

Tilburg University

Nederland

van Waas, L.E.

Published in:
Asiel & migrantenrecht

Publication date:
2013

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Waas, L. E. (2013). Nederland: Microkosmos voor de actuele staatloosheidsproblematiek. *Asiel & migrantenrecht*, 2013, 256-260.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Nederland: microkosmos voor de actuele staatloosheidsproblematiek

Twaalf miljoen mensen op de wereld zijn staatloos. Hun problematiek staat in toenemende mate in de belangstelling, en Nederland lijkt toe te groeien naar invoering van een staatloosheidsprocedure. In deze special over staatloosheid wordt het onderwerp van diverse kanten belicht. Laura van Waas leidt de bijdragen in, en focust daarbij op de omgang met staatlozen in de migratiecontext, het waarborgen van het recht op een nationaliteit en de uitleg en toepassing van de definitie van staatloosheid.

Concreet worden hier een drietal onderwerpen kort ingeleid: het omgaan met staatlozen in de migratiecontext, het waarborgen van het recht op een nationaliteit en de uitleg en toepassing van de definitie van staatloos persoon zelf.

Het jaar 2013 is een bijzonder geschikt moment voor een special over staatloosheid, gelegen tussen twee belangrijke mijlpalen in: de 50ste verjaardag, in 2011, van het verdrag van 1961 tot beperking der staatloosheid en de 60ste verjaardag, in 2014, van het verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen. Deze periode kenmerkt zich door een toenemende belangstelling voor staatloosheid en een groeiend aantal initiatieven gericht op het aanpakken van deze problematiek. In 1999 bestempelde UNHCR – de VN-organisatie die verantwoordelijk is voor het bevorderen van oplossingen voor staatloosheid¹ – de eerdergenoemde staatloosheidsverdragen nog als

weeskinderen van het internationaal recht.² Nu heeft de Hoge Commissaris van de Vluchtelingen het over het bereiken van een keerpunt voor de verdragen en staatloosheid in het algemeen, alsmede over de politieke wil om actie te ondernemen op het gebied van staatloosheid.³

De uitdaging, anno 2013, is het daadwerkelijk omzetten van de toenemende belangstelling voor staatloosheid in effectief beleid en actie om staatloosheid zoveel mogelijk te voorkomen en verminderen (doel verdrag van 1961),⁴ en, zolang staatloos-

* Zie voor informatie over de onderwijs, onderzoek en outreach projecten de website: <http://www.tilburguniversity.edu/statelessness>.

1 Zie onder andere UN General Assembly, 'Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: resolution adopted by the General Assembly', A/RES/50/152, 9 February 1996.

2 UNHCR, *Information and Accession Package: The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 1999, via: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b3350>.

3 UNHCR Chief hails landmark conference for making 'quantum leap' on statelessness, News Stories, 8 December 2011, via: <http://www.unhcr.org/4ee0ba009.html>; Ecuador, Honduras and Portugal accede to statelessness conventions, UNHCR News Stories, 2 October 2012, available at: <http://www.unhcr.org/506adfc95.html>. Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, Antonio Guterres, had het in 2011 UNHCR, *UNHCR Chief hails landmark conference for making 'quantum leap' on statelessness*, UNHCR News Stories, 8 December 2011, via: <http://www.unhcr.org/4ee0ba009.html>.

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

heid voortduurt, de fundamentele rechten van staatlozen te waarborgen (doel verdrag van 1954).⁵ Dit is een uitdaging waar alle staten, in meer of mindere mate, mee geconfronteerd zijn. Zo ook Nederland.

Want, wat blijkt uit een studie naar staatloosheid gepubliceerd door UNHCR eind 2011,⁶ maar ook bij het opmaken van de balans in deze special? Nederland is een microkosmos voor de actuele staatloosheidsproblematiek. Dat wil niet zeggen dat Nederland hierin bijzonder is, of dat de uitdagingen hier groter of urgenter zijn dan elders – het tegendeel is in feite het geval, zeker in het licht van de actuele staatloosheidsituatie in landen als Burma⁷ en Koeweit.⁸ Desondanks geeft deze brede reflectie op de situatie in ons eigen land wel een aantal kenmerken weer van de staatloosheidsproblematiek zoals die zich op vele plaatsen voordoet. Daarmee is Nederland een interessante case study voor het bestuderen van staatloosheid, nu dat een ‘hot topic’ begint te worden.

Den Haag zal in 2014 ruimte bieden aan het allereerste Global Forum on Statelessness.

Deze beschouwing van de uitdagingen waar wij mee worden geconfronteerd komt extra gelegen omdat Den Haag in 2014 ruimte zal bieden aan het allereerste Global Forum on Statelessness.⁹ Tijdens dit internationale evenement staat het uitwisselen van ervaringen op het gebied van staatloosheids-onderzoek en -beleid centraal. Vooruitlopend daarop is het interessant om te bezien hoe het er hier voor staat.

Geïnspireerd door deze context biedt dit artikel een korte inleiding op een aantal van de mondiale uitdagingen die tevens aan het licht komen in de Nederlandse staatloosheidsproblematiek, zoals dat verderop door anderen in detail besproken wordt. Concreet worden hier een drietal onderwerpen kort ingeleid: het omgaan met staatlozen in de migratiecontext, het waarborgen van het recht op een nationaliteit en de uitleg en toepassing van de definitie van staatloos persoon zelf.

1 Omgaan met staatlozen in de migratiecontext

Nederland ‘produceert’ zelf weinig staatlozen.¹⁰ Dat wil zeggen dat de meeste staatlozen die zich hier bevinden hun staatloosheid hebben te danken aan het nationaliteitsbeleid van een of meer andere landen.¹¹ Nederland wordt pas met staatloosheid geconfronteerd in de migratiecontext, veelal

wanneer een staatloze – al dan niet als gevolg van de verdere impact van deze staatloosheid – naar Nederland komt en hier wil verblijven. Daarnaast komt het soms ook voor dat veranderde omstandigheden in het land van herkomst tot gevolg hebben dat de in Nederland verblijvende vreemdeling staatloos raakt. Te denken valt aan bijvoorbeeld het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, waardoor staatsburgers niet langer over de Sovjet-nationaliteit konden beschikken maar ook niet per se opgenomen werden als onderdaan van een van de nieuwe, onafhankelijke staten. Een voormalig Sovjet-staatburger die op dat moment op Nederlands grondgebied verbleef, liep ook het risico staatloos te worden.

In de migratiecontext stelt staatloosheid het gastland voor een grote uitdaging. Als Nederlander heeft men het recht om in Nederland te verblijven en kan men er altijd naar terugkeren vanuit het buitenland – dit is een kernfunctie van nationaliteit onder het internationaal recht.¹² Daarentegen heeft

Nederland in beginsel het recht om toegang tot haar grondgebied aan vreemdelingen te weigeren.¹³ Iemand met een vreemde nationaliteit die in Nederland niet (meer) welkom is zou dan ook in principe teruggestuurd kunnen worden naar het land waar hij of zij de nationaliteit van geniet,¹⁴ omdat dat land tevens een volkenrechtelijke verplichting heeft eigen onderdanen terug te nemen. Staatloosheid zet dit systeem onder druk door het ontbreken van een dergelijke volkenrechtelijke verplichting.

Verskillende bijdragen in deze special richten zich direct of indirect op het bespreken van deze uitdaging. Zo biedt de historische beschouwing van het vreemdelingen- en vluchtelingenbeleid in het artikel van Stronks een mooie inleiding op het huidige debat rondom zowel de omgang met zogenaamde ‘illegalen’, waarin ook vragen zijn gesteld over de wijze van opvang van staatlozen. Deze vragen komen expliciet aan de orde in de bijdrage van Jaghai en Vliet alsmede in het artikel van Rodrigues. Daarin gaat het om of de buitenschuldprocedure een oplossing biedt voor staatlozen die op grond van het verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen bescherming behoeven, respectievelijk de bredere vraag of het Nederlands vreemdelingenrecht – inclusief buitenschuldbeleid – toereikend is daar waar een vreemdeling vanwege het ontbreken van een nationaliteit of om andere redenen in de praktijk ‘onuitzetbaar’ is.

Wat kan de lezer opvallen bij het lezen van bovengenoemde artikelen over de geschiedenis van en het hedendaagse vreemdelingenbeleid? Hoewel Nederland slechts zes jaar na ratificatie van het vluchtelingenverdrag uit 1951 tevens partij werd bij het staatlozenverdrag van 1954 – dat dezelfde systematiek hanteert voor het waarborgen van de rechten van de doelgroep van het verdrag – liep uitwerking van deze twee inter-

5 UNHCR, *Protecting the rights of stateless persons: the 1954 Convention relating to the status of Stateless Persons*, 2010.

6 UNHCR, *Mapping statelessness in the Netherlands*, November 2011, via: <http://www.refworld.org/docid/4eef65da2.html>

7 Zie bijvoorbeeld Human Rights Watch, *All you can do is pray: Crimes against humanity and ethnic cleansing of Rohingya muslims in Burma's Arakan State*, 2013, via http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burma0413webwcover_0.pdf

8 Refugees International, Open Society Justice Initiative, *Without Citizenship: Statelessness, discrimination and repression in Kuwait*, 2011, via: http://refugeesinternational.org/sites/default/files/120511_Kuwait_With_Citizenship_0.pdf

9 Deze wordt georganiseerd door UNHCR en Tilburg University. Zie de ‘pre-announcement’ van het *First Global Forum on Statelessness* op: <http://www.unhcr.org/5141e6a29.html>

10 Zie hierover paragraaf 2 van dit artikel.

11 UNHCR, *Mapping statelessness in the Netherlands*.

12 Zie verder P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law* (2nd ed), 1979, onder andere op bladzijde 47.

13 International Law Commission, Preliminary report on the expulsion of aliens, prepared by Special Rapporteur Maurice Kamto, A/CN.4/554, 2 June 2005.

14 Afgezien van de bijzondere verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal en regionaal recht en dit in de weg staan, waaronder bijvoorbeeld het verbod op *refoulement*, het recht op gezinsleven of de afspraken die gelden over het vrije verkeer van personen in de Europese Unie.

nationale verplichtingen niet gelijk op. Al in 1965 werd in Nederland de asielpcedure geïntroduceerd op basis van het vluchtelingenverdrag. Noch op dat moment, noch later, is een soortgelijke procedure voor het vastleggen van staatloosheid aangenomen of zelfs ter sprake gekomen. De buitenschuldprocedure biedt slechts uitkomst voor een gering aantal staatlozen per jaar,¹⁵ maar voor het al dan niet slagen van een beroep op deze procedure is staatloosheid in feite niet relevant, zoals Jaghai en Vlieks laten zien. Er vindt zelfs geen staatloosheidsvaststelling plaats, waar relevant, bij een geslaagd beroep op het buitenschuldbeleid, en dat heeft gevolgen als de persoon bijvoorbeeld later aanspraak wil maken op gefaciliteerde naturalisatie. De door Stronks aangehaalde regularisaties

van het nu nog lopende ACVZ-onderzoek naar het Nederlands staatlozenbeleid zullen allemaal kunnen bijdragen aan de zoektocht naar een effectief antwoord op staatloosheid in de Nederlandse migratiecontext.

2 Waarborgen van het recht op een nationaliteit

Hoewel ik al eerder opmerkte dat Nederland, relatief gezien, weinig staatlozen produceert, is het effectief waarborgen van het recht op een nationaliteit toch een aanhoudende uitdaging voor ons land. Concreet worden in de bijdragen in deze special twee problemen aangehaald die zich in Nederland

Wereldwijd zijn er zo'n twaalf miljoen staatlozen, van wie velen helaas hun lot overdragen aan hun kinderen en kleinkinderen.

van illegalen zullen tevens een aantal staatlozen de mogelijkheid hebben geboden een verblijfsstatus in Nederland te verkrijgen. Maar ook dit geeft geen sluitend antwoord op de vaststelling van en de omgang met staatloosheid in de migratiecontext, en zoals Rodrigues duidelijk weergeeft is de kring onuitzetbaren zelfs groter. Naast een oplossing voor staatlozen pleit hij dan ook voor een regeling 'voor onderdanen van derde landen die onrechtmatig verblijven, maar nog niet kunnen worden uitgezet'.

Zoals hierboven al aangestipt, is Nederland op dit punt bij lange na niet uniek. Alhoewel bijna alle EU-lidstaten partij zijn bij het staatloosheidsverdrag van 1954,¹⁶ heeft slechts een enkel land een staatloosheidsprocedure.¹⁷ Sturkenboom biedt in haar bijdrage een reflectie op de noodzaak en praktische invulling van een dergelijke procedure, gebaseerd op relevante, door UNHCR recentelijk ontwikkelde richtlijnen (Guidelines¹⁸). De Engelstalige bijdrage van Molnar bouwt hierop voort door inzicht te geven in de ervaringen van Hongarije met een dergelijke procedure, inclusief enkele zeer pragmatische vragen rondom bewijsvoering en bewijslast. Voor staten, zoals Nederland, waar een discussie op gang begint te komen over de noodzaak van een dergelijke procedure,¹⁹ is het in ieder geval interessant om te bezien dat Molnar concludeert dat sinds de invoering van de procedure in 2007, 'no misuse has been reported so far'. Hoewel Nederland op dit moment lang niet het enige land is zonder procedure, zijn er wel steeds meer overheden die actie ondernemen (Sturkenboom verwijst bijvoorbeeld naar de nieuwe procedure in het Verenigd Koninkrijk, ingevoerd op 6 april 2013) en is het aannemelijk dat Nederland op langer termijn ook de stap zal moeten maken tot het inrichten van een staatloosheidsprocedure. Inzichten zoals die verkregen uit het dossieronderzoek van Jaghai en Vlieks, uit de bespreking van Molnar van de werking van de procedure in Hongarije en later dit jaar ook

voordoen en veel zeggen over de staatloosheidsproblematiek in de rest van de wereld. Ten eerste is er in de bijdrage van De Groot uitgebreid aandacht voor de preventie van staatloosheid onder kinderen. Dit is misschien wel 's werelds belangrijkste opdracht als we staatloosheid terug willen dringen. Wereldwijd zijn er zo'n twaalf miljoen staatlozen, van wie velen helaas hun lot overdragen aan hun kinderen en kleinkinderen. Ten tweede is er de preventie van staatloosheid in geval van staatsopvolging, waarbij in één keer op grote schaal nationaliteitsverlies dreigt en bij gebrek aan coördinatie tussen de betrokken landen er tevens op grote schaal staatloosheid kan volgen. Over de hele wereld hebben dekolonisatie en het uiteenvallen van staten enorme consequenties gehad op het gebied van burgerschap en zijn hele groepen lange tijd staatloos achtergelaten.²⁰ Dit zijn niet de enige oorzaken van staatloosheid²¹ en Nederland is, nogmaals, niet het land waar deze problematiek het meest omvattend is. Toch valt in deze special op dat er in Nederland op deze twee vlakken nog wel gaten zijn in de nationaliteitswet, het beleid en de toepassing daarvan, met staatloosheid tot gevolg. De Groot bespreekt in zijn artikel de internationale normen ter bestrijding van staatloosheid onder kinderen. De naar mijn mening belangrijkste boodschap van deze bijdrage – en van de UNHCR Guidelines die daarin centraal staan²² – is de complementariteit van het verdrag van 1961 tot beperking der staatloosheid met de mensenrechteninstrumenten waarin het recht (van ieder kind) op een nationaliteit gewaarborgd wordt. Concreet houdt dit in dat de artikelen in het staatloosheidsverdrag van 1961 uitgelegd moeten worden 'in het licht van latere ontwikkelingen in het internationaal recht' en is het bijvoorbeeld 'niet meer aanvaardbaar dat een

15 UNHCR, *Mapping statelessness in the Netherlands*.

16 Slechts vier EU lidstaten zijn nog geen verdragspartij: Cyprus, Estland, Malta en Polen. Wel dient opgemerkt te worden dat op een VN-conferentie over de Rule of Law in 2012, de EU namens alle lidstaten de belofte van universele accessie tot dit verdrag uitsprak. Zie hiervoor <http://www.unrol.org/files/Pledges%20by%20the%20European%20Union.pdf>

17 G. Gyulai, 'Statelessness in the EU Framework for International Protection', in (2012) 14 *European Journal of Migration and Law* 279-295.

18 Zie verder de bijdragen van Sturkenboom en De Groot.

19 Zie bijvoorbeeld <http://www.mensenrechten.nl/berichten/duidelijke-procedure-nodig-voor-vaststellen-staatloosheid>.

20 Denk bijvoorbeeld aan de Bihari in Bangladesh en de 'hill tamils' in Sri Lanka – beide groepen hebben decennia na de onafhankelijkheid van deze staten te kampen gehad met staatloosheid en er zijn pas recentelijk oplossingen gevonden. Van de 600.000 staatlozen in het Europa van vandaag heeft de overgrote meerderheid zijn situatie te danken aan het uiteenvallen van het Sovjet-Unie en Joegoslavië, inmiddels zo'n twintig jaar geleden.

21 Een andere, heel belangrijke oorzaak van staatloosheid is discriminatie, vooral op basis van ras of geslacht, die ten grondslag ligt aan vele situaties van staatloosheid wereldwijd. In Nederland is dit niet aan de orde. Vrouwen genieten sedert 1985 gelijke rechten met mannen ten aanzien van de nationaliteit van hun kinderen. De Groot, 'De positie van de vrouw in het Nederlands nationaliteitsrecht' in Heringa et al (eds) *Het vrouwenverdrag: een beeld van een verdrag*, 1994.

22 Hierin gaat het om *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*, 2013.

staatloos geboren kind gedurende vele jaren staatloos blijft'.²³ Wanneer De Groot de consequenties van deze en overige conclusies uit de Guidelines voor het Nederlands nationaliteitsbeleid bekijkt, stuit hij op minstens twee significante problemen. Ten eerste blijkt de Rijkswet op het Nederlandschap niet overeen te komen met de verplichtingen van Nederland op grond van het verdrag van 1961. Dit komt door een op het oog klein, maar in de praktijk niet te onderschatten, extra criterium dat als voorwaarde geldt voor het optierecht van een in Nederland geboren staatloos kind (namelijk 'toelating en verblijf', daar waar het verdrag slechts spreekt over verblijf).²⁴ Ten tweede – en dit is een probleem wat kenmerkend is voor de problematiek van staatloosheidspreventie onder kinderen in vele landen – worden er te weinig inspanningen verricht om kinderen die recht zouden hebben op de Nederlandse nationaliteit omdat zij anders staatloos zijn daadwerkelijk te identificeren of zelfs actief te informeren over de mogelijkheid het optierecht in te roepen. In tegendeel, zo stelt De Groot, het grote aantal GBA inschrijvingen 'onbekende nationaliteit' (ruim 80.000!) suggereert dat er nog altijd een significant gat zit tussen de mogelijkheden volgens de wet staatloosheid te bestrijden en de rechtspraktijk.

In de bijdrage van Van Melle staat een andere component van het Nederlands nationaliteitsrecht centraal: de Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten gesloten tussen Nederland en Suriname (afgekort door Van Melle als TOS). Dat er door middel van een dergelijke overeenkomst afspraken zijn gemaakt over de gevolgen van de onafhankelijkheid van Suriname voor het behouden van de Nederlandse dan wel verkrijgen van de Surinaamse nationaliteit is positief: artikel 10 van het staatloosheidsverdrag van 1961 bepaalt dat

Nederland en Suriname moeten samenwerken om een definitieve oplossing binnen een redelijke termijn mogelijk maken.

3 Uitleg en toepassing definitie staatloosheid

Al in 1954 is overeenstemming bereikt over de definitie van een staatloos persoon. Deze is opgenomen in artikel 1 van het VN-verdrag betreffende de status van staatlozen. Iemand is staatloos als hij of zij 'door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd'. Op het eerste gezicht lijkt dit een eenvoudig, duidelijk en weinig controversieel artikel. Maar, zoals vaker het geval wanneer men daadwerkelijk overgaat tot het toepassen van (internationaal-)juridische concepten, bleef in de praktijk nog veel discussie leven over hoe dit artikel uitgelegd diende te worden. Daarnaast twijfelde men of de bepaling wel toereikend was – samen met het vluchtelingenrecht – voor de ambitie van de internationale gemeenschap om via het verdragsrecht antwoord te geven op de in de praktijk waargenomen gaten in nationale bescherming.²⁵ Centraal in deze discussie stond de vraag of men niet ook aandacht moest hebben voor zogenaamde 'de facto staatloosheid', zonder dat daarvan een definitie bestaat in internationaal recht. 'De facto staatloosheid' zou veel lijken op staatloosheid zoals gedefinieerd in het internationaal recht (ook wel 'de jure staatloosheid') en daarom eveneens aandacht behoeven.

Lange tijd werd er, doordat de staatloosheidsverdragen in vergetelheid raakten, weinig discussie gevoerd over hoe men de definitie uit het verdrag van 1954 (hierna te noemen de internationale definitie) zou moeten toepassen. Om dezelfde reden is weinig ervaring opgedaan met het daadwerkelijk identifice-

Om niet het stempel staatloos te hoeven gebruiken greep men vaak naar het begrip 'de facto staatloosheid'.

betrokken staten in dergelijke gevallen onderlinge afspraken moeten maken om staatloosheid te voorkomen. Van Melle laat zien dat de TOS er inderdaad mede op was gericht om staatloosheid te vermijden. Op basis van de tekst van de TOS kan men concluderen dat dit sluitend geregeld is. Toch komen er, 38 jaar na de inwerkingtreding van de TOS, nog problemen aan het licht. Door een verschil in uitleg van de TOS door Nederland en Suriname, zouden er nog mensen zijn die door geen van beide landen als onderdaan worden erkend. Zoals van Melle concludeert in zijn bijdrage: 'Noch de TOS, noch de werkafspraken die zijn gemaakt tussen de autoriteiten van beide landen naar aanleiding van het door hen gesloten MOU, voorzien blijkbaar in een goede oplossing voor het geval het nationaliteitsonderzoek geen duidelijke resultaten genereert'. Het zal om een tamelijk gering aantal personen gaan – er zijn geen statistieken bekend – maar desondanks geeft deze anderszins goed geregelde nationaliteitssituatie toch weer aan hoe belangrijk het is dat staten zich actief en in overleg bezighouden met nationaliteitsonderzoek waar relevant en steeds het belang van staatloosheidspreventie voorop stellen.

ren van staatlozen op basis van de definitie, waardoor er ook een gebrek aan jurisprudentie en beleidsontwikkeling is op dit terrein. Deze omstandigheden hebben er mede aan bijgedragen dat sommige auteurs en organisaties nog huiverig of onzeker leken over de invulling van de definitie van een staatloos persoon. Om niet het stempel staatloos te hoeven gebruiken greep men vaak naar het begrip 'de facto staatloosheid' – soms ook in situaties die gevat worden onder de internationale definitie, omdat men er niet zeker van was hoe die moest worden toegepast.²⁶

De laatste jaren is veel gesproken over de inhoud van de internationaalrechtelijke normen op het gebied van staatloosheid en is toegewerkt naar Guidelines, die ook over de definitie van een staatloze gaan.²⁷ Een 'expert meeting' en de daarop gebaseerde Guidelines stelden vast dat bij het toepassen van de internationale definitie men de vraag dient te stellen of er een staat is die de persoon in kwestie als onderdaan beschouwt.

²³ De Groot in paragraaf 4. Dit staat tevens in *Guidelines on Statelessness No. 4*.

²⁴ Zie ook de analyse en aanbevelingen uit het rapport UNHCR, *Mapping statelessness in the Netherlands*.

²⁵ Zie bijvoorbeeld United Nations, 'A Study of Statelessness' UN Doc. E/1112, 1949.

²⁶ H. Massey, *UNHCR and de facto statelessness*, UNHCR Background paper LPPR/2010/01, 2010.

²⁷ UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of "Stateless Person" in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons*, 20 February 2012, HCR/GS/12/01, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f4371b82.html>.

Er dient daarbij, zoals Sturkenboom uitlegt in haar bijdrage, 'te worden gekeken hoe de Staat zijn nationaliteitswetgeving in de praktijk toepast' en, eveneens heel belangrijk, 'voor de vaststelling van staatloosheid wordt bekeken of de persoon in kwestie op het moment van de beoordeling een nationaliteit heeft'.²⁸ Daarmee is een aantal misvattingen over de internationale definitie van staatloosheid recht gezet – bijvoorbeeld dat het artikel alleen zou zien op mensen die expliciet op basis van wettelijke bepalingen uitgesloten zijn van een nationaliteit, of dat iemand die theoretisch aanspraak zou kunnen maken op een nationaliteit niet als staatloze kan worden aangemerkt.

staatlozen volgens de internationale definitie geïdentificeerd worden, kunnen we echt zien wie er 'over' blijft en kunnen we een nauwkeurige discussie voeren over de vraag of dit verdragsregime toereikend is.

Tot slot komen bij mij hiermee wel een aantal vragen op die nog niet zijn beantwoord in deze special, maar waarmee ik wellicht een uitdaging mee kan geven voor een volgende aflevering of bijdrage over staatloosheid. Bijvoorbeeld: waarom bestaan er nog zoveel uiteenlopende toepassingen van het begrip 'de facto staatloosheid' en (hoe) kunnen we overeenstemming bereiken over een definitie?²⁹ Maar ook: is dit überhaupt een interessant concept nu er geen verdragsregime is

Is dit überhaupt een interessant concept nu er geen verdragsregime is voor 'de facto staatlozen'?

De indruk dat de internationale definitie van staatloosheid veel te nauw zou zijn zou hiermee, in ieder geval gedeeltelijk, verholpen moeten zijn. Toch lijkt de zaak hier niet geheel mee afgedaan – men grijpt nog vaak naar het concept 'de facto staatloosheid'. Zo ook in een tweetal artikelen in deze special: die van Rodrigues en van Van Melle. In deze bijdragen wordt verschillend inhoud gegeven aan het begrip. Rodrigues heeft het over 'een vreemdeling die niet als staatloze door het gastland wordt erkend, maar ook niet kan worden geïdentificeerd als onderdaan van een ander land'. Van Melle, daarentegen, beschrijft onder hetzelfde begrip een situatie waarin de autoriteiten van de staten waar een individu een band mee heeft, ondanks dat deze band zich zou moeten vertalen in een nationaliteit volgens het nationaal recht, 'zich op het standpunt stellen dat de vreemdeling geen onderdaan van hun land is'. Hiermee worden twee van de vele uiteenlopende perspectieven die ten aanzien van het concept van 'de facto staatloosheid' bestaan, gepresenteerd. Hoewel de verdere uiteenzetting van de problematiek in de beide artikelen erg relevant is en nieuwe inzichten biedt, heb ik moeite met deze hantering van 'de facto staatloosheid'. De door van Melle omschreven omstandigheden zouden, naar mijn idee, juist onder de internationale definitie van staatloosheid vallen: als een persoon én door Nederland én door Suriname niet als onderdaan wordt beschouwd (en geen andere nationaliteit bezit), is hij of zij staatloos in de zin van het verdrag van 1954. De situatie zoals omschreven door Rodrigues is, daar ben ik het mee eens, moeilijker te plaatsen. Het feit dat iemand door een gastland niet als staatloze wordt erkend heeft geen invloed op de vraag of een individu staatloos is – een vaststelling heeft een declaratoire en geen constitutieve werking – maar de persoon in kwestie zal inderdaad moeite hebben de rechten die staatlozen toekomen onder het internationaal recht in te roepen zonder eerst erkenning van staatloosheid te verkrijgen. Dat de persoon in de door Rodrigues geschetste situatie 'niet kan worden geïdentificeerd als onderdaan van een ander land' zou er wat mij betreft op duiden dat hij of zij staatloos is, maar zonder duidelijke afspraken rondom bewijsmiddelen en bewijslast bij staatloosheid zal ook dit in de praktijk uitvoeringsproblemen kunnen veroorzaken. Nog meer reden om te pleiten voor een staatloosheidsprocedure, zoals al eerder aangehaald in de eerste paragraaf van deze inleiding: pas als

voor 'de facto staatlozen',³⁰ of moet een dergelijk verdragsregime juist nog ontwikkeld worden, bijvoorbeeld om tegemoet te komen aan de door Rodrigues aangehaalde bredere problematiek van onuitzetbaren? Zelf wil ik in ieder geval pleiten voor het goed onderscheiden van de uitdagingen rondom staatloosheid zoals onder de internationale definitie gevat – en waarvoor landen als Nederland duidelijke volkenrechtelijke verplichtingen hebben – en de verdere problematiek omtrent het bezit van een nationaliteit dat niet alle bijbehorende rechten met zich meebrengt (bijvoorbeeld waar terugkeer naar het land geweigerd wordt). In het laatste geval doen er zich praktisch ook allerlei problemen voor, maar deze zullen we beter kunnen begrijpen, bespreken en aanpakken op het moment dat we dit goed loskoppelen van de juridisch afzonderlijke positie van de staatlozen.

28 Zie in deze special het artikel van Sturkenboom.

29 Tijdens de in deze paragraaf aangehaalde expert meeting en de Guidelines worden ook uitspraken gedaan over 'de facto staatloosheid' en wordt er een voorzichtigte definitie uitgesproken. Daarmee wordt erkend dat er mogelijk nog enige waarde is in het hanteren van dit begrip onder bepaalde omstandigheden, maar dit heeft er (nog) niet toe geleid dat in de verdere literatuur een eenduidige definitie wordt gehanteerd.

30 Zie bijvoorbeeld A. Harvey, "Statelessness: The 'de facto' statelessness debate" in *Immigration, Asylum and Nationality Law*, Vol. 24, 2010.