederlanderschap van individueel aangewezen personen.²³⁶ De vereisten omtrent naturalisatie zijn onder andere neergelegd in artikel 8 Rw Ned.²³⁷ Het UNHCR concludeert in hun rapport over staatloosheid in Nederland dat artikel 8 Rw Ned bijdraagt aan de beperking van staatloosheid.²³⁸ In lid 1 sub c van artikel 8 wordt een termijn gesteld van vijf jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland.²³⁹ In artikel 8 lid 4 Rw Ned wordt deze eis gerelativeerd voor staatlozen. Daarin wordt namelijk beschreven dat de termijn bedoeld in het eerste lid, onder c, op drie jaar wordt gesteld voor de verzoeker die staatloos is. Het UNHCR schrijft dat staatloze personen dus vergemakkelijkt

²²⁹ Rb. Zwolle- Lelystad, 9 september 2010, L/JN BN6394, UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: UNHCR 2011, p. 52.

²³⁰ Artikel 94 GW stelt dat verdragsregels met directe werking prevaleren boven nationale wetgeving.

²³¹ In artikel 1 lid 2 sub b van het Verdrag uit 1961 is bepaald dat: '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.'

²³² Rb. Zwolle- Lelystad, 9 september 2010, L/JN BN6394, S. de Jong & C. van Os, 'Met de rug tegen de muur. Staatloze Roma kinderen moeten gered, met of zonder staatlozenoplossing', *A&MR* 2012-2, p. 78.

²³³ Rb. Zwolle- Lelystad, 9 september 2010, L/JN BN6394. 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 genoemd in artikel 6 lid 1 sub b Rw Ned.

²³⁴ UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: UNHCR 2011, p. 52.

²³⁵ In deze paragraaf worden de naturalisatievoorwaarden besproken zoals die in het huidige artikel 8 RW Ned geregeld zijn. De wijzigingen die in 2003 zijn doorgevoerd zullen onbesproken blijven.

²³⁶ G.R. de Groot & M. Tratnik, 'Nederlands nationaliteitsrecht', Deventer: Kluwer 2010, p.91.

²³⁷ Zie voor de specifieke voorwaarden omtrent de verlening van het Nederlanderschap artikel 8 t/m 13 van de Rw Ned.

²³⁸ UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: UNHCR 2011, p. 54.

²³⁹ Of in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

toegang hebben tot de Nederlandse nationaliteit en dat Nederland daarmee voldoet aan de verplichting uit artikel 32 van het Verdrag betreffende de status van staatlozen.²⁴⁰ Echter, er wordt ook gesteld dat het voor mensen die hun rechten als staatlozen willen uitoefenen via de IND, bijvoorbeeld in het kader van een naturalisatieverzoek zonder buitenlands reisdocument of via de gemeente in het kader van een optieverzoek voor staatloze kinderen, eerst vereist is om in de Gemeentelijke Basisadministratie (hierna: GBA) als 'staatloos' geregistreerd te staan. Een staatloze, die niet als zodanig is erkend, kan niet van de verkorte termijn van drie jaar gebruikmaken.²⁴¹ Swider beschrijft dat de Wet GBA geen bepaling bevat die de bewijseis regelt bij staatloosheid. In de praktijk wordt de bewijseis voor de registratie van een vreemde nationaliteit echter dikwijls ook op de registratie van staatloosheid toegepast. Doordat staatlozen niet als onderdaan worden erkend zijn zij niet in staat om documenten te overleggen.²⁴² Als er wel documenten zijn, zoals een verklaring van een ambassade dat een persoon geen band met een land heeft, neemt de overheid daar niet altijd genoegen mee.²⁴³

4.1.4 Artikel 14 Rw Ned: ontneming van de Nederlandse nationaliteit

In artikel 14 Rw Ned is beschreven onder welke omstandigheden de Minister bevoegd is om de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap in te trekken.²⁴⁴ In lid 6 van dit artikel wordt benadrukt dat verlies van het Nederlanderschap in de regel slechts mogelijk is, indien de betrokkene daardoor niet staatloos wordt.²⁴⁵ Een uitzondering op artikel 14 lid 6 Rw Ned is aan de orde wanneer de verkrijging of de verlening van het Nederlanderschap wordt ingetrokken omdat het Nederlanderschap werd verkregen op grond van door de betrokkene gepleegd bedrog.²⁴⁶ Het UNHCR schrijft in het rapport 'Staatloosheid in Nederland' dat artikel 14 lid 6 Rw Ned niet in strijd is met het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961.²⁴⁷ In artikel 8 van dit verdrag is omschreven dat 'een staat die partij is bij het verdrag een persoon niet de nationaliteit zal ontnemen indien dit staatloosheid tot gevolg heeft'.²⁴⁸ In dat artikel is echter ook bepaald dat 'een persoon

²⁴⁰ In artikel 32 van het Verdrag betreffende de status van staatlozen staat beschreven dat de 'verdragsluitende laten voor zover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van staatlozen zullen vergemakkelijken'. UNHCR merkt nog wel op dat staatlozen nog wel altijd moeten voldaan aan alle vereisten zoals genoemd in artikel 8 lid 1 van de Rw Ned. UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: UNHCR 2011, p. 54.

²⁴¹ Katja Swider, 'Staatloosheid en de GBA', Amsterdam 2012, p. 5.

²⁴² UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: UNHCR 2011, p. 18.

²⁴³ Idem.

²⁴⁴ Zie voor meer informatie over de specifieke regelgeving omtrent het verlies van het Nederlanderschap artikel 14 t/m 16A Rw Ned.

²⁴⁵ Artikel 14 lid 6 Rw Ned, G.R. de Groot & M. Tratnik, 'Nederlands nationaliteitsrecht', Deventer: Kluwer 2010, p. 117.

²⁴⁶ Artikel 14 lid 6 jo lid 1 Rw Ned, G.R. de Groot & M. Tratnik, 'Nederlands nationaliteitsrecht', Deventer: Kluwer 2010, p. 117.

²⁴⁷ UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: UNHCR 2011, p. 53.

²⁴⁸ Artikel 8 lid 1 Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961).

slechts een nationaliteit mag worden ontnomen als de nationaliteit onder bedrog is verkregen'.²⁴⁹

De Groot is daarentegen van mening dat de bepaling uit artikel 14 Rw Ned niet overeenstemt met de strekking van het Verdrag uit 1961. Hoewel artikel 8 uit het Verdrag tot beperking der Staatloosheid een verliesgrond als bedrog, zoals omschreven in artikel 14 lid 1 Rw Ned, erkent, vindt de Groot dat de bepaling uit de Rw Ned op gespannen voet staat met de intentie van het verdrag; het voorkomen van staatloosheid.²⁵⁰ Dus ook al is een dergelijke verliesgrond niet in strijd met het Verdrag uit 1961, toch wordt, zoals de Groot schrijft, het doel van het Verdrag hiermee uit het oog verloren.

4.2 Het Nederlandse vreemdelingenrecht

In Nederland wordt het uitgangspunt gehanteerd dat iedere vreemdeling in principe zelfstandig kan terug keren naar het land van herkomst. Voor vreemdelingen waarvan is gebleken dat zij geen recht hebben op verblijf maar die desondanks niet terug kunnen keren naar hun land van herkomst, bestaat de buitenschuldprocedure.

4.2.1 De buitenschuldprocedure

Het buitenschuldbeleid²⁵¹ houdt in dat een vreemdeling wiens asielaanvraag is afgewezen, als ook ongedocumenteerde of onverwijderbare personen, een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kunnen verkrijgen, als de vreemdeling buiten eigen schuld om Nederland niet kan verlaten.²⁵² In het rapport van het UNHCR komt naar voren dat er in Nederland geen procedure bestaat om staatloosheid vast te stellen.²⁵³ De buitenschuldprocedure is daarom vaak de enige optie voor staatlozen die niet tevens vluchteling zijn, ter verkrijging van een verblijfsstatus in Nederland.²⁵⁴ Uit het onderzoek van Jaghai en Vlieks blijkt dat de huidige buitenschuldprocedure een aantal zorgpunten kent. Zo is er in de procedure geen mogelijkheid om staatloosheid vast te stellen, geldt een hoge en onduidelijke bewijslast en leert de praktijk dat de autoriteiten van het land van

²⁴⁹ Artikel 8 lid 2 sub b Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961).

²⁵⁰ G.R. de Groot, *'Handboek nieuw nationaliteitsrecht'*, Deventer: Kluwer 2003, p. 354.

²⁵¹ De voorwaarden omtrent de verkrijging van een buitenschuldvergunning zijn neergelegd in paragraaf B14/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: VC).

²⁵² UNHCR, *'Staatloosheid in Nederland'*, Den Haag: UNHCR 2011, p. 45. Het verschil tussen een verblijfsvergunning asiel en regulier is dat bij een verblijfsvergunning asiel een vergunning wordt verkregen op basis van de asielgronden benoemd in artikel 29 Vreemdelingenwet. Een verblijfsvergunning regulier kan op meerdere gronden worden aangevraagd zolang het geen asiel betreft, bijvoorbeeld voor studie of werk. Iemand die een verblijfsvergunning regulier aanvraagt, vraagt dus geen bescherming aan terwijl dat bij een aanvraag voor een asielvergunning wel het geval is. Vluchtelingenwerk, 'Vergunningen voor werk, studie of familie', via <<http://www.vluchtelingenwerk.nl/asiel/andere-vergunningen.php>>

²⁵³ UNHCR, *'Staatloosheid in Nederland'*, Den Haag: UNHCR 2011, p. 45.

²⁵⁴ S. Jaghai & Caia Vlieks, *'Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen'*, *Asiel- & Migrantenrecht* 2013-5/6, p. 287. Ook gezinsleden die buiten hun schuld niet naar hetzelfde land kunnen terugkeren, komen voor een buitenschuldvergunning in aanmerking. VC par. B14/3.2 onder ad. 4.

herkomst vaak niet bereidwillig zijn om hun medewerking te verlenen aan terugkeer.²⁵⁵ Jaghai en Vlieks stellen daarom vast dat de buitenschuldprocedure in zijn huidige vorm aanpassing verdient om als een geschikte toelatingsprocedure voor staatlozen te dienen.²⁵⁶

4.3 'Besluit langdurig verblijvende kinderen en 'Kinderpardon'

Op 30 januari 2013 is het Besluit langdurig verblijvende kinderen in werking getreden. Dit besluit is gebaseerd op het initiatiefvoorstel van de PvdA en de CU, waarin het aspect 'worteling' een belangrijke rol speelt. Het biedt de mogelijkheid voor langdurig in Nederland verblijvende minderjarige vreemdelingen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning.²⁵⁷ Voor minderjarige vreemdelingen die zich op dit moment al geruime tijd in Nederland bevinden, geldt de overgangsregeling, vervat in het 'Kinderpardon'.²⁵⁸ Dit 'Kinderpardon' werd op 12 maart 2013 een feit. Defence for Children (hierna: DCI) benoemt een aantal groepen minderjarigen die zijn uitgesloten van deze regeling. Kinderen waarvan een ouder wordt verdacht van mogelijke betrokkenheid bij oorlogsmisdaden, zijn uitgesloten van het 'Kinderpardon'. Ook jongeren die ouder zijn dan 21 jaar, maar al langer zijn geworteld in Nederland en kinderen die een andere dan een asielaanvraag hebben ingediend, vallen niet onder het 'Kinderpardon'.²⁵⁹

4.3.1 Staatloze kinderen en 'worteling'

Het Besluit langdurig verblijvende kinderen en het 'Kinderpardon' tonen de erkenning van 'worteling' als toelatingsgrond aan. Minderjarige vreemdelingen die zich al geruime tijd in Nederland bevinden en daardoor geworteld zijn in Nederland, hebben nu de mogelijkheid om rechtmatig verblijf te verkrijgen. Hoewel staatloze kinderen in beginsel niet onder de werking van het Besluit langdurig verblijvende kinderen en het 'Kinderpardon' vallen²⁶⁰, valt te bepleiten dat zij wel degelijk een proces van 'worteling' in Nederland doormaken. In het rapport van de Kinderombudsman wordt 'worteling' omschreven als 'een vergaande mate van integratie dat kan worden vastgesteld aan de hand van de

²⁵⁵ S. Jaghai & Caia Vlieks, 'Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen', *Asiel- & Migrantenrecht* 2013-5/6, p. 289.

²⁵⁶ Idem, p. 292.

²⁵⁷ Zie voor de precieze voorwaarden om onder de werking van deze regeling te vallen hoofdstuk 2 van het besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2013 houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire, *Stcrt*, 2013, 2573.

²⁵⁸ Zie voor de precieze voorwaarden om onder de werking van deze regeling te vallen hoofdstuk 3 van het besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2013 houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire, *Stcrt*, 2013, 2573.

²⁵⁹ Defence for Children, 'Teeven belooft loyale uitvoering kinderpardon', via <<http://www.defenceforchildren.nl/p/53/2663/mo89-mc190/mo124-m0/mo125-cg196>>

²⁶⁰ Een voorwaarde om onder de werking van het Besluit langdurig verblijvende kinderen te vallen is dat een verblijfsvergunning asiël aangevraagd. Zie paragraaf 2.1 onder b en paragraaf 3.1 onder b van het besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2013 houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire, *Stcrt*, 2013, 2573.

concrete omstandigheden van het geval, zoals de relaties die een kind heeft opgebouwd met zijn nieuwe omgeving en of een kind de taal spreekt'. Er kan al sprake zijn van 'worteling' na één jaar.²⁶¹ Op basis van de Europese rechtspraak kan worden aangenomen dat hoe langer een kind in Nederland verblijft, hoe sterker die banden met de Nederlandse samenleving zullen zijn.²⁶²

In de memorie van toelichting op de 'Wortelingswet' wordt een aantal factoren genoemd die het proces van worteling beïnvloeden. Kinderen leren door andere kinderen in hun omgeving en op school de Nederlandse taal, ze volgen onderwijs op de basisschool en/of de middelbare school en doen kennis en vaardigheden op die deels verband houden met de manier waarop Nederland is opgebouwd en georganiseerd. De Nederlandse cultuur en mentaliteit worden onderdeel van hun identiteit.

De Nederlandse overheid draagt bij aan de 'worteling' van staatloze kinderen omdat er geen oplossing is voor staatlozen. Doordat staatloze kinderen Nederland niet kunnen worden uitgezet, omdat er geen land is dat verplicht is hen op te nemen, zal voor hen het proces van worteling zich nog steviger voltrekken. Staatloze kinderen zijn leerplichtig en genieten daarom onderwijs in Nederland.²⁶³ Zij maken zich hierdoor de Nederlandse taal eigen en doen kennis en vaardigheden op die verband houden met de Nederlandse cultuur. In het rapport van de Kinderombudsman wordt bevestigd dat de identiteit van kinderen voortvloeit uit de opvoeding en de cultuur waarin zij opgroeien.²⁶⁴ De Nederlandse cultuur en mentaliteit worden onderdeel van de identiteit van staatloze kinderen doordat ze geruime tijd in Nederland verblijven. Om bij te dragen aan de gezondheid, identiteit en daarmee de ontwikkeling van staatlozen kinderen in Nederland kan worden betoogd dat zij ook op papier de Nederlandse identiteit zouden moeten verkrijgen in de vorm van een verblijfstitel of een vergemakkelijkte toegang tot naturalisatie zonder overlegging van documenten.

4.4 Toegang tot de gezondheidszorg

In hoofdstuk 3 is reeds besproken dat op grond van artikel 24 IVRK ieder kind recht heeft op de grootst mogelijke mate van gezondheidszorg en gezondheidszorgvoorzieningen.²⁶⁵ Op 1 juli 1998 heeft de Nederlandse overheid de Koppelingswet bekrachtigd. De toegang tot de gezondheidszorg in Nederland is sinds de invoering van de Koppelingswet niet meer vanzelfsprekend voor kinderen

²⁶¹ De Kinderombudsman, *'Wachten op je toekomst. Een adviesrapport over de positie van en toelatingscriteria voor vreemdelingenkinderen'*, maart 2012, p. 34.

²⁶² Idem.

²⁶³ Meer hierover in paragraaf 4.4. van dit onderzoek.

²⁶⁴ De Kinderombudsman, *'Wachten op je toekomst. Adviesrapport over de positie van en toelatingscriteria voor vreemdelingenkinderen'*, maart 2012.

²⁶⁵ S. Meuwese e.a., *'Handboek Internationaal jeugdrecht'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 212.

zonder verblijfstatus.²⁶⁶ De invoering van de Koppelingswet maakt het voor ‘illegalen’²⁶⁷ onmogelijk zich tegen ziektekosten te verzekeren. Van 1998 tot 31 december 2008 werd alleen de ‘medisch noodzakelijke zorg’ aan ‘illegalen’ vergoed door het Koppelingsfonds. Hieronder vielen onder andere zwangerschapszorg en preventieve gezondheidszorg voor kinderen. Deze regel is later vervat in artikel 10 van de Vreemdelingenwet (hierna VW)²⁶⁸ Sinds 2009 worden de kosten vergoed door het College voor Zorgverzekeringen (hierna: CVZ).²⁶⁹ Dit betekent dat de zorgverlener, die hulp heeft geboden aan een staatloze, een vergoeding kan vragen aan het CVZ.²⁷⁰

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de toegang tot de gezondheidszorg voor ‘illegalen’ wordt bemoeilijkt door verschillende oorzaken. Deze oorzaken zijn bijvoorbeeld betalingsonmacht van ‘illegalen’ en daarmee het ondernemersrisico van de zorgverleners, en een gebrek aan kennis bij de zorgverleners over de mogelijkheden van vergoedingen in geval van zorg aan ‘illegalen’.²⁷¹ Hoewel de commissie Klazinga in 2007 duidelijk formuleerde dat artsen en zorginstellingen zich primair dienen te richten op medische en zorginhoudelijke aspecten, komt zorgweigering voor op basis van financiële overwegingen.²⁷²

Ook de Jong en Beening bevestigen dat door betalings- en verzekeringsproblemen, administratieve besloemingen en onwetendheid van personeel en ouders, ‘illegale’ kinderen niet de medische hulp krijgen die zij nodig hebben.²⁷³

Pharos constateert dat angst een oorzaak vormt waarom ouders en ‘illegale’ kinderen bezwaren zien in het vragen van zorg. Het gaat dan om angst voor politie en justitie, angst om afgewezen te worden, angst voor hoge kosten en angst om opgepakt te worden. Deze angst vorm een belangrijke

²⁶⁶ S. Meuwese e.a., *Handboek Internationaal jeugdrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 212. De Koppelingswet is een wet die de positie van vreemdelingen zonder verblijfsvergunning of werkvergunning verduidelijkt. Deze wet dankt haar naam aan het feit dat zij het recht op allerlei gemeenschapsvoorzieningen koppelt aan de vraag of iemand legaal in Nederland verblijft.

²⁶⁷ Met de term ‘illegalen’ worden in dit verband minderjarigen zonder geldige verblijfstitel bedoeld. Staatlozen kinderen worden ook hieronder geschaard omdat zij niet in het bezit zijn van geldige verblijfspapieren.

²⁶⁸ In artikel 10 Vreemdelingenwet (hierna: VW) staat dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft, aanspraak kan maken op medisch noodzakelijke zorg.

²⁶⁹ Pharos e.a., *Ongedocumenteerde kinderen en de toegang tot ziekenhuiszorg*, Utrecht: Pharos e.a. 2010

²⁷⁰ College voor Zorgverzekeringen, ‘Onverzekerbare vreemdelingen’, via <http://www.cvz.nl/verzekering/onverzekerbare+vreemdelingen>

²⁷¹ NIVEL, *Toegankelijkheid van gezondheidszorg voor ‘illegalen’ in Nederland: een update*, Utrecht: NIVEL 2009, p. 10.

²⁷² Idem, p. 9.

²⁷³ Beening & de Jong, ‘Illegaal kind verdient zorg’, *Medisch Contact* 2009- 39, p.1620.

reden waardoor ouders en 'illegale' kinderen geen gebruik maken, of veel later dan nodig is, van de gezondheidszorg.²⁷⁴

Staatloze kinderen hebben zoals beschreven in hoofdstuk 3 op basis van artikel 24 IVRK in samenhang met de kernartikelen uit het IVRK recht op gezondheidszorg. Op basis van het non-discriminatie- beginsel zouden gezondheidsdiensten fysiek en financieel toegankelijk moeten zijn voor alle lagen van de bevolking, met inbegrip van kwetsbare groepen.²⁷⁵ De regeling in de Koppelingswet die bepaalt dat 'illegalen' zich niet tegen ziekenkosten kunnen verzekeren zorgt ervoor dat zorgverleners huiverig zijn om zorg te verlenen aan deze doelgroep vanwege financiële overwegingen en dat 'illegale' kinderen en hun ouders angst ondervinden om gebruik te maken van de zorg. Gebrek aan kennis over mogelijke vergoedingen in het kader van die hulpverlening versterkt die gedachte. De regeling zorgt er dus indirect mede voor dat 'illegalen' hun recht op gezondheid niet kunnen uitoefenen. Deze regeling uit de Koppelingswet zou dus als strijdig kunnen worden gezien met het recht op gezondheidszorg dat in meerdere internationale mensenrechtenverdragen is vastgelegd, waaronder artikel 24 IVRK.

4.5 Recht op onderwijs

Een ander belangrijk mensenrecht is het recht op onderwijs. In hoofdstuk 3 is voornamelijk ingegaan op artikel 28 IVRK waarin het recht op onderwijs voor kinderen is neergelegd. Meuwese omschrijft dit recht 'als een fundamenteel mensenrecht, dat een essentiële en onmisbare plaats inneemt in de uitoefening van alle andere mensenrechten'.²⁷⁶

In Nederland geldt op grond van de Leerplichtwet dat kinderen in de leeftijd van vijf tot zestien jaar leerplichtig en gedeeltelijk leerplichtig zijn tot zeventien jaar.²⁷⁷ Hoewel de leerplicht ook geldt voor kinderen die geen verblijfsstatus hebben in Nederland, concludeert Meuwese dat het recht op onderwijs voor 'illegale' kinderen niet volledig gegarandeerd is.²⁷⁸ 'Illegale' kinderen mogen op grond van de Koppelingswet tot achttien jaar aan een opleiding beginnen. Indien zij voor hun achttiende zijn ingestroomd, mogen zij deze opleiding afmaken. Meuwese beschrijft echter dat uit onderzoek is gebleken dat voor 'illegale' kinderen in Nederland een aantal knelpunten een volledige realisatie van hun recht op onderwijs in de weg staan. Zo zijn 'illegale' kinderen bijvoorbeeld enerzijds leerplichtig, maar anderzijds worden aan hen niet dezelfde middelen ter beschikking gesteld om dit recht te

²⁷⁴ Pharos e.a., *Ongedocumenteerde kinderen en de toegang tot ziekenhuiszorg*, Utrecht: Pharos e.a. 2010, p. 39.

²⁷⁵ NIVEL, *Toegankelijkheid van gezondheidszorg voor 'illegalen' in Nederland: een update*, Utrecht: NIVEL 2009, p. 10.

²⁷⁶ S. Meuwese e.a., *Handboek Internationaal jeugdrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 212.

²⁷⁷ Idem, p. 240. De Leerplicht is in 1900 ingevoerd om te bevorderen dat kinderen van zeven tot twaalf jaar lager onderwijs zouden genieten.

²⁷⁸ Idem, p. 243.

kunnen verwezenlijken of aan deze plicht te voldoen.²⁷⁹ Een financieel knelpunt staat een volledige uitoefening van dit recht in de weg. Ook is gebleken dat scholen vaak niet weten dat ‘illegale’ kinderen recht hebben op onderwijs en zijn er ouders die uit angst voor onthulling van de ‘illegale’ verblijfspositie hun kinderen niet naar school laten gaan.²⁸⁰

4.6 Wet op de jeugdzorg

Op 1 januari 2005 is de nieuwe Wet op de Jeugdzorg (hierna: WJZ) in werking getreden. Hoewel de oude Wet op de Jeugdhulpverlening geen onderscheid maakte naar de verblijfsstatus van kinderen, doet de WJZ dit wel. In de WJZ zijn precieze regels neergelegd voor de aanspraak van ‘illegale’ minderjarigen op jeugdzorg.²⁸¹ Artikel 3 lid 1 WJZ beschrijft dat ‘cliënten, behoudens niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, aanspraak hebben op jeugdzorg’. Dit zou in beginsel dus betekenen dat ‘illegale’ minderjarigen geen recht hebben op jeugdzorg. In het Uitvoeringsbesluit bij de WJZ is deze regel echter genuanceerd. De overheid vindt het onverantwoord om noodzakelijke jeugdzorg te onthouden aan niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en heeft daarom in het Uitvoeringsbesluit bepaald dat deze groep vreemdelingen tot achttien jaar aanspraak kunnen maken op jeugdhulp, verblijf in een jeugdzorgvoorziening en observatiediagnostiek.²⁸²

De Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie heeft bij brief van 11 juni 2004 aan de Tweede Kamer laten weten dat ‘de aanspraak op jeugdzorg van niet rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen tot achttien jaar alle zorg omvat waarop andere kinderen ook aanspraak kunnen maken’.²⁸³

In de praktijk concludeert DCI dat het vreemdelingenbeleid een dominante positie heeft ten opzichte van het jeugdbeschermingsbeleid, terwijl het IVRK de verplichting geeft om jeugdbeschermingsmaatregelen voorrang te geven boven het vreemdelingenbeleid.²⁸⁴ DCI heeft een aantal belangrijke bevindingen gedaan in het kader van hun onderzoek naar de toegang tot jeugdzorg voor ‘illegale’ kinderen. Hoewel het recht op jeugdzorg in belangrijke mate wordt gerepareerd in lid 9 van artikel 3 WJZ, is DCI van mening dat de keuze om ‘illegale’ kinderen in beginsel uit te sluiten van het recht op jeugdzorg in strijd is met het non-discriminatie beginsel uit

²⁷⁹ S. Meuwese e.a., *Handboek Internationaal jeugdrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 212.

²⁸⁰ Defence for Children International Nederland, *Jeugdzorg voor ‘illegale’ kinderen*, Amsterdam: DCI-NL 2006, p. 5.

²⁸¹ Idem.

²⁸² Artikel 3 lid 9 WJZ jo artikel 8 Uitvoeringsbesluit WJZ, Defence for Children International Nederland, *Jeugdzorg voor ‘illegale’ kinderen*, Amsterdam: DCI-NL 2006, p. 5. Hieronder valt echter geen pleegzorg tenzij dit in het belang van de ontwikkeling van de vreemdeling wordt geacht. Artikel 8 lid 2 Uitvoeringsbesluit WJZ.

²⁸³ Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 19 637, nr. 824 d.d. 11-06-2004.

²⁸⁴ Defence for Children International Nederland, *Jeugdzorg voor ‘illegale’ kinderen*, Amsterdam: DCI-NL 2006, p. 14.

artikel 2 IVRK.²⁸⁵ Daarnaast concluderen zij dat doordat deze groep kinderen zich niet kan verzekeren tegen ziektekosten en geen aanspraak kan maken op AWBZ- gefinancierde jeugdzorg, de zorginstellingen voor verstandelijk gehandicapte kinderen en de geestelijke gezondheidszorg beperkt toegankelijk zijn voor ‘illegale’ minderjarigen.²⁸⁶ Dit is in strijd met artikel 23 IVRK en artikel 24 IVRK, waarin voor gehandicapte kinderen het recht op bijzondere zorg, respectievelijk het recht op gezondheidszorg is vastgelegd. Bovendien achten zij de uitsluiting van in Nederland verblijvende kinderen van een zorgverzekering in strijd met het non-discriminatie- beginsel en het recht op de best mogelijke gezondheidszorg.²⁸⁷

Hoewel in de regelgeving is terug te lezen dat alle kinderen, inclusief niet rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen, aanspraak kunnen maken op jeugdzorg, zorgt aanverwante regelgeving ervoor dat de toegang tot jeugdzorg voor minderjarigen zonder verblijfstitel in de praktijk belemmerd wordt.

4.7 Conclusie

De Nederlandse nationaliteit wordt in beginsel verkregen via afstamming. De Rijkswet op het Nederlanderschap regelt de verkrijging en het verlies van het Nederlanderschap. Een belangrijke bepaling voor staatloze minderjarigen die in Nederland zijn geboren is het optierecht. In het geval van optie wordt het Nederlanderschap uitsluitend verkregen door iemand die zijn wil daartoe kenbaar heeft gemaakt. Ook staatloze minderjarigen komen onder de voorwaarden, zoals beschreven in artikel 6 Rw Ned, in aanmerking voor het optierecht. De vereisten omtrent naturalisatie zijn onder andere neergelegd in artikel 8 Rw Ned. Hoewel het UNHCR concludeert dat artikel 8 Rw Ned bijdraagt aan de beperking van staatloosheid, omdat staatloze personen een vergemakkelijkte toegang hebben tot de Nederlandse nationaliteit, constateert Swider dat staatlozen slechts gebruik kunnen maken van de verkorte termijn voor naturalisatie indien zij als ‘staatloos’ staan geregistreerd in de GBA. Dit levert in de praktijk problemen op. Staatlozen die voldoen aan de voorwaarden beschreven in paragraaf B14/3.2 VC komen in aanmerking voor een buitenschuldvergunning. Het buitenschuldbeleid houdt in dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verkregen als de vreemdeling buiten zijn schuld om Nederland niet kan verlaten. In dit hoofdstuk is ook het Besluit langdurig verblijvende kinderen en het ‘Kinderpardon’ aan bod gekomen. Het aspect ‘worteling’ speelt in deze regelingen een belangrijke rol. Hoewel staatloze kinderen niet onder de werking van het Besluit langdurig verblijvende kinderen en het ‘Kinderpardon’ vallen, valt te bepleiten dat zij wel degelijk een proces van ‘worteling’ in Nederland

²⁸⁵ Defence for Children International Nederland, *‘Jeugdzorg voor ‘illegale’ kinderen’*, Amsterdam: DCI-NL 2006, p. 13.

²⁸⁶ Idem, p. 14.

²⁸⁷ Artikel 2 IVRK en artikel 24 IVRK.

doormaken. Tevens werd in dit hoofdstuk het recht van staatloze kinderen op gezondheidszorg, onderwijs en jeugdzorg besproken. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat 'illegalen' moeilijk toegang hebben tot de gezondheidszorg. De regeling in de Koppelingswet, die bepaalt dat illegalen zich niet tegen ziekenkosten kunnen verzekeren, zorgt ervoor dat zorgverleners huiverig zijn om zorg te verlenen aan deze doelgroep en dat 'illegale' kinderen en hun ouders angst ondervinden om gebruik te maken van de zorg. De regeling in de Koppelingswet zorgt er daarom indirect voor dat 'illegalen' hun recht op gezondheid moeilijk kunnen uitoefenen. Ten aanzien van het recht op onderwijs concludeert Meuwese dat een financieel knelpunt een volledige uitoefening van dit recht in de weg staat. Ook is gebleken dat scholen vaak niet weten dat 'illegale' kinderen recht hebben op onderwijs en houden ouders hun kinderen thuis uit angst voor onthulling van hun 'illegale' verblijfsspositie. In het Uitvoeringsbesluit bij de WJZ is bepaald dat 'illegale' minderjarigen tot achttien jaar aanspraak kunnen maken op jeugdzorg. Hoewel in beginsel in de regelgeving is vastgesteld dat niet rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen aanspraak kunnen maken op jeugdzorg, zorgt aanverwante regelgeving ervoor dat de toegang tot jeugdzorg voor deze groep minderjarigen in de praktijk belemmerd wordt.

Hoofdstuk 5: Staatloosheidsprocedure in het Verenigd Koninkrijk

In de voorgaande hoofdstukken is besproken hoe het recht op een nationaliteit in internationale- en nationale context is geregeld. Tevens is aandacht besteed aan grondrechten die voor staatloze kinderen van belang zijn, zoals het recht op onderwijs en het recht op gezondheid. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op staatloosheid binnen het Verenigd Koninkrijk (hierna VK). Recentelijk is daar een procedure tot stand gekomen waarin staatloosheid kan worden vastgesteld. Een belangrijke positieve ontwikkeling voor staatlozen binnen het VK. Ook UNHCR bepleit in haar rapport voor een dergelijke procedure in Nederland. Om te kunnen beoordelen of een staatloosheidsprocedure ook wenselijk is in Nederland, zal in dit hoofdstuk een vergelijking worden gemaakt tussen de situatie omtrent staatloosheid binnen Nederland en het VK. Daarnaast zal ook de aanleiding en de uitvoering van de procedure in het VK besproken worden.

5.1 Staatloosheid in het Verenigd Koninkrijk

Vanwege het 50 jarig bestaan van het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961) lanceert UNHCR in 2011 een wereldwijde campagne omtrent staatloosheid.²⁸⁸ Hoewel dit onderwerp onder het mandaat van de UNHCR valt, is het een problematiek die door de jaren heen in de vergetelheid is geraakt. In een poging beter begrip te krijgen van de situatie waarin staatlozen verkeren en als onderdeel van de wereldwijde inspanningen om staatloosheid aan te pakken, wordt in verschillende landen staatloosheid in kaart gebracht.²⁸⁹ Eén van die landen is het Verenigd Koninkrijk.

5.1.1 Statistische omvang staatlozen

UNHCR en Asylum Aid²⁹⁰ werken samen aan een rapport om de situatie van staatlozen binnen het VK in kaart te brengen. Zij ervaren dat op basis van de statistieken die zijn geanalyseerd het niet mogelijk is om een schatting te maken van het aantal staatlozen, dat momenteel in het Verenigd Koninkrijk verblijft. De voornaamste oorzaak hiervan is het ontbreken van een degelijke procedure waarin staatloosheid kan worden vastgesteld. Hierdoor worden staatlozen niet op een juiste manier geïdentificeerd.²⁹¹ Vanwege het gebrek aan deze procedure is gebleken dat er inconsistenties bestaan in het categoriseren en opnemen van gegevens van staatlozen. Deze inconsistentie blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat ook vluchtelingen, als bedoeld in artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag

²⁸⁸ Melissa Fleming, 'UK's new determination procedure to end legal limbo for stateless. Briefing notes', april 2013 via <<http://www.unhcr.org/5163f0ba9.html>>

²⁸⁹ Idem.

²⁹⁰ Asylum Aid is een NGO die asielzoekers voorziet van juridische bijstand. Asylum Aid, 'About Asylum Aid', via <<http://www.asylumaid.org.uk/>>

²⁹¹ UNHCR & Asylum Aid, 'Mapping statelessness in the United Kingdom', Londen: UNHCR & Asylum Aid 2011, p. 7.

(1951), in de categorie 'staatlozen' zijn opgenomen.²⁹² Hierdoor lijkt het alsof er jaarlijks veel meer staatlozen naar het VK komen dan daadwerkelijk het geval is.²⁹³

5.1.2 Huidige immigratieregels m.b.t. staatlozen in het Verenigd Koninkrijk

Voor 1980 was er in de immigratieregels van het VK een verwijzing opgenomen naar het Verdrag betreffende de status van staatlozen (1954). Daardoor konden staatlozen vertrouwen op bescherming. Sinds 1980 is dit beleid veranderd. Binnen het huidige vreemdelingenrecht is het alleen mogelijk om als 'staatloze' een reisdocument als bedoeld in artikel 28 uit het Verdrag van 1954 te verkrijgen.²⁹⁴ Opmerkelijk is dat er geen mogelijkheid bestaat om eerst als 'staatloze' te worden erkend om in aanmerking te komen voor dit reisdocument.

5.1.3 Situatie staatlozen in het VK

UNHCR en Asylum Aid concluderen dat staatlozen in het VK in armoede leven. In beginsel is het voor staatlozen verboden om te werken tenzij zij rechtmatig verblijf hebben zonder een beperking om te werken.²⁹⁵ Uit het onderzoek blijkt dat de huidige wetgeving en het beleid met betrekking tot werk, sociale voorzieningen en andere vormen van bijstand onvoldoende garanderen dat staatlozen in het VK dakloosheid en armoede kunnen vermijden.²⁹⁶ De regelingen omtrent toegang tot gezondheidszorg stellen dat als een persoon, die een behandeling nodig heeft, geen 'gewoon verblijf' heeft, hij de kosten voor de gezondheidszorg zelf zal moeten betalen. Deze eigen kosten zullen slechts achterwege worden gelaten indien het gaat om specifieke vormen van behandeling, bijvoorbeeld behandeling om de volksgezondheid te beschermen.²⁹⁷ Het UNHCR en Asylum Aid stellen dat de regelingen omtrent gezondheidszorg zo moeten worden toegepast dat staatlozen die geen 'gewoon verblijf' hebben toegang zouden moeten hebben tot noodzakelijke en dringende zorg, zoals in overeenstemming is met de verplichtingen van het VK onder internationaal recht.²⁹⁸ In 1997 heeft het UNHCR geconstateerd dat het wereldwijd steeds vaker voorkwam dat staatlozen in detentie worden gehouden. De oorzaken die daaraan ten grondslag lagen verschilden per land en

²⁹² UNHCR & Asylum Aid, *'Mapping statelessness in the United Kingdom'*, Londen: UNHCR & Asylum Aid 2011, p. 32.

²⁹³ Voor meer informatie omtrent de categorisatie van staatlozen in het Verenigd Koninkrijk zie hoofdstuk 3 en 4, p. 28-89 van UNHCR & Asylum Aid, *'Mapping statelessness in the United Kingdom'*, Londen: UNHCR & Asylum Aid 2011.

²⁹⁴ UNHCR & Asylum Aid, *'Mapping statelessness in the United Kingdom'*, Londen: UNHCR & Asylum Aid 2011, p. 67.

²⁹⁵ UNHCR & Asylum Aid, *'Mapping statelessness in the United Kingdom'*, Londen: UNHCR & Asylum Aid 2011, p. 95.

²⁹⁶ *Idem*, p. 102.

²⁹⁷ *Idem*, p. 103.

²⁹⁸ *Idem*.

ook de omvang van het probleem was niet duidelijk.²⁹⁹ Ook het onderzoek van UNCHR en Asylum Aid naar staatloosheid in het VK wijst uit dat 1/3 van de participanten is vastgehouden in detentie. Hoewel de redenen voor de detentie varieerden, wordt hiermee bevestigd dat de door UNHCR in 1997 opgemerkte 'trend' zich ook voortzet in het VK, aldus UNHCR en Asylum Aid.³⁰⁰ Zij concluderen dat uit hun onderzoek blijkt dat een staatloosheidsprocedure waarin staatloosheid kan worden vastgesteld het juiste middel is om het risico op inbreuk van mensenrechten te voorkomen.³⁰¹

5.2 Staatloosheidsprocedure in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is op 6 april 2013 een einde gekomen aan het juridisch limbo³⁰² waarin staatlozen in het VK zicht tot voor kort bevonden. Op die datum is een staatloosheidsprocedure geïntroduceerd waarin staatlozen de kans krijgen om formeel erkend te worden als staatloze en om hun verblijf in het VK te legaliseren.³⁰³ Fleming benoemt de noodzaak van de totstandkoming van de staatloosheidsprocedure: *'UNHCR and NGO partner Asylum Aid found that stateless people who had come to the UK in a migration context were not being identified as such. This put them at risk of destitution, as well as costly immigration detention and lack of access to basic rights and services'*.³⁰⁴ Hoewel sommige aspecten van de nieuwe procedure verre van ideaal zijn, moet worden benadrukt welke positieve ontwikkeling de procedure zal hebben op de situatie van staatlozen.³⁰⁵ Een voorbeeld hiervan is dat de procedure toegankelijk is voor alle staatlozen³⁰⁶ binnen het VK. 'Wettig verblijf' is geen eis zoals het geval is in Hongarije. Daarbij is er ook geen tijdslimiet waarbinnen de staatloze zijn aanvraag moet indienen, zoals het geval is in Spanje. Tevens biedt de procedure de mogelijkheid om na vijf jaar in aanmerking te komen voor permanent verblijf met als aanvullende mogelijkheid om te naturaliseren tot Britse staatsburger.³⁰⁷ Een ander belangrijk element van de procedure is dat wordt beoordeeld of iemand een nationaliteit heeft of dat iemand de bescherming

²⁹⁹ UNHCR & Asylum Aid, *'Mapping statelessness in the United Kingdom'*, Londen: UNHCR & Asylum Aid 2011, p. 95.

³⁰⁰ Idem, p.104.

³⁰¹ Idem, p. 102.

³⁰² Met de term 'juridisch limbo' wordt een 'juridisch niemandsland' aangeduid. Voor staatlozen wordt hiermee bedoeld dat ze wel degelijke rechten hebben, maar deze rechten door een gebrek aan een nationaliteit niet kunnen uitoefenen. Zij 'zweven' als het ware tussen verschillende wetgeving in.

³⁰³ Melissa Fleming, *'UK's new determination procedure to end legal limbo for stateless. Briefing notes'*, april 2013 via <<http://www.unhcr.org/5163f0ba9.html>>

³⁰⁴ Idem.

³⁰⁵ Chris Nash, *'Bringing legal ghosts out of the shadows. Welcoming a new UK stateless determination procedure'*, april 2013, via <<http://www.statelessness.eu/blog/bringing-legal-ghosts-out-shadows-%E2%80%93-welcoming-new-uk-statelessness-determination-procedure>>

³⁰⁶ Zowel *de jure* als *de facto* staatlozen komen in aanmerking voor de staatloosheidsprocedure.

³⁰⁷ Chris Nash, *'Bringing legal ghosts out of the shadows. Welcoming a new UK stateless determination procedure'*, april 2013, via <<http://www.statelessness.eu/blog/bringing-legal-ghosts-out-shadows-%E2%80%93-welcoming-new-uk-statelessness-determination-procedure>>

nodig heeft van de overheid.³⁰⁸ Dit is om te voorkomen dat iemand die asiel aanvraagt als ‘staatloze’ wordt aangemerkt. Hierdoor draagt de procedure bij aan het in kaart brengen van het aantal staatlozen binnen het VK. ‘Het beleid van het VK ten opzichte van staatlozen zet een voorbeeld voor andere Europese landen die ook internationale regelgeving met betrekking tot de vermindering van staatloosheid hebben geratificeerd, maar die er (nog) niet in zijn geslaagd om aan hun verplichtingen te voldoen door het opzetten van een staatloosheidsprocedure’, aldus Asylum Aid.³⁰⁹

5.3 Nederland vs. het Verenigd Koninkrijk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de overeenkomsten die Nederland en het VK vertonen op het gebied van staatloosheid. Op die manier kan worden vastgesteld of een staatloosheidsprocedure, zoals is opgesteld in het VK, tevens van betekenis kan zijn voor de situatie omtrent staatloosheid in Nederland.

5.3.1 Ondertekening en ratificatie Verdrag uit 1954 en Verdrag uit 1961

Zowel het VK als Nederland heeft het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954) en het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961) ondertekend en geratificeerd.³¹⁰ Dit betekent dat beide landen de verplichting hebben om op basis van het Verdrag uit 1954 aan staatlozen minimale bescherming te bieden. Op basis van het Verdrag uit 1961 zijn ze verplicht om staatloosheid te verminderen en te voorkomen.

5.3.2 Statistische omvang van het probleem onbekend

In beide landen wordt door het UNHCR geconstateerd dat er moeilijkheden optreden bij het in kaart brengen van het aantal staatlozen in het land.³¹¹ De oorzaak hiervan is dat de gegevens van staatlozen niet (altijd) op een goede manier worden geregistreerd. Uit het onderzoek blijkt dat staatlozen in een onjuiste categorie worden geplaatst of dat andere personen onterecht in de categorie ‘staatlozen’ worden geplaatst. Het UNHCR constateert dat binnen het VK inconsistenties te zien zijn in de gegevens van staatlozen en ook in Nederland wordt opgemerkt dat de afwezigheid van

³⁰⁸ Melissa Fleming, ‘UK’s new determination procedure to end legal limbo for stateless. Briefing notes’, april 2013 via <<http://www.unhcr.org/5163f0ba9.html>>

³⁰⁹ Asylum Aid, ‘Asylum Aid Briefing Note on the Introduction of a UK Stateless Determination Procedure effective from 6 April 2013’, via <http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/214/STATELESSNESS_BRIEF.pdf>

³¹⁰ Voor Nederland trad het Verdrag uit 1954 in april 1962 in werking en het Verdrag uit 1961 in augustus 1985. Het Verdrag uit 1954 werd door het VK op 16 april 1959 geratificeerd en het Verdrag uit 1961 op 29 maart 1966.

³¹¹ UNHCR & Asylum Aid, ‘Mapping statelessness in the United Kingdom’, Londen: UNHCR & Asylum Aid 2011, p. 15, UNHCR, ‘Staatloosheid in Nederland’, Den Haag: UNHCR 2011, p. 21.

een uniforme methode om staatloosheid te registreren één van de meest problematische aspecten vormt van de huidige Nederlandse wetgeving en beleid omtrent staatloosheid.³¹²

5.3.3 Situatie staatlozen

Zoals eerder is benoemd, lopen staatlozen in het VK het risico om slachtoffer te worden van mensenrechtenschendingen. Armoede en geen of moeilijke toegang tot arbeid, sociale voorzieningen en gezondheidszorg zijn voor staatlozen de dagelijkse praktijk.³¹³ Ook detentie is een opkomende 'trend' waarmee staatlozen in het VK te maken hebben.³¹⁴ Voor staatlozen in Nederland is dit niet anders, zo vloeit voort uit het rapport van het UNHCR Nederland. Het UNHCR beschrijft dat staatlozen in Nederland te maken hebben met langdurige, herhaalde en uitzichtloze detentie.³¹⁵ Ook arbeid en toegang tot andere basisbehoeften, onderdak in het bijzonder, blijken pijnpunten te zijn.³¹⁶

5.4 Conclusie

UNHCR is van mening dat een speciaal opgezette procedure voor staatlozen ertoe kan dienen staatloze personen te identificeren, waardoor bescherming op maat mogelijk wordt.³¹⁷ Dit wordt zowel geconcludeerd ten aanzien van het beleid in Nederland als in het VK. Niet alleen voorkomt een procedure het risico op een inbreuk op mensenrechten, ook wordt op deze wijze het (statistische) bewustzijn van de precieze grootte van het probleem verbeterd. Daarnaast is het voor landen makkelijker om aan hun internationale verplichtingen te voldoen die voortvloeien uit het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954) en het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961).³¹⁸ Sinds april 2013 is in het VK gehoor gegeven aan de wens om een procedure te ontwikkelen waarin staatlozen formeel kunnen worden erkend en die het voor hen zelfs mogelijk maakt hun verblijf te legaliseren.

Zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk is partij bij het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954) en het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961). Beide landen hebben dus de plicht om staatloosheid te verminderen en te voorkomen. Opmerkelijk is ook dat in Nederland een soortgelijke situatieschets omtrent staatloosheid wordt geconstateerd als in het VK en dat UNHCR in haar rapport omtrent staatloosheid ook in Nederland pleit voor een staatloosheidsprocedure. Een groot verschil is echter dat het VK heeft gewerkt aan het ontwerpen

³¹² UNHCR, *'Staatloosheid in Nederland'*, Den Haag: UNHCR 2011, p. 20, UNHCR & Asylum Aid, *'Mapping statelessness in the United Kingdom'*, Londen: UNHCR & Asylum Aid 2011, p. 16.

³¹³ UNHCR & Asylum Aid, *'Mapping statelessness in the United Kingdom'*, Londen: UNHCR & Asylum Aid 2011, p. 102.

³¹⁴ Idem, p. 104.

³¹⁵ UNHCR, *'Staatloosheid in Nederland'*, Den Haag: UNHCR 2011, p. 35.

³¹⁶ Idem, p. 38.

³¹⁷ UNHCR, *'Staatloosheid in Nederland'*, Den Haag: UNHCR 2011, p. 55.

³¹⁸ UNHCR, *'Staatloosheid in Nederland'*, Den Haag: UNHCR 2011, p. 55.

van een procedure waarin staatloosheid kan worden vastgesteld. Dit heeft geresulteerd in de verbetering van de rechtspositie van staatlozen in hun land. *'Having a lawful status contributes significantly to the full enjoyment of human rights'*.³¹⁹ Een voorbeeld waarvan Nederland op dit moment iets kan leren om de rechtspositie van staatlozen in Nederland te verbeteren.

³¹⁹ UNHCR, 'Geneva Summary Conclusions', paragraaf 25 en 27.

Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen

*Geschat wordt dat in Nederland ongeveer 72 procent van alle geregistreerde staatlozen minderjarig is. Hoewel het aantal staatloze minderjarigen relatief klein is, blijkt uit deze cijfers dat er in Nederland een groep minderjarigen is die een illegaal en onzeker bestaan leidt. Essentiële mensenrechten als het recht op een nationaliteit, recht op onderwijs en toegang tot de gezondheidszorg lijken in het gedrang te komen. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek: **'Verdient de rechtspositie van staatloze minderjarigen in Nederland versterking en zo ja, hoe?'**.*

6.1 Conclusie

Dat het recht op een nationaliteit een fundamenteel mensenrecht is, blijkt uit het feit dat dit recht in verschillende mensenrechtenverdragen tot uiting komt. Een gebrek aan een nationaliteit is een onwenselijke situatie. Immers in meerdere internationale verdragen zijn bepalingen opgenomen die de juridische positie van staatlozen beogen te beschermen en staatloosheid beogen te verminderen en te voorkomen. Bijvoorbeeld in het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954) en het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961). Nederland heeft deze verdragen geratificeerd en is daarom gebonden aan de verplichting om staatlozen te beschermen en staatloosheid te verminderen en te voorkomen.

In de Rijkswet op het Nederlanderschap zijn enkele bepalingen opgenomen die beogen om staatloosheid onder minderjarigen in Nederland te verminderen en te voorkomen. Een voorbeeld van een dergelijke bepaling is het optierecht als bedoeld in artikel 6 Rw Ned. Een belangrijke voorwaarde om voor dit optierecht in aanmerking te komen is echter dat de staatloze minderjarige in Nederland is geboren en 'toelating' heeft in Nederland. Vooral dit laatste vereiste roept de vraag op of het in lijn is met de regels die zijn neergelegd in het Verdrag van 1961. De mogelijkheid om een eis van 'toelating' te stellen bij het verlenen van een nationaliteit ontbreekt in het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961). Ook is in een recentelijke uitspraak van de Rechtbank Zwolle bevestigd dat het Verdrag van 1961 uitgaat van een duurzaam verblijf in Nederland waarmee de overheid niet hoeft te hebben ingestemd. Het toelatingsvereiste uit artikel 6 Rw Ned is daarom in strijd met het Verdrag tot beperking der Staatloosheid (1961), waarin slechts 'gewoon verblijf', zoals bedoeld in artikel 1 lid 2 sub b van het Verdrag uit 1961, mag worden geëist.

Daarnaast kunnen staatloze minderjarigen die *niet* in Nederland zijn geboren, maar desondanks wel in Nederland hun hoofdverblijf hebben, geen beroep doen op dit artikel. Dit is in strijd met artikel 7 IVRK waarin is bepaald dat ieder kind recht heeft op een nationaliteit.

De vereisten omtrent naturalisatie zijn neergelegd in artikel 8 Rw Ned. Hoewel in beginsel naturalisatie slechts mogelijk is voor de verzoeker die vijf jaar in Nederland is, wordt deze eis voor staatlozen gerelativeerd.³²⁰ Voor hen is het mogelijk na drie jaar verblijf in Nederland in aanmerking te komen voor naturalisatie.³²¹ In artikel 32 van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954) is bepaald dat staten de naturalisatie van staatlozen zullen vergemakkelijken. Uit de verkorte termijn voor naturalisatie van staatlozen blijkt dat Nederland zich inzet om de naturalisatie voor staatlozen te vergemakkelijken. Echter, met deze bepaling komt dit doel niet tot zijn recht. Alleen staatlozen die als zodanig staan geregistreerd, komen in aanmerking voor deze verkorte termijn. Om officieel te worden geregistreerd als 'staatloos' moet een staatloze aan de hand van documentatie zijn situatie onderbouwen. Dit blijkt doorgaans in de praktijk een zware bewijslast die volledig op de staatloze rust. Hierdoor worden staatlozen vaak niet als zodanig erkend en kunnen zij geen gebruik maken van de verkorte naturalisatieprocedure. Een vereenvoudigde naturalisatieprocedure is momenteel dus niet volledig gegarandeerd voor staatlozen in Nederland en dus voldoet Nederland niet aan zijn verplichting die voortvloeit uit artikel 32 uit het Verdrag van 1954.

Een belangrijk artikel voor staatloze minderjarigen in Nederland is artikel 7 uit het IVRK. In dat artikel is het recht op een nationaliteit voor minderjarigen neergelegd. Het IVRK trad in 1995 voor Nederland in werking waardoor Nederland de verplichting heeft op basis van artikel 7 IVRK om een minderjarige te helpen een nationaliteit te verwerven om te voorkomen dat het staatloos is. Het UNHCR stelt dat een minderjarige op grond van artikel 7 IVRK niet voor langere tijd staatloos mag worden gelaten. Deze verplichting geldt niet alleen voor de staat waar het kind geboren is, maar voor alle staten waarmee een kind een relevante band heeft zoals afkomst of woonplaats, zo concludeert het UNHCR. Op grond van artikel 7 IVRK heeft Nederland daarom de verantwoordelijkheid om staatloze minderjarigen, die door afkomst of hoofdverblijf een relevante band hebben met Nederland, te voorzien van een nationaliteit, indien zij anders staatloos zouden zijn.

In het IVRK wordt aandacht geschonken aan het recht van minderjarigen op onderwijs (artikel 28 IVRK) en gezondheidszorg (artikel 24 IVRK). Deze rechten kunnen in samenhang worden gelezen met artikel 6 IVRK (recht op ontwikkeling). Immers, om de ontwikkeling van een minderjarige te waarborgen is een goede gezondheid en degelijk onderwijs geboden. Op grond van de Leerplichtwet

³²⁰ Artikel 8 lid 1 sub c Rw Ned.

³²¹ Artikel 8 lid 4 Rw Ned.

zijn staatloze minderjarigen in Nederland verplicht om onderwijs te volgen. Toch blijkt in de praktijk het recht op onderwijs niet volledig voor hen gegarandeerd. Scholen weten vaak niet dat ‘illegale’ minderjarigen recht hebben op onderwijs en ouders houden hun kinderen weg van school uit angst voor onthulling van hun illegale situatie. Een gebrek aan voorlichting staat de uitoefening van het recht op onderwijs dus in de weg. De toegang tot de gezondheidszorg is sinds de invoering van de Koppelingswet niet meer zeker voor minderjarigen zonder verblijfsstatus. In die wet is namelijk bepaald dat ‘illegalen’ zich niet tegen ziektekosten kunnen verzekeren. Deze regeling zorgt ervoor dat zorgverleners huiverig zijn om zorg te verlenen aan ‘illegalen’ en dat ouders en hun ‘illegale’ kinderen de zorg vermijden. Staatloze minderjarigen worden daarom door de regeling uit de Koppelingswet belemmerd in de uitoefening van hun recht op gezondheidszorg. DCI-NL bepleit daarnaast terecht dat het uitsluiten van ‘illegale’ minderjarigen van een zorgverzekering in strijd is met het non-discriminatiebeginsel, zoals bedoeld in artikel 2 IVRK. In artikel 24 IVRK is geregeld dat een minderjarige recht heeft op de grootst mogelijke mate van gezondheidszorg. Hier valt ook jeugdzorg onder. In de Nederlandse wetgeving omtrent de aanspraak op jeugdzorg blijkt uit artikel 3 lid 1 WJZ dat ‘illegale’ minderjarigen in beginsel geen recht op jeugdzorg hebben. Dit recht wordt echter in belangrijke mate gerepareerd in artikel 3 lid 9 WJZ. DCI-NL concludeert echter wederom terecht dat de keuze om ‘illegale’ minderjarigen in beginsel uit te sluiten van jeugdzorg ook in strijd is met het discriminatieverbod uit artikel 2 IVRK.

In Nederland is recentelijk het Besluit langdurig verblijvende kinderen in werking getreden en een kinderpardonregeling aangenomen waardoor minderjarige vreemdelingen die vijf jaar of langer in Nederland verblijven, in staat zijn om rechtmatig verblijf te verwerven. Dit besluit en de pardonregeling zijn gestoeld op het feit dat deze minderjarigen na een langdurig verblijf ‘geworteld’ zijn geraakt in de Nederlandse samenleving. ‘Worteling’ wordt in dat opzicht beschreven als ‘een vergaande mate van integratie’. Hoewel staatloze minderjarigen in beginsel niet onder de werking van deze regelingen vallen, is te bepleiten dat zij wel degelijk een proces van worteling in Nederland doormaken. Staatloze minderjarigen kunnen niet worden uitgezet omdat er geen land is dat verplicht is hen op te nemen. Daarom zal het proces van ‘worteling’ zich nog steviger voltrekken. Staatloze minderjarigen zijn leerplichtig en genieten daarom onderwijs in Nederland. Zij maken zich de Nederlandse taal eigen en de Nederlandse cultuur en mentaliteit worden onderdeel van hun identiteit. Uit het IVRK vloeit de bescherming van de rechten van minderjarigen op een nationaliteit (artikel 7 IVRK), identiteit (artikel 8 IVRK) en ontwikkeling (artikel 6 IVRK) voort. Nederland heeft daarom de positieve verplichting om het belang van de staatloze minderjarige (artikel 3 IVRK) in samenhang met de zojuist genoemde rechten te beschermen. Op basis van deze rechten uit het IVRK

zou daarom ook een regeling moeten worden getroffen voor staatloze minderjarigen die ‘geworteld’ zijn in de Nederlandse samenleving.

In hoofdstuk 5 is stilgestaan bij een recente, belangrijke ontwikkeling voor staatlozen in het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK). In april 2013 is daar een staatloosheidsprocedure ingevoerd. Deze procedure draagt bij aan de identificatie van staatlozen, waardoor de statistische omvang van de problematiek inzichtelijk wordt en bescherming op maat mogelijk is. Daarnaast kunnen staatlozen formeel worden erkend en is het in het VK zelfs mogelijk om op den duur verblijf te legaliseren. Uit hoofdstuk 5 blijkt dat er aanzienlijke overeenkomsten zijn tussen de situatie omtrent staatloosheid in het VK en Nederland. Ook in Nederland ontbreekt het aan betrouwbare gegevens van het aantal staatlozen in Nederland. Daarnaast blijkt het in de praktijk voor staatlozen erg moeilijk om hun status officieel te laten erkennen, terwijl dit voor de gebruikmaking van het optierecht en de verkorte termijn voor naturalisatie essentieel is. Nederland is op basis van internationale verdragen verplicht om staatlozen bescherming te bieden. Het gebrek aan een procedure waarin staatloze formeel hun status kunnen laten erkennen maakt dat Nederland niet optimaal aan deze verplichting voldoet.

Nederland is op grond van internationale regelgeving verplicht om zich in te zetten voor het verminderen en voorkómen van staatloosheid. Aanverwant hieraan is Nederland tevens verplicht om het recht op een nationaliteit te garanderen voor iedere minderjarige en het waarborgen van fundamentele rechten die de ontwikkeling van een minderjarige bevorderen. Uit de nationale regelgeving blijkt dat Nederland de intentie heeft om gehoor te geven aan die verplichtingen. Toch valt er ten aanzien van staatloze minderjarigen nog genoeg te winnen. De regelingen zijn niet doeltreffend genoeg om de onzekerheid van het bestaan van staatloze minderjarigen weg te nemen. Zo kunnen staatloze minderjarigen slechts onderwijs genieten tot een bepaalde leeftijd. Daarentegen zijn gezondheidszorg en jeugdzorg niet volledig toegankelijk. Daarnaast bestaan er voor staatloze minderjarigen die niet in Nederland zijn geboren onvoldoende mogelijkheden om hun staatloosheid formeel te laten erkennen, de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen of legaal verblijf te verwerven. De rechtspositie van staatloze minderjarigen in Nederland verdient daarom versterking.

6.2 Aanbevelingen

Nu is gebleken dat de rechtspositie van staatloze minderjarigen in Nederland versterking verdient, zullen in deze paragraaf aanbevelingen worden gedaan op welke wijze deze rechtspositie verbeterd kan worden.

Als eerste moet de huidige groep staatloze minderjarigen uit de illegaliteit worden gehaald. Hoewel primair wordt aanbevolen dat zij de Nederlandse nationaliteit zouden moeten krijgen, wordt minimaal aanbevolen dat staatloze minderjarigen uit de illegaliteit worden gehaald. Hoewel staatloze

minderjarigen buiten het 'Kinderpardon' voor minderjarige 'gewortelde' vreemdelingen vallen, zou ook voor deze groep een pardonregeling moeten worden getroffen. Het 'Kinderpardon' is gestoeld op de 'worteling' van minderjarige vreemdelingen. In het onderzoek is naar voren gekomen dat ook staatloze minderjarigen een proces van 'worteling' doormaken. Daarnaast heeft Nederland de verplichting om zich in te zetten voor de bescherming van de ontwikkeling, identiteit en gezondheid van staatloze minderjarigen in Nederland. Op basis van deze rechten uit het IVRK zou daarom ook een regeling moeten worden getroffen voor staatloze minderjarigen die 'geworteld' zijn in de Nederlandse samenleving. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door een aanpassing van het 'Kinderpardon' voor minderjarige gewortelde vreemdelingen, zodat ook staatloze minderjarigen onder het bereik van deze regeling vallen.

Om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het IVRK moet Nederland actief optreden om het recht op een nationaliteit, ontwikkeling, identiteit en gezondheid van staatloze minderjarigen in Nederland te beschermen. Met het oog op deze rechten wordt aanbevolen dat aan staatloze minderjarigen die in Nederland zijn geboren automatisch het Nederlanderschap wordt verleend, mits hun ouders hoofdverblijf hebben in Nederland.

Het optierecht uit de Rw Ned geldt alleen ten aanzien van staatlozen die in Nederland zijn geboren. Staatlozen die *niet* in Nederland zijn geboren, kunnen geen beroep doen op dit artikel. Op grond van artikel 7 IVRK heeft Nederland de verantwoordelijkheid om minderjarigen, die door afkomst of hoofdverblijf een relevante band hebben met Nederland, te voorzien van een nationaliteit, indien zij anders staatloos zouden zijn. Daarom wordt aanbevolen dat staatloze minderjarigen die *niet* in Nederland zijn geboren, maar desondanks hun hoofdverblijf hebben in Nederland, ook in aanmerking komen voor het optierecht.

Het huidige optierecht bevat de eis van 'toelating' waardoor in beginsel staatloze minderjarigen die geen wettelijk verblijf hebben, niet voldoen aan de voorwaarden uit artikel 6 Rw Ned. Uit het onderzoek is gebleken dat deze eis in strijd is met het Staatloosheidsverdrag uit 1961. Nederland zou daarom de eis van 'toelating' moet laten vallen, in die gevallen waarin een kind anders staatloos zou zijn.

Het blijkt in de praktijk voor staatlozen in Nederland moeilijk om hun status officieel te laten erkennen, terwijl dit voor de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit essentieel is. Tevens draagt een formele erkenning van een status als 'staatloze' bij aan het uitoefenen van mensenrechten. In de huidige proceduremogelijkheden ontbreekt het aan de mogelijkheid om 'staatloosheid' vast te stellen. In een staatloosheidsprocedure kan deze status officieel worden erkend en het maakt een

einde aan een illegaal en onzeker bestaan. Staatlozen worden uit een juridisch limbo gehaald.³²² Dit is fundamenteel voor staatloze minderjarigen die in ontwikkeling zijn. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat Nederland op basis van internationale verdragen verplicht is om staatlozen bescherming te bieden. Om optimaal aan deze verplichting te voldoen en de juridische status van staatlozen te verbeteren wordt aanbevolen dat Nederland een procedure invoert waarin staatloosheid formeel kan worden vastgesteld. Nederland kan voor de invoering van een staatloosheidsprocedure een voorbeeld nemen aan landen die reeds staatloosheid als wettelijke beschermingsgrond hebben ingevoerd.³²³

Uit het onderzoek blijkt dat 'illegale' minderjarigen problemen ondervinden bij de toegang tot het onderwijs, gezondheidszorg en jeugdzorg. De angst van ouders om hun kind naar school te laten gaan zou kunnen worden weggenomen door de juiste voorlichting te geven aan scholen en ouders. Niet alleen zijn minderjarigen in de leeftijd van vijf tot zestien jaar in Nederland leerplichtig, ook is het voor een goede ontwikkeling van de minderjarige van belang dat degelijk onderwijs wordt genoten. Het is daarom essentieel dat ouders en scholen voorlichting krijgen over 'illegale' minderjarigen en hun toegang tot het onderwijs.

De uitsluiting van 'illegale' minderjarigen van een ziektekostenverzekering is in strijd met het discriminatieverbod en daarnaast zorgt de regeling ervoor dat 'illegale' minderjarigen hun recht op gezondheidszorg onvoldoende kunnen uitoefenen. De regeling in de Koppelingswet moet daarom worden aangepast zodat ook 'illegalen' zich tegen ziektekosten kunnen verzekeren. Ook de juiste voorlichting aan ouders en zorgverleners is essentieel om belemmeringen weg te nemen. Het feit dat staatloze minderjarigen geen wettelijke verblijfsstatus bezitten doet niet af aan de verplichting van Nederland om deze minderjarigen te beschermen en hun ouders ondersteuning te bieden in de opvoeding van hun kinderen. Deze verplichting vloeit voort uit het IVRK, waarbij Nederland verdragspartij is. Deze verplichting komt in de Nederlandse wetgeving onvoldoende tot uiting nu aanverwante regelgeving nodig is om de aanspraak van 'illegalen' op jeugdzorg te garanderen. De regelgeving moet zo worden geformuleerd dat 'illegale' minderjarigen als hoofdregel recht hebben op jeugdzorg. Daarbij zou ook ten aanzien van jeugdzorg voorlichting moeten worden gegeven aan ouders en 'illegale' minderjarigen hoe zij aanspraak kunnen maken op jeugdzorg.

³²² Met de term 'juridisch limbo' wordt een 'juridisch niemandsland' aangeduid. Voor staatlozen wordt hiermee bedoeld dat ze wel degelijk rechten hebben, maar dat ze deze rechten door een gebrek aan een nationaliteit niet kunnen uitoefenen. Zij 'zweven' als het ware tussen de wetgeving in.

³²³ Bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Hongarije en Frankrijk hebben reeds een staatloosheidsprocedure in gevoerd. G. Gyulai, 'Statelessness in the EU Framework for International Protection', *European Journal of Migration and Law* 2012- 4, p. 279. Daarnaast wordt ook verwezen naar het rapport 'Staatloosheid in Nederland' van UNHCR. In paragraaf 5.2 van dit rapport worden aanbevelingen gedaan op welke wijze de procedure zou moeten worden ingericht.

Hoofdstuk 8: Literatuurlijst

Boeken

Cardol 2005

G. Cardol, *'Ontheemd, vreemd en minderjarig'*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

Detrick 1999

S. Detrick *'A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child'*, Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers 1999.

Franklin 2002

B. Franklin, *'The new handbook of children's rights'*, Londen/ New York: Routledge 2002.

De Graaf e.a. 2005

J.H. de Graaf e.a., *'De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.

De Groot & Tratnik 2010

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

De Groot 2003

G.R. de Groot, *'Handboek nieuw nationaliteitsrecht'*, Deventer: Kluwer 2003.

Koens 1983

M. Koens, *'Jeugdige vreemdelingen in Nederland'*, Gouda: Quint 1983.

Meuwese e.a. 2005

S. Meuwese e.a., *'Handboek Internationaal jeugdrecht'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.

Van Os 2012

C. van Os, *'Het kind in het migratierecht. Het hele kinderrechtenverdrag voor minderjarige migranten en asielzoekers'*, het kind in het migratierecht, Den Haag: SDU Uitgevers 2012.

Ruitenbergh 2003

G.C.A.M. Ruitenbergh, *'Het Internationaal Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak'*, Amsterdam: SWP 2003.

Spijkerboer & Vermeulen 2005

T. P. Spijkerboer & B. P. Vermeulen, *'Vluchtelingenrecht'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.

Vonken e.a. 2012

A.P.M.J. Vonken e.a., *'Internationaal privaatrecht'*, Deventer: Kluwer 2012.

Van Waas 2008

L. van Waas, *'Nationality Matters. Statelessness under international law'*, Antwerpen: Intersentia 2008.

Tijdschriftartikelen

Adjami & Harrington 2008

M. Adjami & J. Harrington, 'The scope and content of article 15 of the Universal Declaration of Human Rights', *Refugee Survey Quarterly* 2008- 27 nr. 3, p. 93-109.

Amnesty International 2012

Amnesty International, 'De achttienjarige verjaardag kan gruwelijk zijn voor een staatloze', *Wordt vervolgd*, 2012- 2, p. 16-18.

Beening & de Jong 2009

Beening & de Jong, 'Illegaal kind verdient zorg', *Medisch Contact* 2009- 39, p.1619-1621.

Boeles 2007

P.Boeles, 'Het nut van nationaliteit', *NederlandsJuristenBlad* 2007-2164, p. 2666-2671

Buitrago 2011

A. O. Buitrago, 'Statelessness and Human Rights: the role of the UNHCR', *EAFIT Journal of International Law* 2011-2, p. 7-23.

Busser & Rodrigues 2010

A. Busser & P. Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *Asiel- & Migrantenrecht* 2010- 8, p. 384-391.

Van Dijk 1979

P. van Dijk, 'De internationale bescherming van de rechten van het kind', *Tijdschrift voor Familie- en jeugdrecht* 1979-6 p. 179-183.

Doek 2002

J. Doek, 'Challenges facing child protection, The vulnerable child: from charity to entitlement', *Child abuse and neglect* 2002-26 nr. 6/7, p. 605-613.

Frelick & Lynch 2005

B. Frelick & M. Lynch, 'Statelessness: a forgotten human rights crises', *Forced Migration Review*, 2005- 24, p. 65- 66.

Goris e.a. 2009

I. Goris e.a., 'Statelessness: what it is and why it matters', *Forced Migration Review*, 2009- 32, p.4-6.

De Groot 1998

G.R. de Groot, 'Het Europees Nationaliteitsverdrag: een nieuwe uitdaging voor het Nederlandse nationaliteitsrecht', *Tijdschrift voor Familie- en jeugdrecht* 1998-10, p. 234-241.

Gyulai 2012

G. Gyulai, 'Statelessness in the EU Framework for International Protection', *European Journal of Migration and Law* 2012- 4, p. 279.

Hodgson 1993

D. Hodgson, 'The international legal protection of the child's right to a legal identity and the problem of statelessness', *International Journal of Law and the Family* 1993-7, p. 255-270.

Jaghai & Vlieks 2013

S. Jaghai & Caia Vlieks, 'Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen', *Asiel- & Migrantenrecht* 2013-5/6, p. 287-292.

De Jong & van Os 2012

S. de Jong & C. van Os, 'Met de rug tegen de muur. Staatloze Roma kinderen moeten gered, met of zonder staatlozenoplossing', *Asiel- & Migrantenrecht* 2012-2, p. 76-82.

De Jong 2011

S. de Jong, 'Met de rug tegen de muur', *Right*, 2011/2012- 4, p. 10-13.

Keith 1999

L. C. Keith, 'The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does It Make a Difference in Human Rights Behavior?', *Journal of Peace Research* 1999-36 nr. 1, p. 95-118.

Nykänen 2001

Eeva Nykänen, 'Protecting children? The European Convention on Human Rights and Child Asylum Seekers', *European Journal of Migration and Law* 2001-3, p. 315-345.

Pulles & Wörst 2012

G. Pulles & L. Wörst, 'Doorwerking van het IVRK: de wetgever geeft het voorbeeld', *Tijdschrift voor Familie- en jeugdrecht* 2012-64, p. 184- 189.

Reneman 2011

M. Reneman, 'Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden', *Asiel- & Migrantenrecht* 2011-8, p. 349- 362.

Spijkerboer 2012

Thomas Spijkerboer, 'Eigen landje van Vluchtelingen', *NRC Handelsblad* 2012, p.9.

Van Waas 2012

L. van Waas, 'Fighting Statelessness and Discriminatory Nationality Laws in Europe', *European Journal of Migration and Law* 2012-14, p. 243-260.

Van Waas 2009

L. van Waas, 'Statelessness: A 21st century challenge for Europe', *Security and Human Rights* 2009-2, p. 133- 146.

Van Waas 2007

L. van Waas, 'The children of irregular migrants: a stateless generation', *Netherlands Institute of Human Rights* 2007- 25 nr. 3, p. 437-458.

Rapporten**Adviescommissie Vreemdelingenzaken 2008**

Adviescommissie Vreemdelingenzaken, 'Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht', Den Haag: ACVZ 2008.

Blitz 2009

B. K. Blitz, 'Statelessness, protection and equality', Oxford: Refugee Studies Centre September 2009.

DCI- International Nederland 2006

Defence for Children International Nederland, *'Jeugdzorg voor 'illegale' kinderen'*, Amsterdam: DCI-NL 2006.

Equal Right Trust 2010

Equal Right Trust, *'Unravelling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons'*, Londen: ERT 2010.

Evans 2009

V. C. Evans, *'A child without a country: How statelessness affects children in the Americas'*, Philadelphia: V.C. Evans 2009.

De Kinderombudsman 2012

De Kinderombudsman, *'Wachten op je toekomst. Een adviesrapport over de positie van en toelatingscriteria voor vreemdelingenkinderen'*, maart 2012.

NIVEL 2009

NIVEL, *'Toegankelijkheid van gezondheidszorg voor 'illegalen' in Nederland: een update'*, Utrecht: NIVEL 2009, p. 10.

Open Society Justice Initiative 2011

Open Society Justice Initiative, *'De Jure Statelessness in the Real World: Applying the Prato Summary Conclusions'*, New York: The Open Society Institute 2011.

Pharos e.a. 2010

Pharos e.a, *'Ongedocumenteerde kinderen en de toegang tot ziekenhuiszorg'*, Utrecht: Pharos e.a. 2010

Refugee International 2009

Refugee International, *'Futures denied. Statelessness among Infants, children and youth'*, Washington DC: Refugee International 2009.

Swider 2012

Katja Swider, *'Staatloosheid en de GBA'*, Amsterdam: Swider 2012.

UNHCR 2011

UNHCR, *'Staatloosheid in Nederland'*, Den Haag: UNHCR 2011.

UNHCR 2011

UNHCR, *'Preventing and reducing statelessness. The 1961 Convention on the Reduction of Statelessness'*, Genève: UNHCR 2010.

UNHCR & Asylum Aid 2011

UNHCR & Asylum Aid, *'Mapping statelessness in the United Kingdom'*, Londen: UNHCR & Asylum Aid 2011.

UNHCR & The Open Society Justice Initiative 2012

UNHCR & The Open Society Justice Initiative, *'Citizens of Nowhere. Solutions for the stateless in the U.S.'*, Washington: UNHCR Washington e.a. 2012.

Vluchtelingenwerk Nederland 2006

Vluchtelingenwerk Nederland, *'Geen Pardon, geen Terugkeer. De stand van zaken rond de 149 uitvoering van het Project Terugkeer'*, Amsterdam: Vluchtelingenwerk 2006.

Digitale bronnen

Amnesty International, *'Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens'*, via <<http://www.amnesty.nl/mensenrechten/encyclopedie/universele-verklaring-de-rechten-de-mens-uvm>>

Asylum Aid, *'About Asylum Aid'*, via <<http://www.asylumaid.org.uk/>>

Asylum Aid, *'Asylum Aid Briefing Note on the Introduction of a UK Stateless Determination Procedure effective from 6 April 2013'*, via <http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/214/STATELESSNESS_BRIEF.pdf>

CBS Statline, *'Bevolking, aantal nationaliteit, 1 januari'*, via <<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70999NED&D1=8&D2=I&VW=T>>

CBS Statline, *'Bevolking; geslacht, leeftijd en nationaliteit op 1 januari'*, via <<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03743&D1=0&D2=0,127-129&D3=I&D4=4,9,15-17&VW=T>>

Chris Nash, *'Bringing legal ghosts out of the shadows. Welcoming a new UK stateless determination procedure'*, via <<http://www.statelessness.eu/blog/bringing-legal-ghosts-out-shadows-%E2%80%93-welcoming-new-uk-statelessness-determination-procedure>>

College voor Zorgverzekeringen, *'Onverzekerbare vreemdelingen'*, via <<http://www.cvz.nl/verzekering/onverzekerbare+vreemdelingen>>

'Council of Europe' via <http://www.coe.int/t/dg3/health/recommendations_en.asp>

Defence for Children, *'Zorgen kinderpardon deels weggenomen'*, via <<http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2628/mo89-mc21>>

Defence for Children, *'Teeven belooft loyale uitvoering kinderpardon'*, via <<http://www.defenceforchildren.nl/p/53/2663/mo89-mc190/mo124-m0/mo125-cg196>>

Els Duran en Evelien Vehof, *'Staatlozen in Nederland. Iedereen zou ergens thuis moeten kunnen zijn'*, via <<http://nl.scribd.com/doc/96588674/Staatlozen-in-Nieuwe-Liefde>>

European Network on Statelessness, *'The nationality of children: Recommendation and Explanatory Memorandum'*, via <<http://www.statelessness.eu/resources/nationality-children-recommendation-and-explanatory-memorandum>>

Europa Nu, 'Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden', via <http://www.europa-nu.nl/id/vh7dovnw4czu/europees_verdrag_tot_bescherming_van_de>

Karel Hendriks, 'Stateless in the Netherlands - Stuck in paradise?', via <<http://www.statelessness.eu/blog/stateless-netherlands-stuck-paradise>>

Kerk in Actie, 'Samenvatting rapport UNHCR 'Staatloosheid in Nederland'', via <<http://www.kerkinactie.nl/Particulieren/Actueel/Nieuws/Kerk-in-Actie-komt-op-voor-statelozen-n7044>>

Kerk in Actie, 'Staatloos in NL en de EU', via <<http://www.kerkinactie.nl/Particulieren/Actueel/Nieuws/Roma-stateloos-maakt-radeloos-n7179>>

Melissa Fleming, 'UK's new determination procedure to end legal limbo for stateless. Briefing notes', via <<http://www.unhcr.org/5163f0ba9.html>>

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten', februari 2013 via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1966/12/003721.html>>

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie', via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1966/3/003657.html>>

Ministerie van Buitenlandse zaken, 'Het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden', via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1950/11/005132.html>>

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Verdrag betreffende de Status van Staatlozen'. <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1954/9/008230.html?printpart=parties>>

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen', via <<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1979/12/000837.html>>

NOS, 'Dibi biedt Leers petitie aan voor kinderpardon', via <<http://nos.nl/video/415489-dibi-biedt-leers-petitie-aan-voor-kinderpardon.html>>

'Resolutie op het Verdrag tot beperking der Staatloosheid' <http://wetten.overheid.nl/BWBV0004351/geldigheidsdatum_11-12-2012>

S. Köhn, 'ECHR and citizenship: The case of Genovese v. Malta', via <<http://www.statelessness.eu/blog/echr-and-citizenship-case-genovese-v-malta>>

The Open Society Justice Initiative, 'European Court Strengthens Protections against Statelessness in Slovenia Ruling', via <<http://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/european-court-strengthens-protections-against-statelessness-slovenia-ruling>>

UNHCR, 'Gender Discrimination in Nationality Laws', via
<<http://www.unhcr.org/pages/4f587cbe6.html>>

UNHCR, 'Staatlozen', via
<www.unhcr.nl/over-unhcr/wie-helpen-we/staatlozen.html>

Unicef, '51 million: The number of children unregistered at birth is 51 million', via
<http://www.unicef.org/factoftheweek/index_53718.html>

Vluchtelingenwerk, 'Vergunningen voor werk, studie of familie', via
<<http://www.vluchtelingenwerk.nl/asiel/andere-vergunningen.php>>

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2012-2013, 29 244, nr. 109.

Kamerstukken II 2003-2004, 19 637, nr. 824.

Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2013 houdende wijziging van de Vreemdelingecirculaire, *Stcrt.* 2013, 2573.

Richtlijnen

Council of Europe, 'The nationality of children', *Recommendation CM/Rec(2009) 13 and explanatory memorandum*, Strasbourg 2009.

Council of Europe, 'The avoidance and reduction of statelessness', *Recommendation CM/Rec (1999) 18*, Strasbourg 1999.

UNHCR, 'Guidelines on statelessness No.4: Ensuring every child's right to acquire a nationality through articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness', December 2012.

Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 11 oktober 2011, nr. 53124/09 (*Genovese/ Malta*)

EHRM 26 juni 2012, nr. 26828/06 (*Kurić and others/ Slovenia*)

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 12 april 2007, *LJN* BA3394

ABRvS 15 februari 2007, *LJN* AZ9524

ABRvS 13 juni 2007, *LJN* BA7088

ABRvS, 23 september 2004, *LJN* BB6011, m.nt. Boeles

Hoge raad

HR 25 april 2008, *LJN* BC5901.

Rechtbanken

Rb. Den Haag 9 februari 2005, *LJN* AS6592

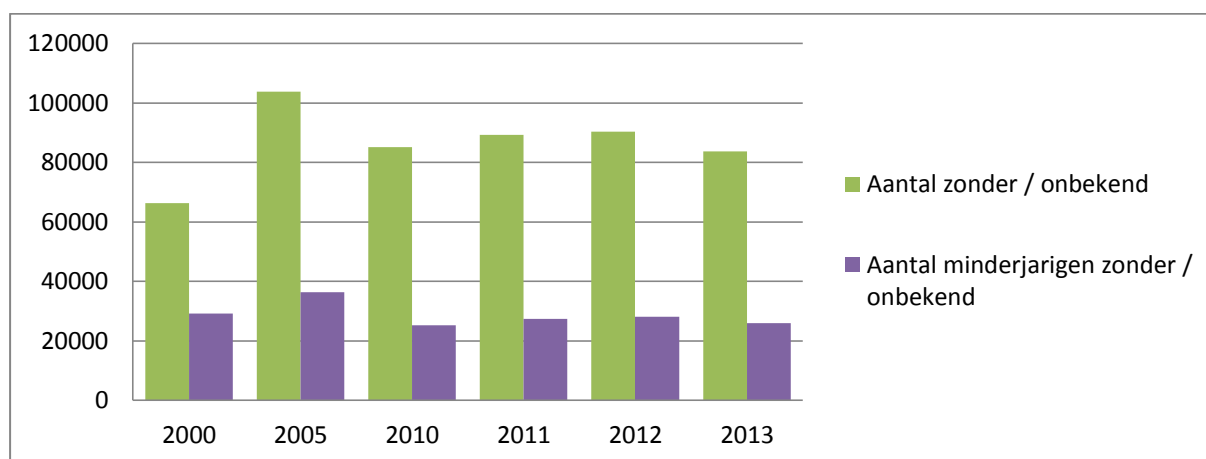
Rb. Zwolle- Lelystad, 9 september 2010, *LJN* BN6394

Bijlage: 1

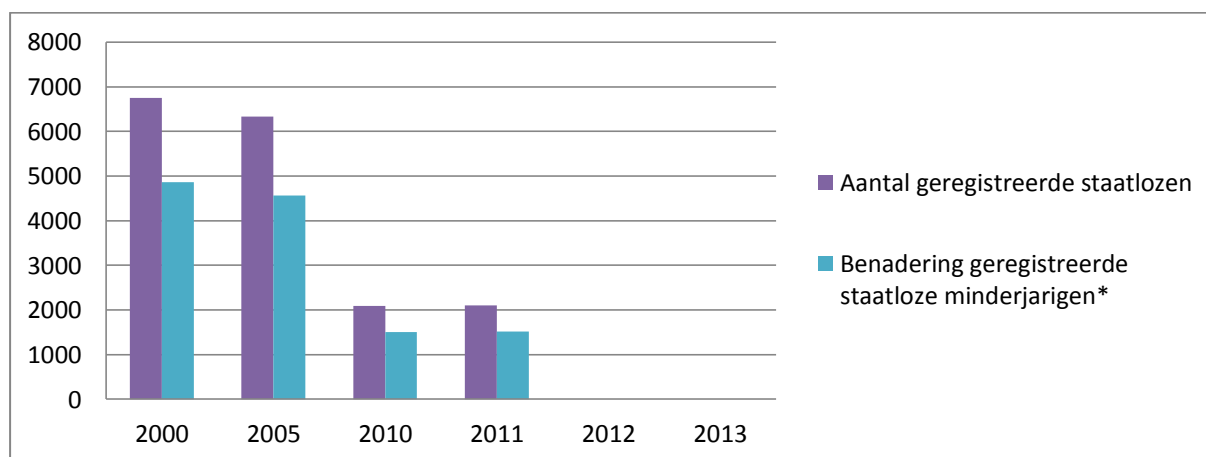
Tabel 1: Nationaliteit per 1 januari.

Jaar	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Aantal zonder / onbekend	66.368	103.715	85.069	89.202	90.321	83.642
Aantal minderjarigen zonder / onbekend	29.206	36.317	25.268	27.400	28.199	25.969
Aantal geregistreerde staatlozen	6.755	6.337	2.097	2.107		
Benadering geregistreerde staatloze minderjarigen	4.864	4.563	1.510	1.517		

Figuur 1: Nationaliteit zonder / onbekend per 1 januari.³²⁴



Figuur 2: Het aantal geregistreerde staatlozen op 1 januari.³²⁵



³²⁴ CBS Statline, 'Bevolking; geslacht, leeftijd en nationaliteit op 1 januari, via <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03743&D1=0&D2=0,127-129&D3=I&D4=4,9,15-17&VW=T>

³²⁵ CBS Statline, 'Bevolking, aantal nationaliteit, 1 januari', via <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70999NED&D1=8&D2=I&VW=T>

* UNHCR heeft in het rapport 'Staatloosheid in Nederland' geconstateerd hoeveel minderjarige staatloze kinderen er geregistreerd zijn in 2011. Dit was 72% van het totaal aantal geregistreerde staatlozen. Om de vergelijking tussen de jaren mogelijk te maken is hetzelfde percentage voor de overige jaren gehanteerd.