

NAAR DE LETTER OF NAAR DE GEEST?

*De juridische positie van de niet-uitzetbare staatloze migrant in
Nederland*

Masterscriptie staats- en bestuursrecht

Naam: Jan-Pieter Bos
Studentnummer: s0732311
Datum: 4 december 2014
Scriptiebegeleider: Prof. mr. P.R. Rodrigues

Lijst van afkortingen	3
1: Inleiding	5
2: Het internationale, Europese en Nederlandse recht met betrekking tot de niet-uitzetbare staatloze migrant	9
2.1: Inleiding	9
2.2: Het verschil tussen de jure en de facto staatlozen	9
2.3: De niet-uitzetbare staatloze migrant in het internationale recht	12
2.3.1: De positie van het begrip ‘staatloze’ in het internationale recht	12
2.3.2: De rechtspositie van de niet-uitzetbare staatloze migrant in het internationale recht	13
2.4: De niet-uitzetbare staatloze migrant in het Europese recht	17
2.4.1: De positie van het begrip ‘staatloze’ in het Europese recht	17
2.4.2: De rechtspositie van de niet-uitzetbare staatloze migrant in het Europese recht	18
2.5: De niet-uitzetbare staatloze in het Nederlandse recht	21
2.5.1: De positie van het begrip ‘staatloze’ in het Nederlandse recht	22
2.5.2: De rechtspositie van de niet-uitzetbare staatloze migrant in het Nederlandse recht	22
2.6: Conclusie	29
3: Analyse van de toepassing van het Nederlandse recht met betrekking tot de niet-uitzetbare staatloze migrant	31
3.1: Inleiding	31
3.2: De recente rapporten en rechterlijke uitspraken met betrekking tot de behandeling van niet-uitzetbare staatloze migranten in Nederland	31
3.3: De standpunten van de regering na de recente rapporten en rechterlijke uitspraken	40
3.4 Conclusie	45
4: Wat moet er nog veranderen om een juridisch vacuüm voor de niet-uitzetbare staatloze migrant te voorkomen?	47
4.1: Inleiding	47
4.2: Het perspectief van de overheid: wat moet er nog gebeuren om aan verplichtingen van internationaal en Europees recht te voldoen?	47
4.3: Het perspectief van de niet-uitzetbare staatloze migrant: wat moet er nog gebeuren om de kans op een juridisch vacuüm zo klein mogelijk te maken?	52
4.4: Conclusie	55
5: Conclusie	57
Literatuur- en jurisprudentielijst	60

Lijst van afkortingen

AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
A&MR	Asiel&Migrantenrecht
BB	Binnenlands Bestuur
BRP	Basisregistratie personen
Wet BRP	Wet basisregistratie personen
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EJML	European Journal for Migration and Law
GBA	Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten
EHRC	European Human Rights Cases
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EVN	Europees Verdrag inzake Nationaliteit
EVRM	Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
HRwN	Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake Rechten van het Kind
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
Rb.	Rechtbank
RwN	Rijkswet op het Nederlanderschap
Tri	Terugkeerrichtlijn, Richtlijn 2008/115/EG
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

Vw	Vreemdelingenwet 2000
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1: Inleiding

‘Equality, in contrast to all that is involved in mere existence, is not given to us, but is the result of human organization insofar as it is guided by the principle of justice. We are not born equal; we become equal as members of a group on the strength of our decision to guarantee ourselves mutually equal rights.’¹

In bovenstaand citaat vat filosofe Hannah Arendt (1906-1975) kernachtig het probleem van de staatloze samen. Arendt heeft veel geschreven over staatloosheid en dat is geen toeval, want ze was zelf 14 jaar lang staatloos.² Was die staatloosheid haar niet overkomen, dan had ze er vermoedelijk ook niet over geschreven, want staatloosheid is een onzichtbaar fenomeen voor wie er niet het slachtoffer van is. De voornaamste oorzaak daarvan is dat staatlozen geen deel uitmaken van een maatschappij. Daardoor zijn staatlozen fysiek wel aanwezig, maar juridisch niet, of in elk geval niet in gelijke mate met hen die wél staatsburger zijn. Staatlozen leven als een toerist in het buitenland, maar hun vakantie is niet leuk en eindigt nooit.

Staatloosheid kan ontstaan op verschillende manieren. De hinder die een staatloze van zijn staatloosheid ondervindt, verschilt van geval tot geval en is bijvoorbeeld afhankelijk van de mate waarin de wetgeving van het land waarin hij leeft rekening houdt met zijn situatie. Mede door de pluriformiteit van staatloosheidsgevallen is staatloosheid een complex probleem. De ene staatloze heeft andere belangen en behoeften dan de andere, en zo vormen staatlozen geen uniforme groep die haar situatie krachtig kan aankaarten bij politici, nog los van het feit dat de staatloze geen stemrecht heeft en dus geen onderdeel is van het electoraat.³

In recente discussies over staatloosheid in Nederland speelt met name een ander probleem dat de staatloosheidsbestrijding compliceert, namelijk de vraag in welke staat een staatloze zich mag vestigen. Voor veel personen in Nederland die zeggen staatloos te zijn geldt dat de overheid dat standpunt niet deelt. Als de overheid dat standpunt wel deelt vindt zij vaak dat de staatloze kan terugkeren naar een ander land. Het vacuüm waarin de betreffende persoon zit blijft dan vaak voortduren, want hij moet Nederland verlaten maar kan in de praktijk nergens

¹ H. Arendt, *The origins of totalitarianism*, Cleveland: The World Publishing Company 1962, p. 301.

² K. Sontheimer, *Hannah Arendt; de levensweg van een groot denker*, Kampen: Ten Have 2006, p. 28 en 47.

³ Voor Nederland geldt dat de Grondwet in artikel 4 bepaalt dat ‘iedere Nederlander’ actief en passief kiesrecht heeft. Derslanders kunnen stemrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen verwerven na vijf jaar onafgebroken rechtmatig verblijf. Voor de meeste staatlozen is dat een eis waaraan ze niet kunnen voldoen.

heen en hij krijgt ook geen verblijfsstatus: hij is niet-uitzetbaar. Het zogenaamde koppelingsbeginsel brengt dan met zich dat in principe geen recht op basisvoorzieningen als voedsel en onderdak bestaat, omdat de vreemdeling onrechtmatig verblijft. Hiermee wordt duidelijk dat staatlozen in Nederland naast hun staatloosheid nog een probleem hebben: niet-uitzetbaarheid en het daaraan verbonden leven in de illegaliteit – zie bijvoorbeeld de niet-uitzetbaren van de Vluchtkerk in Amsterdam, onder wie zich ook staatlozen bevinden. In deze scriptie gaan daarom de thema's staatloosheid en niet-uitzetbaarheid hand in hand.

Ook niet-uitzetbaarheid en het strenge Nederlandse beleid voor de niet-uitzetbare is momenteel onderwerp van discussie, en van jurisprudentie. Zo oordeelde het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR), dat toeziet op de naleving van het Europees Sociaal Handvest (ESH), vorig jaar in een voorlopige uitspraak dat basisvoorzieningen ook aan een onrechtmatig verblijvende vreemdeling niet zomaar geweigerd mogen worden.⁴ In de definitieve uitspraak is dat bevestigd, en bovendien werd daarin vastgesteld dat het Nederlandse beleid in strijd is met het ESH.⁵ Een Duitse voorzieningenrechter besliste daarnaast dit voorjaar in meerdere zaken over uit Nederland afkomstige illegalen dat zij niet naar Nederland mochten worden uitgezet omdat een menswaardig bestaan hen niet gegarandeerd zou zijn.⁶ Hij passeerde daarbij de Europese Dublinverordening⁷ en baseerde zijn oordelen onder meer op het Duitse grondrecht op menselijke waardigheid.⁸ Dat geeft aan hoe belangrijk deze rechter het achtte dat de betrokken uitgeprocedeerde asielzoekers niet zouden worden uitgezet naar Nederland.

In deze scriptie staat centraal in hoeverre de Rijksoverheid op dit moment voldoet aan verplichtingen van internationaal en Europees recht met betrekking tot staatloze migranten die niet-uitzetbaar zijn. Dat betekent dat de problematiek rondom andere staatlozen, zoals staatloze Roma, niet meer dan zijdelings aan bod zal komen. Ook houdt deze afbakening van het

⁴ ECSR 25 oktober 2013, decision on immediate measures, 90/2013, (*Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*).

⁵ ECSR 1 juli 2014, decision on the merits, 90/2013, (*Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*).

⁶ Verwaltungsgericht Darmstadt 19 mei 2014; 4 L 795/14.DA.A, Verwaltungsgericht Darmstadt 9 mei 2014; Az. 4 L 597/14.DA.A; Verwaltungsgericht Darmstadt 8 mei 2014; Az. 4 L 621/14.DA.A, Verwaltungsgericht Darmstadt 7 mei 2014, Az. 4 L 491/14.DA.A.

⁷ Verordening (EU) 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.

⁸ Artikel 1, eerste lid van de Duitse Grondwet.

onderwerp in dat met name de manier waarop de centrale overheid met de niet-uitzetbare staatloze migrant omgaat, aan bod zal komen. Zaken als gemeentelijke noodopvang aan illegalen blijven grotendeels buiten beschouwing.

Over niet-uitzetbare staatloze migranten is niet veel bekend, en zoals ook in hoofdstuk 2 en 3 nog aan bod zal komen is onduidelijk over hoeveel mensen het gaat – vermoedelijk enkele duizenden. Feit is wel dát ze bestaan, en dat de verhalen die over hen bestaan vaak getuigen van een haperend rechtssysteem.⁹ Het doel is om daarover in deze scriptie meer te weten te komen. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre voldoet de Rijksoverheid aan verplichtingen van internationaal en Europees recht met betrekking tot niet-uitzetbare staatloze migranten?

De relevante wetgeving met betrekking tot staatloosheid en niet-uitzetbaarheid is te vinden op internationaal, Europees en nationaal niveau. Veel van de nationale wetgeving is tot stand gekomen onder invloed van internationaal en Europees recht.

In hoofdstuk 2 zal daarom eerst worden geschetst met welk recht de Nederlandse overheid rekening moet houden met betrekking tot de niet-uitzetbare staatloze migrant. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de knelpunten bij de toepassing van het in hoofdstuk 2 besproken recht. De recente rapporten en rechtspraak over het Nederlandse beleid met betrekking tot staatloosheid en niet-uitzetbaarheid, en de regeringsreacties daarop dienen hierbij als leidraad. In hoofdstuk 4 zal ten slotte worden gekeken naar de toekomst: wat moet er gebeuren om te voorkomen dat niet-uitzetbare staatloze migranten in een uitzichtloze positie terechtkomen?

Over staatloosheid zijn de laatste jaren veel rapporten verschenen van internationale organisaties, maar ook van bijvoorbeeld de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). In rapporten van de ACVZ en in parlementaire discussies is daarnaast recent veel aandacht geweest voor opvang van illegalen en niet-uitzetbaarheid. De betreffende rapporten en parlementaire stukken zijn voor deze scriptie onmisbare bronnen, omdat ze de actuele situatie in Nederland schetsen. Naast deze bronnen vormen literatuur en – met name Nederlandse – jurisprudentie een belangrijke basis voor deze scriptie.

⁹ In de paragrafen 2.2 en 4.3 wordt al een aantal van hun ervaringsverhalen aangehaald. In de media verschijnen regelmatig reportages over andere niet-uitzetbare staatloze migranten.

Het vreemdelingenrecht verandert snel en op het gebied van zowel staatloosheid als opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers is het momenteel niet rustig. In deze scriptie is rekening gehouden met actuele ontwikkelingen tot eind november 2014.

2: Het internationale, Europese en Nederlandse recht met betrekking tot de niet-uitzetbare staatloze migrant

2.1: Inleiding

In dit hoofdstuk zal wetgeving over staatloosheid worden besproken. Ook zal worden ingegaan op wetgeving over opvang van personen zonder rechtmatig verblijf, omdat die wetgeving van groot belang is voor niet-uitzetbaren. Met betrekking tot opvang zijn met name nationale wetgeving en de Europese Terugkeerrichtlijn (Tri)¹⁰ van belang. Wat betreft staatloosheid ligt de situatie ingewikkelder omdat daarbij ook nog internationale verdragen een rol spelen. Twee internationale verdragen staan aan het begin van de keten, omdat daarin belangrijke definities zijn opgenomen en omdat ze lijsten met rechten van staatlozen bevatten. Deze verdragen waren de eerste serieuze pogingen om staatloosheid als mondiaal probleem aan te pakken en staan daarmee symbool voor de strijd tegen staatloosheid. Het gaat om het Verdrag betreffende de status van staatlozen (Staatlozenverdrag) uit 1954 en het Verdrag tot beperking der staatloosheid (Staatloosheidsverdrag 1961) uit 1961. Andere verdragen, zoals het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) uit 1997, de wetgeving van de Europese Unie en de Nederlandse wetgeving inzake staatloosheid borduren voort op dat wat bepaald is in het Staatlozenverdrag en het Staatloosheidsverdrag 1961.

2.2: Het verschil tussen de jure en de facto staatlozen

Het Staatlozenverdrag definieert in artikel 1, eerste lid een ‘staatloze’ als ‘een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd’. Deze definitie vormt de basis voor het belangrijke – theoretische – onderscheid tussen de jure en de facto staatlozen. De jure staatlozen zijn staatlozen die voldoen aan de definitie van artikel 1 Staatlozenverdrag. Omdat internationaalrechtelijk algemeen wordt aanvaard dat het toekennen van nationaliteit een autonome bevoegdheid van staten is,¹¹ komt het voor dat een individu, een

¹⁰ Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

¹¹ Artikel 1 en 2 van het Verdrag nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit (Den Haag, 1930) vormen de basis achter deze gedachte. Hoewel dit verdrag momenteel door nog geen 50 staten

groep mensen of een heel volk volgens het nationaliteitsrecht van geen enkele staat recht heeft op een nationaliteit.¹² De Duitse burgerschapswet van 1935 sloot bijvoorbeeld in haar definitie van ‘Duitsers’ de Joden buiten, zodat Duitse Joden die zich niet op de nationaliteitswetten van een ander land konden beroepen vanaf toen geen nationaliteit meer hadden. Ook hun kinderen kwamen hierdoor staatloos ter wereld. Maar (rassen)discriminatie is niet de enige manier waarop de jure staatloosheid kan ontstaan. Ook de inrichting van nationaliteitsrecht kan staatloosheid veroorzaken. Omdat nationaliteitsrecht nationaal en niet internationaal is geregeld, sluit de nationaliteitswetgeving van het ene land niet altijd naadloos aan op die van het andere land. Als land A het principe hanteert dat het zijn nationaliteit verleent aan iedereen die op zijn grondgebied geboren wordt – het jus soli principe –, en land B het principe hanteert dat het zijn nationaliteit verleent aan iedereen met minstens één ouder die de nationaliteit van land B bezit – het jus sanguinis principe –, dan ontstaat een probleem als iemand met ouders uit land A wordt geboren in land B. De werkelijkheid is echter ingewikkelder dan dit voorbeeld. In de praktijk is de jure staatloosheid vaak lastig aan te tonen, omdat bijvoorbeeld niet met een geboortakte of anderszins kan worden bewezen waar iemand geboren is. Dan is ook niet aan te tonen of iemand door geen enkele staat wettelijk als onderdaan wordt beschouwd.

Naast de jure staatloosheid bestaat er ook ‘de facto staatloosheid’. In tegenstelling tot de jure staatloosheid is van de facto staatloosheid geen definitie opgenomen in het Staatlozenverdrag, en aan dit begrip wordt dan ook niet door iedereen dezelfde betekenis gegeven. In grote lijnen kan een de facto staatloze echter worden gedefinieerd als iemand die niet de jure staatloos is, maar ook geen effectieve bescherming van een staat geniet. Een goed voorbeeld is de Tilburgse studente Hanna,¹³ die naar Vietnamees nationaliteitsrecht de Vietnamese nationaliteit kan verkrijgen, maar haar aanvragen toch steeds om onbekende

ondertekend is, zijn de eerste twee artikelen tot een algemeen erkend principe geworden. Zie ook G.R. de Groot en M. Tratnik, *Nederlands nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 7.

¹² Een kleine nuance met betrekking tot de tekst van artikel 1 Staatlozenverdrag is op zijn plaats. De Nederlandse vertaling van het Staatlozenverdrag suggereert namelijk met de zinsnede ‘krachtens diens wetgeving’ een strengere toepassing dan de Engelse brontekst ‘under the operation of its law’, die aangeeft dat niet de letter van de wet, maar de toepassing daarvan in concrete gevallen bepalend is. Zie ook Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Geen land te bekennen; een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, Den Haag: ACVZ, December 2013, bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 34016-(R2036), nr. 3, p. 70. De Franstalige versie, ook een brontekst, wijst in dezelfde richting met de woorden ‘par application de sa législation’.

¹³ S. Jaghai, ‘Statelessness at home’, *Tilburg Law Review*, vol. 19 (2014), p. 108-116.

redenen geweigerd ziet. Hoewel Hanna al jarenlang in Nederland woont en zich hier gevestigd heeft, kan ze ook niet de Nederlandse nationaliteit krijgen omdat ze juridisch gezien Vietnamees staatsburger kan worden. Dit voorbeeld is tekenend voor de facto staatloosheid omdat de de facto staatloze vaak wel een ‘vermoedelijke nationaliteit’ heeft. Daarom zijn andere landen vaak niet bereid hem hun nationaliteit te verlenen, terwijl hij ook bij het land van zijn vermoedelijke nationaliteit niet terecht kan. De reden daarvoor kan een gebrek aan bewijs van identiteit zijn, maar ook pure onwil van de zijde van de autoriteiten, al dan niet voortkomend uit discriminatoire motieven.

De jure staatloosheid is dankzij artikel 1 Staatlozenverdrag een veel beter omkaderd begrip dan de facto staatloosheid, maar dat wil niet zeggen dat de situatie van de jure staatlozen altijd beter is dan die van de facto staatlozen. Zo bieden de bepalingen van het Staatlozenverdrag maar beperkt bescherming, en zijn ze deels verouderd. Bovendien hebben veel landen dit verdrag niet ondertekend, zodat de daadwerkelijke invloed van het Staatlozenverdrag op het dagelijkse leven van de jure staatlozen gering is. Hoewel het Staatlozenverdrag de jure staatlozen een betere uitgangspositie verschaft voor bijvoorbeeld het verkrijgen van reisdocumenten dan de facto staatlozen, is het vaak voor de jure staatlozen nauwelijks makkelijker om een nationaliteit te verwerven dan voor de facto staatlozen. Ook de jure staatlozen hebben een leven zonder burgerlijke status en ook de jure staatlozen krijgen meestal van de staat waar zij verblijven niet dezelfde bescherming als staatsburgers. De jure staatlozen zijn daarmee in de kern niet veel beter af dan de facto staatlozen, hun verdragsrechtelijke positie ten spijt.¹⁴ Overigens roepen zowel de slotakte van het Staatloosheidsverdrag 1961¹⁵ als de recent verschenen UNHCR Guidelines on Statelessness¹⁶ staten op om de jure staatlozen en de facto staatlozen gelijk te behandelen. Staten staan echter niet te springen om hier gevolg aan te geven, niet alleen omdat de facto staatloosheid een vaag omliggend begrip is, maar ook omdat het aantal de facto staatlozen veel groter is dan het aantal de jure staatlozen. De meeste staten hebben geen behoefte aan de zorg voor grote groepen

¹⁴ C. Sawyer en B.K. Blitz (red.), *Statelessness in the European Union; Displaced, Undocumented, Unwanted*, Cambridge: Cambridge University Press 2011, p. 6 en 306.

¹⁵ ‘Final act of the United Nations Conference on the Elimination or Reduction of future Statelessness’, *United Nations Treaty Series*, vol. 989, 1975, No. 14458, p. 279.

¹⁶ UNHCR, *Handbook on protection of stateless persons under the 1954 Convention relating to the status of stateless persons*, UNHCR: Genève 2014, p. 44.

kansarme migranten. Ook Nederland heeft aan de oproep tot gelijke behandeling van de factoren de jure staatlozen geen gevolg gegeven.¹⁷

2.3: De niet-uitzetbare staatloze migrant in het internationale recht

Een substantieel deel van de wettelijke verplichtingen die de Nederlandse overheid heeft ten opzichte van de niet-uitzetbare staatloze migrant vloeit voort uit het internationale recht. Ook het Unierecht en verdragen van de Raad van Europa die in dit kader van belang zijn, zijn sterk beïnvloed door het internationale recht. Het is daarom goed om eerst vast te stellen wie de staatloze naar internationaal recht is en wat in het internationale recht de belangrijkste rechten zijn met betrekking tot zowel staatloosheid als niet-uitzetbaarheid.

2.3.1: De positie van het begrip ‘staatloze’ in het internationale recht

Hierboven is al aan de orde gekomen dat artikel 1 Staatlozenverdrag een omschrijving geeft van staatlozen die op juridisch gebied wereldwijd leidend is. Andere internationale verdragen, zoals het Staatloosheidsverdrag 1961, geven geen nieuwe definitie, maar gaan uit van artikel 1 Staatlozenverdrag. De internationaalrechtelijke staatlozendefinitie is daarmee behoorlijk smal, omdat er een grote groep staatlozen is die niet onder deze omschrijving van de jure staatloosheid valt. Dit heeft alles te maken met de geschiedenis van het Staatlozenverdrag. Dat verdrag ontstond namelijk min of meer als aanvulling op het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (het Vluchtelingenverdrag) dat in 1951 werd opgesteld om bescherming te bieden aan personen die als gevolg van de Tweede Wereldoorlog vluchteling waren geworden. Het was destijds zelfs een serieuze optie om het Staatlozenverdrag als protocol bij het Vluchtelingenverdrag te voegen.¹⁸ In dat licht moet ook de staatlozendefinitie van het Staatlozenverdrag gezien worden. De partijen die onderhandelden over het Staatlozenverdrag gingen er namelijk van uit dat veel staatlozen al onder de bescherming van het Vluchtelingenverdrag zouden vallen, zodat het Staatlozenverdrag alleen noodzakelijk zou zijn voor de groep staatlozen die zich niet op het Vluchtelingenverdrag kon beroepen. De

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het standpunt van de regering in de recente kabinetsreactie op het ACVZ-advies inzake staatloosheid, *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1889.

¹⁸ ‘Final Act of the United Nations Conference On the Status of Stateless Persons’, *United Nations Treaty Series*, vol. 360, 1960, No. 5158, p. 122.

staatlozendefinitie van het Staatlozenverdrag is daarmee sterk beïnvloed door de politieke context van de tijd waarin het werd opgesteld. Dat is ook te zien in het tweede lid van artikel 1, waarvan sub II refereert aan de Volksduitsers in West-Duitsland. Die bepaling is tegenwoordig niet meer relevant.

Dankzij UNHCR, de vluchtelingenorganisatie van de VN die ook staatlozen onder haar mandaat heeft, is de staatlozendefinitie echter niet zo statisch als het lijkt. Het laatste decennium is UNHCR zich meer op de staatlozenproblematiek gaan richten, met als gevolg rapportages over staatloosheid¹⁹ maar ook de UNHCR Guidelines on Statelessness,²⁰ waarin onder meer wordt beschreven hoe het Staatlozenverdrag in de 21^e eeuw moet worden uitgelegd. UNHCR dringt er daarbij bij staten op aan om de jure en de facto staatlozen gelijk te behandelen (zie ook paragraaf 2.2). UNHCR levert daarmee zonder meer een nuttige bijdrage aan de bestrijding van staatloosheid wereldwijd, maar zij kan de inhoud van het Staatlozenverdrag natuurlijk niet veranderen. Daarmee blijft ook de smalle staatlozendefinitie uit dit verdrag overeind.

2.3.2: De rechtspositie van de niet-uitzetbare staatloze migrant in het internationale recht

Staatloosheid

In meerdere internationale verdragen zijn rechten opgenomen voor de jure staatlozen. Belangrijk zijn het Staatlozenverdrag en het Staatloosheidsverdrag 1961, maar daarbij moet wel bedacht worden dat die verdragen door relatief weinig staten zijn geratificeerd.²¹ Verdragen als het Internationaal Verdrag inzake Rechten van het Kind (IVRK, 1989) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR, 1966) zijn daarom eveneens van groot belang voor staatlozen. De artikelen die in die verdragen zijn opgenomen met betrekking tot staatlozen binden namelijk veel meer staten.²² Het gaat dan bijvoorbeeld om het recht op

¹⁹ Een voor Nederland belangrijk rapport was UNHCR, 'Staatloosheid in Nederland', Den Haag: UNHCR november 2011, bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1889.

²⁰ Over de uitleg van het Staatlozenverdrag zijn drie Guidelines opgesteld. Ze zijn afzonderlijk gepubliceerd, maar ook terug te vinden in het UNHCR Handbook on protection of stateless persons 2014. Er is ook nog een vierde Guideline, en die richt zich op het voorkomen van staatloosheid bij kinderen onder het Staatloosheidsverdrag 1961.

²¹ Bij het Staatlozenverdrag zijn volgens <http://treaties.un.org> momenteel (2 december 2014) 84 staten partij, bij het Staatloosheidsverdrag 1961 zijn dat 62 staten.

²² Bij het IVBPR zijn volgens <http://treaties.un.org> momenteel (2 december 2014) 168 staten partij, bij het IVRK zijn dat 194 staten.

geboorteregistratie (artikel 24, tweede lid IVBPR en artikel 7, eerste lid IVRK). Voor Nederland geldt desalniettemin dat het wél partij is bij het Staatlozenverdrag en het Staatloosheidsverdrag 1961, en dus zal Nederland zich ook aan die verdragen moeten houden. Toch zijn ook voor de jure staatlozen in Nederland verdragen als het IVBPR en het IVRK van bijzonder belang, omdat ze van later datum zijn, en daardoor beter aansluiten bij de huidige situatie. Het Staatloosheidsverdrag 1961 is bovendien op sommige punten door latere verdragen achterhaald, zoals door het VN-vrouwenverdrag (1979) op het gebied van nationaliteitswetgeving die onderscheid maakt op grond van geslacht.²³

Zoals al aangestipt draagt ook het Staatlozenverdrag de sporen van de tijd waarin het werd opgesteld. Dat is niet alleen te merken aan de staatlozendefinitie van artikel 1. Zo regelt het Staatlozenverdrag de positie van staatlozen bij rantsoenering van schaarse goederen (artikel 20) en gaat artikel 10 over staatlozen die in de Tweede Wereldoorlog zijn gedeporteerd.

Wat echter nog altijd overeind staat, en ook belangrijk is om te onderstrepen, is de band tussen de staatloosheidsverdragen en het recht op nationaliteit.²⁴ Hoewel het Staatlozenverdrag de staatloze geen recht toekent op nationaliteit,²⁵ spoort artikel 32 de verdragsluitende staten wel nadrukkelijk aan om naturalisatie van staatlozen te vergemakkelijken.

Het Staatlozenverdrag kent de staatloze expliciet enkele fundamentele rechten toe, zoals godsdienstvrijheid in die mate waarin staatsburgers die genieten (artikel 4), een verbod op discriminatie (artikel 3) en toegang tot de rechter (artikel 16). Veel rechten die de staatloze op grond van het Staatlozenverdrag toekomen zijn echter beperkt doordat ze slechts een behandeling van de staatloze eisen die niet minder gunstig is dan die van vreemdelingen in het algemeen. Ook worden veel rechten alleen toegekend aan rechtmatig verblijvende staatlozen, zoals het recht met betrekking tot het verrichten van arbeid (artikel 17-19), het recht op huisvesting (artikel 20), het recht op sociale uitkeringen (artikel 24) en het zeer belangrijke recht op reisdocumenten (artikel 28). Het is voor staatlozen in Nederland lastig om een

²³ G.R. De Groot, 'UNHCR Guidelines 4; de interpretatie van het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961', *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p. 267.

²⁴ Dit recht is opgenomen in de Universele verklaring van de rechten van de mens (artikel 15) en in vele belangrijke verdragen als het IVRK (artikel 7), het IVBPR (artikel 24, derde lid) en het Vrouwenverdrag (artikel 9). De bepalingen uit het IVRK en het IVBPR zien specifiek op kinderen, en artikel 9 van het Vrouwenverdrag is logischerwijs gericht op de nationaliteit van de vrouw.

²⁵ Artikel 27 kent wel een recht op identiteitspapieren toe.

verblijfsstatus te verkrijgen, zelfs voor de jure staatlozen (zie paragraaf 2.5.2) en dat maakt de impact van de eis van rechtmatig verblijf groot.²⁶

Er zijn ook rechten en plichten niet in het Staatlozenverdrag opgenomen die de missie van het verdrag om de mensenrechtelijke positie van staatlozen te verbeteren extra hadden kunnen ondersteunen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een verbod op strafbaarstelling van illegale binnenkomst of het beginsel van non-refoulement, die wel in het Vluchtelingenverdrag staan.²⁷ Voor de jure staatlozen die geen bescherming als vluchteling genieten kan dit een vervelende lacune zijn in het Staatlozenverdrag. Ook fundamentele rechten als het recht op leven en het recht op gezinsleven staan niet in het Staatlozenverdrag, wat opmerkelijk is omdat de preambule bij dit verdrag als doel stelt om ‘de uitoefening van (...) fundamentele rechten en vrijheden door de staatlozen in de grootst mogelijke mate te verzekeren’. Daarom is het ook verwonderlijk dat het Staatlozenverdrag weinig aandacht besteedt aan de kwetsbare positie waarin staatlozen zich bevinden. Dat gat had deels gevuld kunnen worden door een recht op deelname aan het politieke proces²⁸ en een verbod op onnodige gevangenneming op te nemen. Het gebrek aan dit verbod wordt in Nederland overigens ondervangen door artikel 5 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

In het verlengde van deze niet in het verdrag opgenomen rechten ligt een ander belangrijk onderwerp, dat in het verdrag zijdelings genoemd wordt, maar waar het verdrag duidelijker en completer over had kunnen zijn, namelijk de vaststelling van staatloosheid. Volgens UNHCR moet het instellen van een vaststellingsprocedure een praktisch gevolg zijn van ratificatie van het verdrag, omdat alleen dan daadwerkelijke bescherming van staatlozen

²⁶ De ACVZ stelt dat het Staatlozenverdrag niet zo moet worden geïnterpreteerd dat het onderscheid maakt tussen legaal en illegaal verblijvende staatlozen, maar dat het verdrag doelt op een onderscheid tussen staatlozen die de vaststellingsprocedure nog moeten doorlopen en staatlozen waarvan staatloosheid al in een procedure is vastgesteld. Bij deze interpretatie is het voor de staatloze zonder rechtmatig verblijf minder schadelijk dat hij bepaalde rechten nog niet heeft, omdat hij ze binnen afzienbare tijd zal kunnen krijgen. Zie ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 78.

²⁷ Het beginsel van non-refoulement is uiteindelijk door middel van een resolutie nog wel in de slotakte van het Staatlozenverdrag terecht gekomen. Daarmee heeft het een zwakkere positie dan wanneer het in het verdrag zelf had gestaan. Dat is ook op te maken uit de memorie van toelichting bij de wet ter goedkeuring van het Staatlozenverdrag, waarin staat: ‘juridisch heeft deze resolutie uiteraard geen verbindende kracht’. Zie *Kamerstukken II 1959/60, 5881 (R179), 3, p.4.*

²⁸ Bijvoorbeeld zoals dat is vervat in artikel 21, eerste en tweede lid van Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

mogelijk is.²⁹ De Nederlandse regering heeft plannen om een vaststellingsprocedure in te stellen, maar momenteel bestaat een dergelijke procedure nog niet (zie hierna in hoofdstuk 3). Daarmee heeft de staatloze een flinke achterstand op de vluchteling, die na aankomst in Nederland in de asielprocedure terecht komt, en daarna een verblijfsstatus kan krijgen als wordt vastgesteld dat hij daadwerkelijk vluchteling is. Doordat voor de staatloze geen vaststellingsprocedure bestaat, komt voor hem bovendien de effectuering van een aantal rechten in gevaar dat wel in het Staatlozenverdrag staat, maar niet in de Nederlandse Grondwet, zoals het recht op identiteitspapieren.³⁰

Het staatloosheidsverdrag 1961 is logischerwijs minder bepalend voor de situatie van staatlozen omdat het niet gericht is op het definiëren van standaarden voor de positie van de staatloze. Ook suggereert de officiële titel niet al te veel ambities bij de opstellers van het verdrag om een eind te maken aan staatloosheid. Het idee bestond om dit verdrag te dopen tot ‘verdrag tot afschaffing van staatloosheid’, maar dat is later veranderd in ‘verdrag tot beperking van staatloosheid’.³¹ Desondanks bestrijdt het Staatloosheidsverdrag 1961 enkele veelvoorkomende oorzaken van staatloosheid, zoals staatloosheid door geboorte of discriminatoire wetgeving. Het verdrag is lastig te begrijpen vanwege de vele uitzonderingen en voorwaarden, maar zijn ware zwakte ligt in het kleine aantal staten dat het geratificeerd heeft.

Opvallend is verder nog dat artikel 11 Staatloosheidsverdrag 1961 de staatloze de mogelijkheid geeft om naleving af te dwingen voor een daartoe aangewezen orgaan – dat is UNHCR – maar in de praktijk is daar niets van terecht gekomen.³²

Niet-uitzetbaarheid en illegaliteit

Bovenstaande rechten uit het Staatlozenverdrag en het Staatloosheidsverdrag 1961 gelden alleen voor de jure staatlozen. De facto staatlozen kunnen aan hun de facto staatloosheid geen rechten ontnemen, en het verschil in juridische status met de jure staatlozen is dus groot. De facto staatloze migranten die in Nederland niet-uitzetbaar zijn kunnen zich echter wel, net als de jure staatlozen, beroepen op mensenrechten die menselijke waardigheid waarborgen, ook voor

²⁹ UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 55.

³⁰ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 87.

³¹ L. van Waas, *Nationality matters; statelessness under international law*, Antwerpen – Oxford – Portland: Intersentia 2008, p. 42.

³² Van Waas 2008, p. 46.

illegalen. De ACVZ wees in een advies over opvang van vreemdelingen³³ op artikel 3 en 27 van het IVRK, waarin is bepaald dat bij besluiten waarbij kinderen betrokken zijn, hun belang ‘de eerste overweging’ moet vormen – de ‘best interests of the child’ toets –, en waarin aan het kind het recht op zorg en een toereikende levensstandaard wordt toegekend. Ook vroeg de ACVZ aandacht voor het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)³⁴ wat betreft de uitzichtloze situatie waarin niet-uitzetbaren in Nederland verkeren.³⁵ Het IVESCR bevat het recht op een behoorlijke levensstandaard (artikel 11, eerste lid), het recht op vrijwaring tegen honger (artikel 11, tweede lid) en het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid (artikel 12, eerste lid). Dit zijn inspanningsverplichtingen en een eventuele schending van deze bepalingen door Nederland is dus moeilijk te onderbouwen, maar uit de ondertekening van het IVESCR door Nederland is wel de verplichting ontstaan om te werken aan het naleven van deze bepalingen.

2.4: De niet-uitzetbare staatloze migrant in het Europese recht

Na het internationale recht is ook het Europese recht van belang voor de niet-uitzetbare staatloze migrant in Nederland. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen het recht van de Europese Unie (EU) en de verdragen van de Raad van Europa. Beide rechtsbronnen worden hier besproken.

2.4.1: De positie van het begrip ‘staatloze’ in het Europese recht

Het recht van de Europese Unie telt drie beschermingsstatussen voor derdelanders. Ze zijn te vinden in artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het gaat om de vluchtelingenstatus, de subsidiaire-beschermingsstatus voor personen die geen verdragsvluchteling zijn, maar voor wie uitzetting naar het land van herkomst neer zou komen

³³ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Recht op menswaardig bestaan; advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen*, Den Haag: ACVZ maart 2012.

³⁴ De verdragsbepalingen van het IVESCR zien zelf niet op de situatie van illegalen, maar het comité dat toeziet op de naleving van het IVESCR heeft bepaald dat de rechten uit het IVESCR ook opgaan voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Nederland is overigens van mening dat deze bepalingen niet rechtstreeks werken. Zie ook ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012, p. 24.

³⁵ ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012, p. 9 en 24.

op refoulement, en de tijdelijke beschermingsstatus bij massale toestroom van ontheemden. Staatlozen worden in het VWEU en meerdere Richtlijnen wel genoemd, maar dan om aan te geven dat ze moeten worden gelijkgesteld met onderdanen van derde landen. Voor staatlozen kent de EU geen apart regime en geen aparte definitie. De asielrichtlijnen spreken over ‘staatlozen als personen die internationale bescherming genieten’. Feitelijk wordt daarmee aangesloten bij het internationale recht, en dus ook bij de definitie van het Staatlozenverdrag. De term ‘staatloos’ in wet- en regelgeving van de EU betekent dus ‘de jure staatloos’. Het is niet waarschijnlijk dat de EU zal overgaan op een bredere staatlozendefinitie, gezien de oproepen van de Unie aan lidstaten om partij te worden bij het Staatlozenverdrag, en gezien het vele (wetgevings)werk dat het zou kosten om een aparte Europese staatlozendefinitie in te voeren.

Ook voor de verdragen van de Raad van Europa geldt dat voor de definitie van ‘staatloze’ moet worden uitgegaan van artikel 1 Staatlozenverdrag. In de considerans van het Europees verdrag inzake nationaliteit (EVN, 1997) is zelfs expliciet vermeld dat wordt aangesloten bij internationale verdragen met betrekking tot staatloosheid. Daarmee is ook in het Europese recht het staatlozenbegrip beperkt tot de jure staatlozen.

2.4.2: De rechtspositie van de niet-uitzetbare staatloze migrant in het Europese recht

Staatloosheidswetgeving

De EU kent geen wetgeving die expliciet op staatlozen ziet. Ook het VWEU, het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) benoemen staatloosheid niet specifiek. Hoewel artikel 67, tweede lid VWEU de staatloze als persoon wel binnen het bereik van het asielbeleid van de Unie brengt, kan men zich dan ook afvragen of het uitvaardigen van wetgeving met betrekking tot staatloosheidsproblematiek wel binnen de bevoegdheid van de Unie ligt.³⁶ Verder is het asielbeleid met de nodige moeite tot stand gekomen, en het is de vraag of de lidstaten zin hebben om op korte termijn opnieuw een gevoelig onderwerp op te pakken.³⁷ Steeds meer lidstaten spannen zich bovendien op nationaal niveau in voor de bestrijding van staatloosheid. Dat maakt Uniewetgeving anderzijds juist wenselijk, want het is toch wat bevreedend dat vluchtelingen

³⁶ G. Gyulai, ‘Statelessness in the EU framework for international protection’, *European Journal of Migration and Law*, vol. 14 (2012), p. 284.

³⁷ Gyulai 2012, p. 293.

overall in de EU op dezelfde wijze behandeld moeten worden, terwijl een aan vluchtelingen verwante groep als de staatlozen in het ene land beter af is dan in het andere. Bovendien zal staatloosheidswetgeving al snel te maken hebben met nationaliteitsrecht, en op dat gebied heeft de Unie sinds het Rottmann-arrest³⁸ wel degelijk invloed. In dat arrest bepaalde het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) dat lidstaten bij de verkrijging en het verlies van nationaliteit rekening moeten houden met het Unierecht en de rechten van een Unieburger, en dat het niet om een louter interne aangelegenheid gaat. In het principe van nationale autonomie in het nationaliteitsrecht liggen dus niet alleen argumenten om de bevoegdheid van de EU te ontkennen, maar ook argumenten die pleiten vóór het bestaan van die bevoegdheid.³⁹

Voor de staatloze is ook een aantal verdragen van de Raad van Europa van belang. Ze zijn echter minder toonaangevend dan de internationale staatloosheidsverdragen, want die vormen de basis voor wetgeving voor de bestrijding van staatloosheid. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in het EVN, dat zich richt op het creëren van meer eenheid in nationaliteitswetgeving tussen de lidstaten van de Raad van Europa en dat, waar het staatloosheid betreft, aansluit op de internationale verdragen. Daarbij is de doelstelling het ‘vermijden’ van staatloosheid, wat lijkt op het ‘beperken’ van staatloosheid waar het Staatloosheidsverdrag 1961 over spreekt. Ook dat geeft aan dat het EVN weinig nieuws bevat, maar vooral de Europese vertaling van internationaal recht is.

Een ander verdrag van de Raad van Europa dat genoemd moet worden is het Verdrag inzake het Voorkomen van Staatloosheid met betrekking tot Statenopvolging (VVSS, 2006). Hierin is bepaald hoe er in geval van statenopvolging voor moet worden gezorgd dat alle burgers van de voormalige staten ook in de nieuw ontstane staten een nationaliteit krijgen. Met betrekking tot definities van belangrijke begrippen als ‘gewoon verblijf’ en beantwoording van vragen over bewijslast speelt het VVSS regelmatig een rol als interpretatie-instrument bij het Staatlozenverdrag en het Staatloosheidsverdrag 1961.⁴⁰ Verder is hier ook het bekendste verdrag van de Raad van Europa van belang: het EVRM. Dat verzekert de in Nederland verblijvende staatloze er bijvoorbeeld van dat hij niet zal worden uitgezet naar een land waar zijn leven gevaar loopt of waar hij risico loopt op onmenselijke behandeling (artikel 3). Ook het recht op gezins- en privéleven van artikel 8 is voor het Europees Hof voor de Rechten van

³⁸ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08 (*Janko Rottmann t. Freistaat Bayern*).

³⁹ European Network on Statelessness, ‘submission to the European Commission: Consultation on the future of Home Affairs policies: An open and safe Europe – what next?’, januari 2014.

⁴⁰ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 47.

de Mens (EHRM) inroepbaar gebleken voor staatlozen.⁴¹ In onder meer het recente arrest *Kim t. Rusland* liet het EHRM bovendien zien dat het – los van een specifiek verdragsartikel – oog heeft voor de specifiek kwetsbare situatie waarin staatlozen zich – vaak – bevinden, en voor het feit dat staatlozen geen beroep kunnen doen op diplomatieke steun van een overheid.⁴²

Niet-uitzetbaarheid en illegaliteit

De niet-uitzetbare staatloze migrant krijgt weliswaar niet te maken met Uniewetgeving over staatloosheid, maar hij krijgt vanwege zijn onrechtmatig verblijf wel te maken met de Terugkeerrichtlijn. Die schrijft voor dat de lidstaten moeten werken aan de terugkeer van derdelanders die illegaal op hun grondgebied verblijven. Ook voor erkende staatlozen zonder verblijfsvergunning geldt dus dat Nederland moet werken aan hun uitzetting.⁴³ Dat begint bij het uitreiken van een terugkeerbesluit, een schriftelijk besluit waarin de vreemdeling wordt meegedeeld dat zijn verblijf illegaal is en binnen welke termijn hij moet terugkeren (artikel 3, vierde lid Tri). Het terugkeerbesluit kan samengaan met een inreisverbod, waarbij de vreemdeling voor bepaalde tijd de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaat wordt verboden (artikel 3, zesde lid Tri). Het inreisverbod geldt ook voor de meeste andere Unielidstaten.

De Terugkeerrichtlijn is gericht op uitzetting naar een land buiten de EU. Een vreemdeling kan in bewaring worden gesteld als dat noodzakelijk is ter voorbereiding van zijn uitzetting, bijvoorbeeld als een risico op onderduiken bestaat of als de vreemdeling niet meewerkt (artikel 15, eerste lid Tri). Bewaring is altijd zo kort mogelijk en kan alleen als lichtere maatregelen – zoals een meldplicht – niet geschikt zijn. De duur van de bewaring is in artikel 15, vijfde lid Tri op maximaal 6 maanden gesteld. Lid 6 van dit artikel maakt een uitloop naar anderhalf jaar mogelijk, onder andere als de benodigde documentatie lang op zich laat wachten (sub b). Die voorwaarde is belangrijk voor de jure en de facto staatlozen, omdat documentatie voor hen vaak problematisch is. Mocht overigens duidelijk worden dat uitzetting niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat reisdocumenten niet worden verkregen, dan moet een

⁴¹ Het EHRM heeft gesteld in onder meer de zaak *Kuric* (EHRM 26 juni 2012, 26828/06 (*Kuric e.a. t. Slovenië*)) dat het onthouden van nationaliteit aan iemand kan leiden tot een ongerechtvaardigde inmenging in het privéleven van de betreffende persoon.

⁴² EHRM 27 juli 2014, 44260/13 (*Kim t. Rusland*), *EHRC* 2014/238 m.nt. Rodrigues, zie met name r.o. 54, 73 en 74. Een ander arrest waarin het EHRM de specifieke kwetsbaarheid van staatlozen onderkent is EHRM 18 februari 2009, 55707/00 (*Andrejeva t. Letland*), *EHRC* 2009/49 m.nt. Pennings.

⁴³ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 79.

vreemdeling onmiddellijk uit bewaring worden vrijgelaten (artikel 15, vierde lid Tri).⁴⁴ Daarmee vervalt echter niet zijn terugkeerplicht, want het tegen hem uitgevaardigde terugkeerbesluit blijft van kracht. Niet-uitzetbaren kunnen daarom jarenlang met een terugkeerbesluit op zak rond lopen zonder dat sprake is van zicht op uitzetting. Lidstaten hoeven die situatie niet te accepteren, want ze zijn krachtens artikel 6, vierde lid Tri vrij om aan illegalen in schrijnende gevallen, om humanitaire redenen of om andere redenen toch legaal verblijf te verschaffen, waarbij het terugkeerbesluit dan wordt ingetrokken of geschorst.

Over opvang wordt alleen in de considerans van de Terugkeerrichtlijn gesproken, waar wordt bepaald dat in de elementaire behoeften van de vreemdeling moet worden voorzien zolang hij nog niet kan worden uitgezet. Niet-uitzetbaarheid wordt door de Terugkeerrichtlijn niet concreet behandeld, maar de Unie stelt wel dat haar asielsysteem rust op de idee dat migranten in een lidstaat ofwel een verblijfsstatus krijgen, of worden uitgezet. Een situatie van een ‘legal limbo’, waarin de lidstaat niet zorgdraagt voor één van beide opties is voor de Europese Commissie onacceptabel.⁴⁵

Met betrekking tot de Europese Unie is verder nog het Handvest interessant voor gevallen waarin Nederland zich in de werkingssfeer van het Unierecht begeeft, en dan met name artikel 1, dat bepaalt dat de menselijke waardigheid onschendbaar is, en artikel 4 betreffende het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling. Binnen de verdragen van de Raad van Europa heeft dit artikel zijn pendant in artikel 3 EVRM. Een ander verdrag dat hier van belang is, is het ESH. Dat kent officieel alleen sociale rechten toe aan personen met legaal verblijf, maar het ECSR, dat toeziet op de naleving van het ESH, is er in de recente uitspraken over opvang van illegalen in Nederland,⁴⁶ niet van teruggeschrokken om enkele van deze sociale rechten ook op onrechtmatig verblijvenden toe te passen.

2.5: De niet-uitzetbare staatloze in het Nederlandse recht

In dit gedeelte zal de positie van de niet-uitzetbare staatloze migrant in het Nederlandse recht aan de orde komen. Daarbij wordt deels teruggesproken naar internationaal en Europees recht

⁴⁴ HvJ EU 30 november 2009, C-357/09 PPU (*Kadzoev*), JV 2010/30 m.nt. G.N. Cornelisse.

⁴⁵ COM/2013/SWD 42, p. 42.

⁴⁶ Zie de eerdergenoemde uitspraken ECSR 25 oktober 2013, decision on immediate measures, 90/2013, (*Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*) en ECSR 1 juli 2014, decision on the merits, 90/2013, (*Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*).

dat al besproken is, omdat dat is geïmplementeerd in het Nederlandse recht. Daarnaast komt ook nationale wetgeving zonder internationale of Europese oorsprong aan bod.

2.5.1: De positie van het begrip ‘staatloze’ in het Nederlandse recht

Het ligt voor de hand dat naar Nederlands recht de staatlozendefinitie niet smaller is dan die uit het Staatlozenverdrag. Een bredere definitie zou wel mogelijk zijn. Zoals we al hebben gezien wordt in onder andere de slotakte van het Staatloosheidsverdrag 1961 en de recente Guidelines on Statelessness gestimuleerd om de facto staatlozen gelijk te behandelen met de jure staatlozen. In de Nederlandse wetgeving is daar niets van te merken. De Rijkswet op het Nederlanderschap (RwN) neemt in de begripsbepalingen de staatlozendefinitie van het Staatlozenverdrag letterlijk over, zodat ook de Nederlandse wet alleen de jure staatlozen als staatlozen ziet.⁴⁷

2.5.2: De rechtspositie van de niet-uitzetbare staatloze migrant in het Nederlandse recht

Staatloosheidswetgeving

Omdat Nederland geen apart regime kent voor staatlozen is er ook nauwelijks Nederlandse wetgeving over staatlozen. Internationale verdragen waarbij Nederland partij is kennen immers ook de staatloze in Nederland rechten toe. Er is wel een aantal Nederlandse wetsbepalingen waarin internationaal recht omtrent staatloosheid wordt geïmplementeerd. Ten eerste is dat artikel 6, eerste lid onder b RwN, over het optierecht op naturalisatie voor staatloos geboren kinderen. Deze bepaling is gebaseerd op artikel 1, eerste lid onder b Staatloosheidsverdrag 1961 en artikel 6, eerste lid onder a en tweede lid onder b EVN.⁴⁸ Ten tweede moet gewezen worden op artikel 8, vierde lid RwN, waarin de naturalisatietermijn voor staatlozen wordt verkort, zodat naturalisatie wordt vergemakkelijkt, zoals artikel 32 Staatlozenverdrag vereist. In artikel 14, zesde lid RwN wordt ten derde de mogelijkheid op het ontstaan van staatloosheid in Nederland beperkt tot het geval waarin het Nederlanderschap door fraude is verkregen. Dat weerspiegelt de artikelen 6 tot 10 van het Staatloosheidsverdrag 1961, waar staat dat in vrijwel alle mogelijke gevallen ontneming van nationaliteit geen staatloosheid tot gevolg mag hebben.

⁴⁷ Artikel 1, eerste lid sub f RwN.

⁴⁸ Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003, toelichting bij artikel 6.

Nauw verbonden met deze wetgeving rondom staatloosheid en naturalisatie is de centrale persoonsregistratie van de overheid. Tot voor kort werd daarvoor de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens gebruikt (GBA), maar tegenwoordig is dat de Basisregistratie Personen (BRP). Een inschrijving als ‘staatloze’ in de BRP betekent voor een staatloze dat hij door de overheid als de jure staatloos worden gezien. Dat is voor de rechtspositie van de staatloze van groot belang, onder meer omdat dan een vreemdelingenpaspoort kan worden afgegeven en omdat het kind van staatloze ouders zelf ook staatloos geboren wordt, en dat is één van de eisen die artikel 6, eerste lid onder b RvN stelt aan het optierecht.⁴⁹ Het is echter lastig om als staatloze te worden ingeschreven, want daarvoor moet de staatloze documenten overleggen waaruit zijn staatloosheid blijkt. Dat maar zeer weinig personen in Nederland over dergelijke documenten beschikken kan alleen al worden afgeleid uit het lage aantal ingeschreven staatlozen (zie hierna onder *Terugkeer*). Sinds de inwerkingtreding van de wet BRP in januari 2014 is registratie als staatloze ook mogelijk als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in een toelatingsprocedure tot de conclusie is gekomen dat betrokkene staatloos is (artikel 2.17 Wet BRP).⁵⁰

De inschrijving als staatloze in de BRP leidt overigens niet tot toekenning van een verblijfsstatus.⁵¹ Dat blokkeert in veel gevallen ook de weg naar naturalisatie: artikel 8, vierde lid RvN eist namelijk drie jaar rechtmatig verblijf voor naturalisatie van een staatloze. Om te bepalen of iemand staatloos is in de zin van de RvN wordt gekeken naar de BRP-inschrijving.⁵² Voor de rechter zijn de BRP-gegevens in geschillen over naturalisatie dan ook doorslaggevend bij het beantwoorden van de vraag of iemand staatloos is.⁵³

Terugkeer

De tot nu toe besproken wetgeving is alleen van toepassing op staatlozen die voldoen aan de definitie van artikel 1 RvN, de de jure staatlozen. Die zijn er echter nauwelijks in Nederland, en hun aantal is constant. UNHCR schatte in 2011 dat van de 2.000 personen die als staatloos

⁴⁹ UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 18.

⁵⁰ B. de Pijper, *Wet basisregistratie personen*, Kluwer: Deventer 2013, p. 70.

⁵¹ Sterker nog, de IND zoekt soms ook voor personen die als staatloos zijn geregistreerd nog naar mogelijke landen waarheen uitzetting kan plaatsvinden. Zie ook UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p.57.

⁵² HRvN 2003, toelichting bij artikel 1, eerste lid onder f.

⁵³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2975 en ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2087.

stonden ingeschreven in de GBA, er slechts 500 daadwerkelijk staatloos waren.⁵⁴ De facto staatloosheid laat zich niet registreren, maar het is vrij zeker dat de groep de facto staatlozen veel groter is dan de groep de jure staatlozen.⁵⁵ Wie de facto staatloos is, kan in Nederland geen rechten ontlenen aan zijn staatloosheid, omdat de Nederlandse wet de staatloosheidsdefinitie van het Staatlozenverdrag volgt. De uitweg die de facto staatlozen vaak kiezen, is het aanvragen van een asielvergunning. Dat wordt door het ontbreken van (geldige) identiteitspapieren per definitie een lastig verhaal en van velen wordt het asielverzoek dan ook afgewezen. Zij moeten Nederland dan in beginsel binnen vier weken verlaten⁵⁶ en krijgen dan te maken met de Nederlandse uitvoering van de Terugkeerrichtlijn (zie paragraaf 2.4.2). De vreemdeling krijgt dus een terugkeerbesluit, dat krachtens artikel 27, eerste lid Vreemdelingenwet 2000 (Vw) bij een afwijzing voor een verblijfsvergunning onderdeel uitmaakt van het besluit tot afwijzing, tenzij al eerder een terugkeerbesluit tegen de vreemdeling is uitgevaardigd. Artikel 45 Vw, eerste lid bepaalt dat een terugkeerbesluit als onderdeel van een afwijzing op een aanvraag onder meer tot gevolg heeft dat het verblijf van de vreemdeling direct onrechtmatig wordt, dat hij een bepaalde termijn krijgt om te vertrekken, dat hij binnen een bepaalde termijn de hem toegekende voorzieningen zal verliezen, en dat hij zal worden uitgezet als hij niet vrijwillig vertrekt. In considerans nummer 12 van de Terugkeerrichtlijn staat dat lidstaten in de elementaire behoeften moeten voorzien van illegale derdelanders totdat hun uitzetting is geëffectueerd. Daar voldoet Nederland volgens de regering aan omdat voor illegalen elementaire voorzieningen openstaan.⁵⁷

Voor de niet-uitzetbare staatloze migrant leidt een terugkeerbesluit niet zelden na korte of lange duur tot vreemdelingendetentie. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), die vreemdelingen bij hun vertrek begeleidt, ziet namelijk doorgaans wel een mogelijkheid tot

⁵⁴ UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 62. Op 1 januari 2010 stonden in Nederland 2.060 personen in de GBA (Gemeentelijke Basisadministratie personen, tegenwoordig Basisregistratie Personen (BRP)) als staatloos geregistreerd, waarvan slechts 13% niet in Nederland of Indonesië geboren was. Zie UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 23-24. Op 1 januari 2012 stonden 2.005 personen als staatloos geregistreerd, en op 1 januari 2014 waren dat er 1.978. Zie www.cbs.nl.

⁵⁵ Op 1 januari 2012 stonden 88.313 personen in de GBA geregistreerd onder de noemer 'nationaliteit onbekend'. Daar zitten vermoedelijk veel de facto staatlozen (en wellicht ook nog de jure staatlozen) tussen, maar niet te zeggen is hoeveel dat er zijn. Bovendien is het waarschijnlijk dat grote groepen de facto staatlozen helemaal niet in de GBA (nu BRP) staan geregistreerd. Zie: ACVZ-rapport staatloosheid 2013, p. 31.

⁵⁶ Artikel 62, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000. In het tweede en derde lid zijn omstandigheden aangegeven waaronder de vertrektermijn korter of langer kan zijn.

⁵⁷ *Kamerstukken I* 2011/12, 32 420, D, p. 25.

terugkeer, waardoor bewaring mogelijk wordt. Zoals in paragraaf 2.4.2 al naar voren kwam kan detentie in totaal maximaal 6 maanden duren (artikel 59, vijfde lid Vw), met een uitloop naar 18 maanden als de vreemdeling niet meewerkt aan uitzetting of als de voor terugkeer benodigde documenten nog niet voorhanden zijn (artikel 59, zesde lid Vw). Zo kan het gebeuren dat iemand gedurende enkele jaren al dertien keer in vreemdelingenbewaring heeft gezeten zonder dat uitzetting heeft plaatsgevonden.⁵⁸ Het gevaar op langdurige en regelmatige detentie is voor de niet-uitzetbare staatloze migrant altijd aanwezig, omdat het Nederlandse beleid ervan uit gaat dat in beginsel geen enkele vreemdeling niet-uitzetbaar is.⁵⁹ De rechter kan echter wel oordelen dat er geen zicht op uitzetting bestaat, en hij zal een bewaring altijd opheffen als er geen zicht is op uitzetting binnen een redelijke termijn.⁶⁰ Wat een redelijke termijn is wordt bepaald aan de hand van artikel 15, vijfde en zesde lid Tri.⁶¹ Een niet-uitzetbare staatloze migrant voor wie door DT&V of de rechter is bepaald dat zicht op uitzetting ontbreekt, moet dus uit bewaring worden vrijgelaten, en hij dient bovendien een schriftelijke bevestiging te krijgen van het ontbreken van zicht op uitzetting.⁶² De terugkeerverplichting blijft echter bestaan als er geen zicht is op uitzetting en het terugkeerbesluit hoeft niet te worden ingetrokken. Dit geldt ook als vaststaat dat de vreemdeling op langere termijn niet kan worden uitgezet. Een terugkeerbesluit kan betrokkene dan namelijk stimuleren om te blijven zoeken naar terugkeermogelijkheden, en het blijvend niet verstrekken van een verblijfsvergunning in het belang van terugkeer is dan niet per definitie disproportioneel.⁶³ De overheid is in een dergelijk geval niet verplicht om op grond van artikel 6, vierde lid Tri een verblijfsvergunning te geven. Wel lijkt de IND in zo'n geval te moeten motiveren waarom ondanks het ontbreken van zicht op uitzetting geen verblijfsvergunning wordt verleend.⁶⁴

⁵⁸ ABRvS 4 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1917.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld de passage hierover in het regeerakkoord van het huidige kabinet-Rutte-II: Kabinet-Rutte-II, *Bruggen slaan; regeerakkoord VVD-PVDA*, 29 oktober 2012, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 15, p. 30.

⁶⁰ ABRvS 17 december 2004, nr. 200409206/1, *JV 2005/68*. Voor een concreet voorbeeld, zie Rb. Rotterdam 10 juli 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:5160 of Rb. Den Haag 21 december 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BU9598.

⁶¹ HvJ EU 30 november 2009, C-357/09 PPU (*Kadzoev*), *JV 2010/30* m.nt. G.N. Cornelisse.

⁶² HvJ EU 5 juni 2014, C-146/187u74 PPU (*Mahdi*), *JV 2014/230* m.nt. G.N. Cornelisse. Zie in het bijzonder r.o. 89 van dit arrest en considerans nummer 12 van de Terugkeerrichtlijn.

⁶³ ABRvS 25 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:143.

⁶⁴ ABRvS 31 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2979.

Het inreisverbod uit de Terugkeerrichtlijn heeft in de Vw zijn plaats gevonden in de artikelen 66a en 66b. Het belangrijkste voor de niet-uitzetbare migrant is dat een inreisverbod in beginsel altijd wordt uitgevaardigd tegen de vreemdeling die niet binnen de vertrektermijn is vertrokken. De vreemdeling is vanaf dan strafbaar en kan een boete of vervangende hechtenis krijgen (artikel 108, zesde lid Vw). Dat kan de situatie opleveren dat een niet-uitzetbare migrant wordt bestraft omdat hij niet vertrekt. Een uitzondering op deze paradoxaal aandoende praktijk wordt in beginsel alleen gemaakt als de vreemdeling kan aantonen dat hij buiten zijn schuld niet kan vertrekken,⁶⁵ en dat is een lastige opgave (zie hieronder *De buitenschuldprocedure*).

Het koppelingsbeginsel

Omdat veel niet-uitzetbare staatloze migranten niet kunnen terugkeren zijn ze veroordeeld tot illegaal verblijf. Ze maken dan kennis met het koppelingsbeginsel. Dat bepaalt in artikel 10 Vw dat wie geen verblijfsrecht heeft, ook geen recht heeft op ‘verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen’ van de overheid. Voor personen die Nederland uit moeten, maar nergens heen kunnen en ook geen beroep kunnen doen op de buitenschuldprocedure (zie hieronder *De buitenschuldprocedure*) of op een andere uitweg, is in de wereld van het koppelingsbeginsel geen plaats.⁶⁶ Dit beleid weerspiegelt het standpunt van de regering dat uitgeprocedeerde asielzoekers die niet vertrekken geen recht hebben op steun van de overheid omdat dat vertrek zou ontmoedigen en ‘het failliet van het asielsysteem’ zou betekenen.⁶⁷ Omdat deze personen, onder wie staatlozen, volgens de regering altijd naar een land van herkomst of eerder verblijf terug kunnen, vindt de regering dat zij geen mensenrechten schendt door, in het algemeen belang, aan illegalen de toegang tot voorzieningen te ontfemen.⁶⁸

De niet-uitzetbare staatloze migrant rest hierdoor doorgaans niets anders dan een leven op straat. Het zijn vervolgens de gemeenten die zich geconfronteerd zien met het probleem van niet-uitzetbaarheid. Als gemeenten echter noodopvang aanbieden, wordt dat door de

⁶⁵ HR 20 januari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF8848, NJ 2009/235 m.nt. N. Keijzer.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 29 344, 108 waarin de staatssecretaris aangeeft dat Nederland er alles aan doet om te voorkomen dat uitgeprocedeerde vreemdelingen op straat terecht komen. Als een afgewezen asielzoeker niet voldoet aan zijn vertrekplicht maakt hij ‘een bewuste keuze waarvoor hij zelf de verantwoordelijkheid draagt’.

⁶⁷ NOS, ‘Teeven naar A’dam om illegalen’, 29 augustus 2014, <http://nos.nl/artikel/692261-teeven-naar-adam-om-illegalen.html> (29 augustus 2014).

⁶⁸ *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, 583.

Rijksoverheid niet met gejuich ontvangen, en in het zogenaamde bestuursakkoord⁶⁹ is gemeenten zelfs verboden dat te doen, zodat in theorie elke deur van de overheid voor de niet-uitzetbare gesloten is.

De buitenschuldprocedure

Voor de niet-uitzetbare staatloze migrant kan de buitenschuldvergunning dienen als laatste redmiddel om zijn illegaal verblijf om te zetten in legaal verblijf. De buitenschuldvergunning is geregeld in artikel 3.48, tweede lid onder a Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb). Deze vergunning is bedacht om in het geval van niet-uitzetbaarheid te voorkomen dat betrokkene in Nederland illegaal wordt gedoogd. Daarmee kan de buitenschuldvergunning voor zowel de jure als de facto staatlozen geschikt zijn.⁷⁰ Oorspronkelijk was de buitenschuldvergunning specifiek voor staatlozen bedoeld, maar sinds 2005 geldt die beperking niet meer.⁷¹

De buitenschuldvergunning is een reguliere vergunning die kan worden verleend op aanvraag, maar ook ambtshalve⁷² als tijdens een asielpcedure blijkt dat de vreemdeling niet voor een asielvergunning in aanmerking komt, maar ook niet uit Nederland kan vertrekken.⁷³ Het uitgangspunt dat elke uitgeprocedeerde vreemdeling terug kan keren naar het land van herkomst, blijft overigens overeind, en dus kent de buitenschuldvergunning strenge voorwaarden. Daar komt bij dat een negatief feit moet worden bewezen, namelijk dat de vreemdeling niet terug kan ondanks dat hij daar alles aan heeft gedaan. De buitenschuldvoorwaarden zijn onlangs aangepast naar aanleiding van aanbevelingen van de ACVZ die in hoofdstuk 3 worden besproken. Ze luiden nu samengevat als volgt:

1. De vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren. Hij heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt dat hij zich heeft gewend tot de vertegenwoordiging van het land waarvan op grond van de feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar de toegang zal worden verleend;

⁶⁹ Ministerie van Justitie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Bestuursakkoord tussen de staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake het vreemdelingenbeleid, Den Haag 25 mei 2007. Zie <http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Sez/VI/Akkoorddef.pdf>.

⁷⁰ W.J. van Bennekom en J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011, p. 275.

⁷¹ ACVZ-advies Buitenschuldbeleid 2013, p. 22.

⁷² Paragraaf B8/4.1 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb). Zie ook ACVZ-advies buitenschuldbeleid, p. 23.

⁷³ Voor veruit de meeste personen die de buitenschuldprocedure doorlopen geldt dat ze eerst een asielvergunning hebben aangevraagd, zie Van Bennekom en van der Winden 2011, p. 274.

2. Er bestaat geen redelijke twijfel over de nationaliteit en identiteit van de vreemdeling;
3. De vreemdeling heeft de DT&V verzocht om een aanvraag voor een vervangend reisdocument in te dienen bij de vertegenwoordiging van het onder punt 2 bedoelde land, en dit heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd.
4. De DT&V heeft op basis van objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden vastgesteld dat sprake is van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden waardoor betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten.
5. De vreemdeling verblijft zonder verblijfstitel in Nederland en kan geen aanspraak maken op een andersoortige verblijfsvergunning.⁷⁴

Het kost een vreemdeling vaak veel tijd om al het benodigde bewijs te verzamelen,⁷⁵ terwijl hij tijdens de procedure geen rechtmatig verblijf heeft. Aanvankelijk had de buitenschuldaanvrager ook geen recht op opvang, maar sinds eind 2012 wordt ter uitvoering van de motie-Gesthuizen⁷⁶ opvang in een asielzoekerscentrum toegekend aan vreemdelingen in een buitenschuldprocedure over wie de DT&V aan de IND een positief buitenschuldadvies heeft gegeven.⁷⁷ De buitenschuldprocedure kan echter al lange tijd lopen op het moment dat de DT&V een advies geeft.⁷⁸ Wat opvang betreft blijft het daarom voor de vreemdeling aantrekkelijker om eerst een asielaanvraag te doen.⁷⁹

Meer specifiek valt ook wat betreft staatloosheid het een en ander op te merken met betrekking tot de buitenschuldprocedure. Die kan namelijk voor de staatloze leiden tot een verblijfsvergunning, maar op de weg daar naartoe moet wel een aantal obstakels worden overwonnen. De hierboven samengevatte buitenschuldvoorwaarden maken al duidelijk dat de toch al zware bewijslast voor de staatloze een extra grote uitdaging vormt. De tweede voorwaarde springt vooral in het oog, want die eist dat geen redelijke twijfel mag bestaan over de identiteit en nationaliteit van betrokkene. Daarbij wordt volgens de toelichting bij deze voorwaarde gekeken naar zowel de uitkomst van identiteitsonderzoeken in eerdere toelatingsprocedures als naar het contact met de diplomatieke vertegenwoordiging. De eis van

⁷⁴ De nieuwe voorwaarden zijn, inclusief toelichting, te vinden in paragraaf B8/4.1 Vc.

⁷⁵ ACVZ-advies buitenschuldbeleid 2013, p. 68-69.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2012/13, 29 344, nr. 103.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 29 344, nr. 106.

⁷⁸ ACVZ-advies buitenschuldbeleid 2013, p. 110.

⁷⁹ UNHCR benadrukt dat deze omweg niet in het belang van de staatloze is, maar ook niet in het belang van de staat. Die moet immers veel meer procedures starten. Zie UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 45.

het onderhouden van contact met die buitenlandse vertegenwoordiging kan bij de facto staatlozen heel gevoelig liggen omdat zij niet altijd positieve herinneringen bewaren aan hun land van herkomst, bijvoorbeeld omdat ze deel uitmaken van een onderdrukte etnische groep. Als de staatloze niet in contact wil treden met de door hem te benaderen diplomatieke vertegenwoordiging, dan kan aan hem echter geen buitenschuldvergunning worden verleend. Een ander punt betreft de gang van zaken tijdens de – vaak langdurige – buitenschuldprocedure. Voor staatlozen zonder identiteitspapieren is volgens de overheid van belang dat ze geen identiteitspapieren krijgen zolang de buitenschuldprocedure loopt, omdat het bezit van identiteitspapieren de prikkel tot terugkeer zou kunnen wegnemen.⁸⁰ Met het oog op de identificatieplicht kan deze handelwijze van de overheid in combinatie met het onthouden van opvang en rechtmatig verblijf tijdens de procedure voor de staatloze ingrijpende gevolgen hebben, zoals inbewaringstelling.⁸¹

2.6: Conclusie

Een terugkerend motief in dit hoofdstuk is dat wetgeving over staatloosheid vaak onvoldoende adequaat is. Op het niveau van het internationale recht is al zichtbaar dat concrete oplossingen en juridisch maatwerk voor staatlozen ontbreken. Het Europese en Nederlandse recht laten dezelfde tekortkomingen zien, onder andere door eisen te stellen waar de meeste staatlozen niet aan kunnen voldoen, en door na te laten om aan staatlozen de rechten toe te kennen die hen daadwerkelijk verder zouden helpen, zoals instelling van een vaststellingsprocedure. Daardoor is het lastig voor staatlozen om enige vorm van rechtmatig verblijf te verwerven, zodat de meeste rechten die het Staatlozenverdrag aan de jure staatlozen toekent, zelfs voor personen die vallen binnen de definitie van artikel 1 Staatlozenverdrag buiten bereik blijven. In Nederland is er in de praktijk dan ook weinig verschil tussen de jure en de facto staatlozen. Doordat het ook voor de jure staatloze migranten erg lastig is om aan een verblijfsvergunning te komen als ze geen vluchteling zijn, is in feite het overgrote deel van de staatloze migranten in Nederland voor wie het land van herkomst of eerder verblijf de grenzen gesloten heeft, niet-uitzetbaar. Daarmee vallen ze opnieuw binnen een categorie mensen die, vanwege het koppelingsbeginsel en de Nederlandse uitvoering van de Terugkeerrichtlijn, goeddeels buiten het juridische

⁸⁰ UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 5.

⁸¹ UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 36.

systeem staan, en die vooral plichten hebben, en weinig rechten. Die juridische realiteit vertaalt zich in een leven in detentie of op straat, zonder uitzicht op verbetering op de korte termijn.

In het volgende hoofdstuk zal aan de orde komen welke specifieke punten in de Nederlandse wetgeving en beleid ter discussie staan, en hoe de regering dat beleid verdedigt.

3: Analyse van de toepassing van het Nederlandse recht met betrekking tot de niet-uitzetbare staatloze migrant

3.1: Inleiding

Staatloosheid ontstaat tegenwoordig zelden meer in Nederland,⁸² uitgezonderd gevallen waarin kinderen staatloosheid van hun ouders erven – waarover meer in dit en het volgende hoofdstuk. Zoals uit hoofdstuk 2 bleek krijgt Nederland veelvuldig te maken met gevallen van staatloosheid die elders zijn ontstaan. Doorgaans gaat het om migranten die naar Nederland zijn gekomen en om zeer uiteenlopende redenen de jure of de facto staatloos zijn.⁸³ Lange tijd kreeg hun situatie in Nederland weinig aandacht, ook niet toen vanaf 2000 wereldwijd de staatlozenproblematiek meer op de kaart werd gezet. Dat is inmiddels veranderd, want recente rapporten van UNHCR en de ACVZ hebben door praktijkstudies aan het licht gebracht hoe de situatie van deze migranten er in Nederland uitziet. Daarnaast zorgden de zogenaamde ‘tentenkampers’ in Amsterdam, en later de Vluchtkerk en haar opvolgers ervoor dat dit onderwerp vaak in het nieuws kwam.

In sommige van de recente rapporten is met name aandacht voor de jure staatlozen, maar in veel rapporten heeft ook de situatie van de facto staatlozen een plaats gekregen. Ook opvang van niet-uitzetbaren kwam in die rapporten aan bod. In dit hoofdstuk komt eerst de kritiek aan de orde die uit de rapporten van UNHCR en de ACVZ bleek, en jurisprudentie waarin tekortkomingen in het Nederlandse staatloosheids- en opvangbeleid aan de orde kwamen. Daarna zullen de reacties van de regering op deze rapporten en rechtspraak worden besproken.

3.2: De recente rapporten en rechterlijke uitspraken met betrekking tot de behandeling van niet-uitzetbare staatloze migranten in Nederland

Staatloosheid en documentatie

Een eerste onderwerp dat aandacht behoeft, is de vaststellingsprocedure voor staatlozen. Nederland kent geen vaststellingsprocedure. Dit is problematisch, want zolang een staatloze niet officieel als staatloos is aangemerkt, kan hij ook geen beroep doen op de rechten die aan

⁸² Zie De Groot en Tratnik 2010, p. 56, in combinatie met artikel 14, eerste en zesde lid RvN.

⁸³ L. van Waas, ‘Nederland: microkosmos voor de actuele staatloosheidsproblematiek’, *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p. 257.

staatlozen toekomen en blijft hij als staatloze onder de radar. Staatlozen moeten hun staatloosheid in een procedure aan de orde kunnen stellen, vond de Nationale Ombudsman al in 2007.⁸⁴ Daarnaast kwam in hoofdstuk 2 aan de orde dat de verplichting voor staten om een vaststellingsprocedure voor staatlozen in te stellen niet uit de letter maar wel uit de geest van het Staatlozenverdrag voortvloeit. Een vaststellingsprocedure zou ook bijdragen aan het zichtbaar maken van staatloosheid, en een zichtbaar probleem is nu eenmaal beter te bestrijden dan een onzichtbaar probleem.⁸⁵ Bovendien bestaat zonder een vaststellingsprocedure het gevaar dat verschillende instellingen waarmee de staatloze van doen heeft, op verschillende manieren met het staatlozenbegrip omgaan.⁸⁶ Een centrale vaststellingsprocedure zou daar een einde aan maken, en daarom biedt bijvoorbeeld UNHCR in het staatloosheidsrapport over Nederland ook concrete handreikingen over hoe een vaststellingsprocedure in het Nederlandse recht kan worden vormgegeven.⁸⁷ De ACVZ onderzocht vaststellingsprocedures in andere landen, en vond er niet één die navolgenswaardig is, bijvoorbeeld omdat de procedure te lang duurt (België) of omdat alleen personen met legaal verblijf om vaststelling kunnen verzoeken (Hongarije).⁸⁸ Opvallend aan de vergelijking tussen de vaststellingsprocedures is dat in alle onderzochte landen het aantal vaststellingsverzoeken laag is, en dat van aanzuigende werking dus geen sprake lijkt te zijn.⁸⁹

Nauw verbonden met de kritiek op het ontbreken van een vaststellingsprocedure is de kritiek op de registratie van staatlozen. De kritiek uit de rapporten richtte zich nog op de GBA, maar de komst van de BRP heeft aan de gesignaleerde problemen betreffende staatloosheid geen einde gemaakt. Het UNHCR-rapport uit 2011 hekelde bijvoorbeeld de klakkeloosheid waarmee personen vaak onder de noemer ‘nationaliteit onbekend’ werden ingeschreven, zonder dat echt onderzoek werd gedaan naar eventuele staatloosheid.⁹⁰ De Wet BRP maakt nu in artikel 2.17 mogelijk dat een door de IND vastgestelde vermoedelijke nationaliteit wordt opgenomen in de BRP, maar of de IND snel tot een vermoeden van staatloosheid zal komen, zodat dat in de BRP kan worden ingevoerd, moet nog worden afgewacht. Regels over onderzoek naar

⁸⁴ De Nationale Ombudsman, *Rapport 2007/328*, 28 december 2007, p. 7.

⁸⁵ UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons 2014, p. 6.

⁸⁶ I. Sturkenboom, ‘UNHCR Guidelines 1, 2 en 3; De identificatie van staatloosheid is een plicht’, *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p. 264.

⁸⁷ UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 55.

⁸⁸ ACVZ-rapport staatloosheid 2013, p. 85 en p. 63-67.

⁸⁹ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 86.

⁹⁰ UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p.1.

eventuele staatloosheid voor medewerkers van de burgerlijke stand lijken nog niet te bestaan. Ze worden in elk geval niet vermeld in de handleiding voor BRP-medewerkers.⁹¹

UNHCR ziet de Nederlandse praktijk van inschrijving onder ‘nationaliteit onbekend’ terwijl niet echt is onderzocht of betrokkene wellicht toch onder een nationaliteit of als staatloos kan worden ingeschreven, als strijdig met het Staatlozenverdrag.⁹² Overigens is een bijkomend probleem van de onduidelijke regels over inschrijving van staatlozen dat BRP-ambtenaren soms verschillende criteria hanteren, bijvoorbeeld omdat de ene ambtenaar meer kennis van nationaliteitsrecht heeft dan de andere.⁹³ Waar de ene ambtenaar dus inschrijving als staatloze weigert, kan het zijn dat de andere daar wel toe over gaat, met ongelijkheid tussen staatlozen tot gevolg. Als iemand dan uiteindelijk toch als staatloos is geregistreerd, zou dat volgens UNHCR en de ACVZ ook moeten leiden tot verblijfsrecht,⁹⁴ omdat veel rechten uit het Staatlozenverdrag, zoals het recht op werk en onderwijs (met diploma’s) pas dan daadwerkelijk kunnen worden geëffectueerd.⁹⁵ Onder de huidige wetgeving is BRP-registratie als staatloze niet verbonden aan toekenning van een verblijfsrecht, en voor de staatloze vormt deze registratie daarom maar een kleine stap in de richting van oplossing van zijn probleem.

Voor staatlozen is het overleggen van identiteitsdocumenten per definitie moeilijk en vaak onmogelijk. Veel staatlozen slagen er dan ook niet in om de vereiste documenten over te leggen, zodat ze niet als staatloos kunnen worden geregistreerd. De weg naar versnelde naturalisatie van artikel 8 lid 4 RvN wordt zo afgesneden, en hoewel dit artikel uitvoering moet geven aan artikel 32 Staatlozenverdrag, kan in de praktijk worden betwijfeld of daarvan sprake is.⁹⁶

Met betrekking tot het overleggen van documenten is ook artikel 6 Staatlozenverdrag van belang. Daarin is bepaald dat aan staatlozen geen eisen gesteld mogen worden waaraan ze niet kunnen voldoen. Het is in het licht van dit artikel twijfelachtig of van de staatloze overlegging van documenten kan worden geëist. Zo wordt van personen met een buitenschuldvergunning, ook als zij een BRP-registratie als staatloze hebben, overhandiging

⁹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handleiding Uitvoeringsprocedures versie 1.5*, 18 september 2014, p. 55 en 265.

⁹² UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 18.

⁹³ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 53.

⁹⁴ In de EU-lidstaten waar een vaststellingsprocedure voor staatlozen is ingevoerd, leidt de erkenning als staatloze tot een verblijfsvergunning. Zie ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 63.

⁹⁵ UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 55 en ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 11.

⁹⁶ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 81.

van een geboorteakte geëist bij naturalisatie.⁹⁷ Gaat het om een staatloze die er niet in is geslaagd om zich als staatloos te laten registreren, dan is voor naturalisatie vanuit een buitenschuldvergunning een paspoort vereist.⁹⁸ Het is frappant dat een geboorteakte of zelfs een paspoort wordt gevraagd aan staatlozen met een buitenschuldvergunning die willen naturaliseren. De buitenschuldvergunning vormt vaak de laatste hoop van de staatloze op legaal verblijf in Nederland, maar is voor de jure en de facto staatlozen in feite een wolf in schaapskleren, omdat naturalisatie in elk geval moeilijker wordt gemaakt, en soms onmogelijk. Verder lijkt de IND het niet als zijn taak te zien om bij het bewijzen van staatloosheid de helpende hand te bieden, hoewel hij wel over de mogelijkheden daarvoor beschikt.⁹⁹ Onder meer UNHCR pleit dan ook voor een gedeelde bewijslast bij vaststelling van staatloosheid.¹⁰⁰

Een ander probleem met betrekking tot documentatie is het niet uitreiken van reisdocumenten aan staatlozen in een buitenschuldprocedure. Zoals in paragraaf 2.5.2 al is besproken kan dit vervelende gevolgen hebben voor de staatloze. Bovendien strookt dit niet met artikel 27 Staatlozenverdrag, op grond waarvan de de jure staatloze recht heeft op een geldig reisdocument. De Nationale Ombudsman wees jaren geleden al op de problemen rondom toekenning van identiteitspapieren door de overheid.¹⁰¹ Nederland zou mijns inziens voortaan ook aan de de jure staatloze die in een buitenschuldprocedure zit deze papieren uit moeten geven.¹⁰²

Toepassing en implementatie van staatloosheidswetgeving

Uit artikel 93 van de Grondwet volgt dat rechten uit internationale verdragen niet altijd rechtstreeks voor de Nederlandse rechter kunnen worden ingeroepen. Zo bepaalde de rechter dat artikel 32 Staatlozenverdrag, over vergemakkelijking van naturalisatie en assimilatie van staatlozen, niet rechtstreeks kan werken omdat het te vrijblijvend is geformuleerd.¹⁰³ Omdat de

⁹⁷ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 11 en 88.

⁹⁸ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 89.

⁹⁹ S. Jaghai en C. Vlieks, 'Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen', *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p. 290.

¹⁰⁰ Sturkenboom 2013, p. 263.

¹⁰¹ De Nationale Ombudsman 2007.

¹⁰² Het zou in de praktijk kunnen gaan om een zogenoemd W2-document, dat ook wordt afgegeven aan andere vreemdelingen zonder paspoort die in afwachting zijn van de beslissing op hun aanvraag. Het is de vraag of dit document daadwerkelijk de prikkel tot vertrek wegneemt, want het is maar zeer kort geldig.

¹⁰³ ABRvS 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3058.

Nederlandse wetgever ook zelf geen bepaling heeft opgesteld die daadwerkelijk recht doet aan artikel 32 van het Staatlozenverdrag (zie paragraaf 2.5.2) is de waarde van het verdrag in Nederland op het terrein van naturalisatie veel beperkter dan het zou kunnen zijn. Met betrekking tot artikel 27 Staatlozenverdrag geldt een vergelijkbare situatie. Dat artikel gaat over het recht op identiteitspapieren en het is net als artikel 32 Staatlozenverdrag een artikel van cruciaal belang. De rechtbank Den Haag constateerde dat voor artikel 27 geen uitvoeringsinstantie is aangewezen, zodat niet duidelijk is wie de papieren mag verstrekken.¹⁰⁴ Een staatloze in Nederland kan daardoor geen beroep doen op artikel 27 Staatlozenverdrag.

Er zijn ook bepalingen uit verdragen die wel in het Nederlands recht zijn geïmplementeerd of die zelfs rechtstreeks doorwerken via artikel 93 Grondwet, omdat ze voldoende concreet zijn geformuleerd, maar die toch niet goed uit de verf komen. Artikel 6 Staatlozenverdrag bepaalt bijvoorbeeld dat aan staatlozen geen eisen gesteld mogen worden waaraan zij niet kunnen voldoen. Toch blijkt uit het recente UNHCR-rapport over staatloosheid in Nederland dat veel staatlozen in een vicieuze cirkel raken. Dat gebeurt bijvoorbeeld als een staatloze in vreemdelingenbewaring wordt vrijgelaten omdat volgens de rechter zicht op uitzetting ontbreekt, en hij direct na vrijlating een brief ontvangt dat hij Nederland binnen 24 of 48 uur moet verlaten.¹⁰⁵ Ook overkwam het 8 van de 24 voor het UNHCR-rapport geïnterviewden dat ze ongewenst werden verklaard wegens kleine vergrijpen als winkeldiefstal, die werden gepleegd om te kunnen overleven. Het gevolg van een ongewenstverklaring is dat de betrokken persoon pas weer naar Nederland mag komen na een jarenlang verblijf in het buitenland. De staatloze heeft doorgaans echter geen mogelijkheid om in een ander land te verblijven, zodat hij noodgedwongen strafbaar in Nederland verblijft.¹⁰⁶ Dat is een merkwaardige situatie die niet in overeenstemming is met de verplichting die Nederland heeft op grond van artikel 6 Staatlozenverdrag, en die door de rechter zelfs als ‘kafkaësk’ werd bestempeld.¹⁰⁷

Een andere wetsbepaling waar veel over te doen is, is artikel 6, eerste lid onder b Rwn.¹⁰⁸ Daarin wordt namelijk aan de in Nederland geboren staatloze het recht op het Nederlanderschap toegekend na 3 jaar toelating en hoofdverblijf. Toelating mag echter volgens

¹⁰⁴ Rb. Den Haag 19 februari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:2255.

¹⁰⁵ UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 36.

¹⁰⁶ UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 39.

¹⁰⁷ ‘Ontslag van rechtsvervolgving voor onuitzetbare ongewenste vreemdeling’, *NJB* 2012/1851, afl. 31, p. 2216.

¹⁰⁸ Op deze kwestie is onder meer ingegaan in het UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 47-48.

het Staatloosheidsverdrag 1961 helemaal geen voorwaarde zijn.¹⁰⁹ Het EVN maakt deze voorwaarde wel mogelijk,¹¹⁰ maar staatsrechtelijk gezien gaat de bepaling uit het Staatloosheidsverdrag 1961 voor omdat die geen keus laat.¹¹¹ Eveneens kan worden betoogd dat de eis van toelating in de weg staat aan verwezenlijking van artikel 7 IVRK, dat een recht op nationaliteit toekent aan ieder kind. Een sterkere band dan de – feitelijke – band met Nederland heeft een hier geboren staatloos kind met geen enkel ander land, zodat de eis van toelating voor staatloze kinderen verdragsrechtelijk niet door de beugel kan.¹¹²

De strenge eisen van artikel 6 Rwn zullen met name problematisch zijn voor zogenaamde in situ staatlozen,¹¹³ maar ook het kind dat twee niet-uitzetbare staatloze migranten samen krijgen is de dupe van deze wetgeving. Dat kwam naar voren in de rechtszaak van een in Nederland geboren staatloze Palestijn wiens ouders eveneens staatloze Palestijnen waren. De rechtbank was met hem van mening dat de eis van toelating van artikel 6, eerste lid onder b Rwn, niet strookt met het Staatloosheidsverdrag 1961, en dat het ontbreken van toelating dus geen reden kon zijn om hem het Nederlanderschap niet te verlenen.¹¹⁴ Het hoger beroep van de staatssecretaris leidde uiteindelijk niet tot een uitspraak omdat de betrokken Palestijn intussen al een verblijfsvergunning had gekregen,¹¹⁵ maar de staatssecretaris bleef bij zijn standpunt dat de eis van toelating wel gesteld mag worden.¹¹⁶ Nadat ook de ACVZ dat standpunt had bekritiseerd, heeft de regering recent toch besloten haar koers te wijzigen (zie hierna paragraaf 3.3). Lange tijd kon de staatloze in Nederland echter ook op dit punt meer hulp verwachten van de rechter dan van de wetgever. De rechterlijke vrijheid is overigens niet onbeperkt. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) gaf dat duidelijk aan in recente uitspraken waarin het recht op een vaststellingsprocedure voor staatlozen aan de orde kwam. In navolging van UNHCR stelde de ABRvS dat een vaststellingsprocedure in Nederland niet bestaat, en dat die er wel zou moeten zijn om voor de betrokken staatlozen de bescherming op

¹⁰⁹ Dit is ook de conclusie van UNHCR, zie UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 48.

¹¹⁰ Zie artikel 6, tweede lid onder b EVN.

¹¹¹ UNHCR-rapport staatloosheid 2011, p. 48.

¹¹² A. Busser en P.R. Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *Asiel&Migrantenrecht* 2010 Nr. 8, p. 389.

¹¹³ Dit zijn staatlozen die zelf ook in Nederland zijn geboren of al lang in Nederland verblijven. In situ staatlozen zijn te onderscheiden van staatloze migranten, waar ook de niet-uitzetbare staatloze uitgeprocedeerde asielzoeker onder valt.

¹¹⁴ Rb. Zwolle 9 september 2010, ECLI:NL:RBZLY:2010:BN6394, JV 2011/58 m.nt. de Voer.

¹¹⁵ Y. Wong, 'Bericht van de IND; uitspraak Zwolse optiezaak', *Burgerzaken en Recht* 2011, nr. 5, p.169.

¹¹⁶ *Aanhangsel Handelingen II* 2010/11, 914.

grond van de Staatloosheidsverdragen en de daarop gebaseerde Nederlandse wetgeving te activeren. Uiteindelijk is het volgens de ABRvS echter de taak van de wetgever en niet van de rechter om dat te veranderen, en dus kan een vaststellingsprocedure niet voor de rechter worden afgedwongen.¹¹⁷

Niet-uitzetbaarheid

Ook over opvang van illegalen en niet-uitzetbaarheid is in de afgelopen jaren veel gediscussieerd. Met name het koppelingsbeginsel kan rekenen op veel kritiek, die recent is gevoed door de uitspraken van het ECSR, dat bepaalde dat ook onrechtmatig verblijvenden recht hebben op basisvoorzieningen als onderdak, kleding en voedsel. Ook de al genoemde uitspraken van de Duitse rechter zijn, doordat daarin de situatie van illegalen in Nederland wordt bestempeld als strijdig met de menselijke waardigheid,¹¹⁸ een aanval op de huidige toepassing van het koppelingsbeginsel. Uit andere bronnen kwam eveneens kritiek op het koppelingsbeginsel,¹¹⁹ en niet alleen op de aard daarvan, maar ook op de strikte toepassing in individuele gevallen of bij bepaalde groepen vreemdelingen.¹²⁰ Door die strikte toepassing wordt namelijk ook bij kwetsbare illegalen, zoals ernstige zieke personen, niet altijd een zorgvuldige belangenafweging gemaakt, en is het voor hen zelfs niet altijd mogelijk om een aanvraag in te dienen, ook al schrijven verdragsverplichtingen zoals artikel 3 en 8 EVRM dat wel voor.¹²¹

De ACVZ zet vraagtekens bij de houdbaarheid van het huidige Nederlandse systeem voor toekenning van voorzieningen in het algemeen, omdat door de voortdurende aanwezigheid van een groep illegalen aan wie geen opvang mag worden geboden, een spanning ontstaat waar het rechtssysteem niet mee kan omgaan.¹²² Er wordt dan ook openlijk aan getwijfeld of

¹¹⁷ ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1786, *JV* 2014/224 m.nt. Bruin en ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1788, *AB* 2014/288 m.nt. Rodrigues.

¹¹⁸ De menselijke waardigheid wordt door de Duitse grondwet beschermd in artikel 1.

¹¹⁹ HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328, *JV* 2012/458 m.nt. Slingenberg.

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld CRvB 19 april 2010, ECLI:CRvB:2010:BM1992, *JV* 2010/292 m.nt. Minderhoud; CRvB 20 oktober 2010, ECLI:CRVB:2010:BO3581, *JV* 2011/90 m.nt. Minderhoud; CRvB 15 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR1905, *JV* 2011/393 m.nt. Minderhoud; CRvB 9 september 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT1738 en Rb. Utrecht 16 november 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU7279.

¹²¹ ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012, p. 11 en 41. Volgens de ACVZ is deze praktijk in strijd met het koppelingsbeginsel. Zie ook CRvB 14 maart 2012, ECLI:NL:CRVB:BV9270.

¹²² ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012, p. 23.

gemeenten onder de huidige omstandigheden nog wel aan het bestuursakkoord (zie paragraaf 2.5.2) gebonden zijn.¹²³ Bovendien lijkt na het ECSR ook de Nederlandse rechter te gaan twijfelen aan het overheidsstandpunt dat het ontzeggen van basisvoorzieningen aan illegalen niet in strijd komt met het recht op een menswaardig bestaan.¹²⁴

Waar veel van de kritiek in de kern om draait, is dat Nederland illegalen bewust op straat houdt, zonder hulp te bieden zolang geen levensbedreigende situatie ontstaat. Daarbij is geen oog voor het effect van een dakloos bestaan op de fysieke en psychische conditie van de betrokken illegaal, hoewel dat effect groot kan zijn.¹²⁵ De ACVZ trekt in dit kader de vergelijking tussen het oordeel van het EHRM in de zaak M.S.S.¹²⁶ en de verantwoordelijkheid van Nederland op grond van artikel 3 EVRM.¹²⁷ Uit de zaak M.S.S. volgt immers dat schending van artikel 3 EVRM aan de orde kan zijn als asielzoekers onder erbarmelijke omstandigheden moeten zien te overleven. Hoewel de zaak M.S.S. ging over asielzoekers in een procedure, zijn voor het EHRM relevante omstandigheden als de lange duur van het leven op straat, afwezigheid van werk of een sociaal vangnet en het ontbreken van uitzicht op verbetering ook van toepassing op de situatie van niet-uitzetbare illegalen in Nederland. Zeker omdat het EHRM de bescherming van de menselijke waardigheid ziet als ‘the very essence’ van het EVRM¹²⁸ is het maar de vraag of het EHRM over niet-uitzetbare migranten in Nederland anders zou denken dan destijds over asielzoekers in Griekenland.¹²⁹ Het ECSR, dat net als het EHRM tot de Raad van Europa behoort, gebruikte de zaak M.S.S. al als onderbouwing van haar standpunt dat ook migranten zonder rechtmatig verblijf recht hebben op een zeker minimumniveau van voorzieningen.¹³⁰

¹²³ T. Spijkerboer, ‘Gemeente mag uitgeprocedeerde asielzoekers noodopvang bieden’, Binnenlands Bestuur, 30 november 2013. Zie <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gemeente-mag-uitgeprocedeerde-asielzoekers.8509000.lynkx>.

¹²⁴ Rb. Amsterdam 8 mei 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:2604.

¹²⁵ Stichting LOS (Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt), *Het leven gaat door; een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht*, 31 december 2009.

¹²⁶ EHRM 21 januari 2011, 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*), EHRC 2011/42 m.nt. Woltjer.

¹²⁷ ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012, p. 27.

¹²⁸ Zie bijvoorbeeld: EHRM 29 april 2002, 2346/02 (*Pretty t. Verenigd Koninkrijk*). Zie ook ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012, p. 27.

¹²⁹ P. Rodrigues, ‘De facto staatloosheid of de uitdaging van onuitzetbaren’, *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p. 286.

¹³⁰ ECSR 1 juli 2014, decision on the merits, 90/2013, (*Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*), par. 28-29 en 116.

Aan artikel 3 EVRM kunnen onder meer artikel 1 Handvest – voor zover het de werkingssfeer van het Unierecht betreft – en het IVESCR worden toegevoegd als bepalingen waarmee het Nederlandse illegalenbeleid wringt. Als de Duitse rechter concludeerde dat het Duitse grondrecht op menselijke waardigheid aan de uitzetting van illegalen naar Nederland in de weg stond, kan dan nog makkelijk worden volgehouden dat Nederland het recht op menselijke waardigheid van artikel 1 Handvest – bij de uitvoering van de Terugkeerrichtlijn –, of artikel 3 EVRM niet schendt? Tot rechterlijke veroordelingen op grond van deze artikelen is het nog niet gekomen, maar de kans daarop kan mijns inziens gezien de recente jurisprudentie niet zijn geslonken.

Kritiek op de buitenschuldprocedure

Hierboven kwam al aan de orde dat de jure en de facto staatlozen na een buitenschuldprocedure vaak met bewijsproblemen te maken krijgen. Dat soort problemen doet zich echter ook voor tijdens de buitenschuldprocedure zelf, omdat de buitenschuldvoorwaarden, zoals samengevat in paragraaf 2.5.2, veel eisen. Het recente buitenschuldonderzoek van de ACVZ¹³¹ wees dan ook uit dat zelfs in veel gevallen waarin de vergunning wel wordt verleend, de aanvrager niet aan de bewijslast heeft voldaan.¹³² Dat was een onderzoek naar de oude voorwaarden, maar er zal niet veel zijn veranderd, omdat de nieuwe voorwaarden zijn verduidelijkt maar in de praktijk niet versoepeld.¹³³ De buitenschuldaanvrager heeft dus nog steeds veel werk te verzetten, ook al zijn de tekortkomingen van de oude voorwaarden¹³⁴ in de nieuwe voorwaarden deels verholpen, met name doordat de toelichting op de voorwaarden duidelijker aangeeft wat concreet van de vreemdeling wordt verwacht. Een veelvoorkomend probleem is echter dat de vreemdeling wel zijn best doet om aan documenten te komen, maar geen enkele medewerking krijgt van de vertegenwoordiging van het betreffende land. Het komt bijvoorbeeld voor dat de vreemdeling de door hem te benaderen vertegenwoordiging verzoekt om reisdocumenten en die niet krijgt, zonder dat dat gemotiveerd wordt. De IND en DT&V zien dat soms als een niet-definitieve weigering en willigen de aanvraag dan niet in voordat duidelijk is met welk motief

¹³¹ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Waar een wil is, maar geen weg; advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken*, Den Haag: ACVZ juli 2013, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 19 637, nr. 1721.

¹³² ACVZ-advies buitenschuldbeleid 2013, p. 52.

¹³³ S. Vergeer, 'Na advies ACVZ: Buitenschuldbeleid in de kern ongewijzigd', *Asiel&Migrantenrecht* 2013, Nr. 05/06, p. 447-453.

¹³⁴ ACVZ-advies buitenschuldbeleid 2013, p. 12 en 13.

de betreffende vertegenwoordiging de reisdocumenten niet wil verstrekken.¹³⁵ De buitenschuldprocedure kan dan eindeloos duren, terwijl de vreemdeling juist alles in het werk stelt om zijn vertrek te realiseren.

De regering was tot voor kort¹³⁶ van mening dat de buitenschuldprocedure als vaststellingsprocedure kan worden gezien.¹³⁷ Dat standpunt is met recht gewijzigd, want hoewel de buitenschuldprocedure voor staatlozen zeer behulpzaam kan zijn, is zij als vaststellingsprocedure ongeschikt. Dat komt ten eerste doordat de bewijslast in de buitenschuldprocedure bij de aanvrager ligt. In een staatloosheidsprocedure mag echter van de autoriteiten juist op dit punt een coulante opstelling verwacht worden, om alle staatlozen zo een eerlijke kans te gunnen.¹³⁸ Ten tweede is de buitenschuldprocedure niet als vaststellingsprocedure geschikt omdat het een toelatingsprocedure betreft.¹³⁹ Staatlozen die al in Nederland zijn toegelaten en daarna nog behoefte hebben aan vaststelling, bijvoorbeeld om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid tot versnelde naturalisatie, of om te kunnen naturaliseren zonder een paspoort te hoeven overleggen, kunnen geen beroep doen op de buitenschuldprocedure. Ten derde vereist een vaststellingsprocedure vanwege de fundamentele aard van de staatlozenproblematiek dat zij op maat is gemaakt voor de vaststelling van staatlozen, om op die manier staatloosheid zo effectief mogelijk te bestrijden. Aan die eis voldoet de buitenschuldprocedure niet, omdat behalve staatlozen ook andere niet-uitzetbaren er een beroep op kunnen doen. Het gaat in de buitenschuldprocedure dan ook niet om vaststelling van staatloosheid, maar om vaststelling van niet-verwijtbare niet-uitzetbaarheid.¹⁴⁰

3.3: De standpunten van de regering na de recente rapporten en rechterlijke uitspraken

In voorgaande paragrafen kwam recente kritiek van diverse organisaties en rechters op de Nederlandse omgang met staatloosheid en opvang voor illegalen aan de orde. Direct of indirect was die kritiek natuurlijk gericht aan de regering. Die heeft dan ook meerdere malen, uit zichzelf of op verzoek van parlementsleden, op de kritiek gereageerd. Het is interessant om hier nader

¹³⁵ ACVZ-advies buitenschuldbeleid 2013, p. 50.

¹³⁶ Zie paragraaf 3.3 voor een uitgebreide toelichting op de recente wijziging van het regeringsstandpunt.

¹³⁷ S. Goudsmit, 'Bescherming van staatlozen in Nederland vraagt om een aparte vaststellingsprocedure', *NJB* 2013/362, afl. 7, p. 465.

¹³⁸ UNHCR Handbook on protection of stateless persons 2014, p. 34.

¹³⁹ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 73.

¹⁴⁰ Jaghai en Vlieks 2013, p. 290.

op die reacties in te gaan, omdat de geleverde kritiek niet over details ging, maar over belangrijke onderdelen van Nederlands beleid en wetgeving zoals het koppelingsbeginsel, de RwN en de Nederlandse aanpak van staatloosheid in het algemeen. De regeringsreacties maken niet alleen duidelijk in welke mate de regering zich in de kritiek kan vinden, maar kunnen ook aanwijzingen geven voor mogelijke toekomstige beleidsveranderingen.

Het eerste besproken rapport was dat van UNHCR over de jure staatloosheid in Nederland, waarin UNHCR constateerde dat op de punten waarop zij zich concentreert bij de aanpak van staatloosheid – namelijk identificatie, preventie, beperking en bescherming – het Nederlandse beleid en de Nederlandse wetgeving beter kan.¹⁴¹ Veel kritiekpunten van UNHCR waren terug te voeren op het ontbreken van een deugdelijke vaststellingsprocedure. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel hebben hierop gereageerd in een brief aan de Tweede Kamer in augustus 2012.¹⁴² Zij gaven aan het niet eens te zijn met de kritiek van UNHCR omdat staatloosheid volgens hen wordt vastgesteld bij de inschrijving in de GBA – nu de BRP.¹⁴³ Op dat standpunt valt met het oog op de systematiek van de GBA en BRP – zie paragraaf 2.5.2 – het een en ander af te dingen, maar feit is wel dat een registratie als staatloze dankzij artikel 2.17 van de nieuwe Wet BRP inmiddels gemakkelijker is dan toen UNHCR haar rapport in 2011 uitbracht, omdat een vermoeden van staatloosheid van de IND nu in de BRP kan worden opgenomen.

In 2012, een jaar na het UNHCR-rapport, kwam het ACVZ-advies over opvang uit,¹⁴⁴ en daarop kwam een reactie waarin de staatssecretaris het Nederlandse terugkeerbeleid verdedigde.¹⁴⁵ Dat is volgens hem sluitend omdat een afgewezen asielzoeker 28 dagen krijgt om te vertrekken, en als hij niet terug kan, kan hij een buitenschuldaanvraag indienen. Het bieden van meer ruimte is in de ogen van de staatssecretaris niet wenselijk, omdat de vreemdeling aangespoord moet worden om te vertrekken. Om die reden is ook het koppelingsbeginsel voor de staatssecretaris nog steeds een adequaat middel om onrechtmatig verblijf te bestrijden. Het ACVZ-advies is voor hem wat dat betreft dan ook geen aanleiding geweest voor veranderingen. Interessant is dat de staatssecretaris in de kabinetsreactie eveneens ingaat op de bepalingen uit het IVRK en het ESH waar Nederland volgens de ACVZ meer

¹⁴¹ UNHCR staatloosheid in Nederland, p. 61-65.

¹⁴² Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1889.

¹⁴³ Goudsmit 2014.

¹⁴⁴ ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1630.

aandacht aan zou moeten besteden met betrekking tot de zorg voor illegalen.¹⁴⁶ De regering is het niet eens met de ACVZ omdat de genoemde artikelen in Nederland geen rechtstreekse werking hebben. Bij dat standpunt bleef de regering na de voorlopige uitspraak van het ECSR.¹⁴⁷ Zoals al aangegeven heeft de regering ook inhoudelijk de in de reactie op het ACVZ-advies uitgezette bakens niet verplaatst naar aanleiding van de voorlopige ECSR-uitspraak en de uitspraken van de rechter in Darmstadt. In het geval van de voorlopige ECSR-uitspraak was dat omdat de regering van mening is dat de uitspraak de reikwijdte van het ESH te buiten gaat. Ook is de regering van mening dat een voorlopige uitspraak van het ECSR, net als einduitspraken van het ECSR, de betrokken staat niet dwingen tot het treffen van bepaalde maatregelen. In dat standpunt werd de regering gesteund door de Afdeling Advisering van de Raad van State.¹⁴⁸ In het geval van de Darmstadt-uitspraken vond de regering dat die niet tot actie noopten omdat ze slechts over individuele gevallen gaan.¹⁴⁹

Het is niet ondenkbaar dat de regering binnenkort noodgedwongen haar opvangbeleid voor illegalen toch zal versoepelen naar aanleiding van de definitieve ECSR-uitspraak, die tot zo'n versoepeling oproept. Dat zal niet van harte gaan, want de regering is nog altijd niet van plan om geld uit te geven aan de opvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Daarin komt ze wel steeds meer alleen te staan, nu sommige gemeenten op eigen houtje al zijn overgegaan op het bieden van opvang,¹⁵⁰ en er ook vanuit de Tweede Kamer een steeds luidere roep om verandering klinkt.¹⁵¹ Daarnaast is het verre van onwaarschijnlijk dat uitgeprocedeerde asielzoekers zelf nog deze winter via de rechter opvang zullen proberen af te dwingen. Het kwam al eerder voor dat de overheid gedwongen wordt een uitspraak van het ECSR na te leven doordat de Nederlandse rechter die uitspraak toepast.¹⁵² Als de staatssecretaris zijn

¹⁴⁶ ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012, p. 9.

¹⁴⁷ *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, 583.

¹⁴⁸ Afdeling advisering van de Raad van State, *Voorlichting over het instrument van de 'immediate measure' van het Europees Comité voor Sociale Rechten*, advies W03.13.0414/II/Vo, 13 december 2013 (vindplaats: *Kamerstukken II* 2013/14, 29 279, nr. 183).

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1821.

¹⁵⁰ Voorloper op dit gebied is de gemeente Den Haag, zie College van burgemeester en wethouders gemeente Den Haag, 'Bewoners Zilverstraat en nachtopvang bed, bad en brood', brief aan de gemeenteraad van Den Haag, 13 november 2014 (raadpleegbaar via www.denhaag.nl onder RISnummer 278220).

¹⁵¹ Zie bijvoorbeeld een recent ingediende initiatiefnota van SP en GroenLinks over opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers die bereid zijn aan terugkeer mee te werken: *Kamerstukken II* 2013/14 34 006, nr. 2.

¹⁵² HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328, *JV* 2012/458 m.nt. Slingenberg.

opvangbeleid versoepelt, zal dat namelijk pas in februari of maart 2015 zijn, wanneer het Comité van Ministers van de Raad van Europa van het ECSR bij elkaar komt om de uitspraak te bespreken.¹⁵³ Als ook het Comité van Ministers Nederland oproept tot actie, is het onwaarschijnlijk dat het kabinet de duidelijke uitspraak van het ECSR zomaar naast zich neer legt, onder andere omdat dat negatieve reacties van andere regeringen kan uitlokken. Met name binnen de EU zullen de meeste lidstaten toch al niet op één lijn zitten met het Nederlandse opvangbeleid, dat door het koppelingsbeginsel immers veel strenger is dan dat in veel andere Unielidstaten, zo wees onderzoek van de ACVZ¹⁵⁴ en van de regering zelf¹⁵⁵ al uit.

Na het ACVZ-advies over opvang volgde het buitenschuldadvies,¹⁵⁶ waarin de ACVZ (zie paragraaf 3.2) aandrang op verandering dan wel weglating van een aantal buitenschuldvoorwaarden in de Vreemdelingencirculaire 2000, en een duidelijker toelichting op die voorwaarden, zodat voor vreemdelingen helder zou worden wat er nu daadwerkelijk van hen verwacht wordt. In de kabinetsreactie op dit advies¹⁵⁷ gaf de staatssecretaris te kennen het met de aanbevelingen van de ACVZ grotendeels eens te zijn. Dit vereiste echter geen daadwerkelijke beleidsveranderingen, omdat de kritiek van de ACVZ vooral zag op de uitvoering en niet op de inhoud van het beleid. Het regeringsstandpunt dat het buitenschuldbeleid uitzonderingsbeleid moet zijn voor een heel beperkt aantal gevallen wordt door de ACVZ namelijk gedeeld.¹⁵⁸ Dat de staatssecretaris zich in grote lijnen kon vinden in de aanbevelingen van de ACVZ wil overigens niet zeggen dat deze ook daadwerkelijk zijn overgenomen, want in de praktijk blijkt daarvan nauwelijks sprake te zijn.¹⁵⁹ Dat betreft onder andere de aanbeveling van de ACVZ om een termijn te bepalen voor de maximale duur van de buitenschuldprocedure.¹⁶⁰ Doordat de regering aan die aanbeveling op papier wel, maar in de praktijk niet tegemoet is gekomen, kan het nog steeds voorkomen dat de buitenschuldprocedure van een vreemdeling jaren duurt omdat de betrokken buitenlandse vertegenwoordiging niet

¹⁵³ NOS, 'Teeven: Rijk werkt niet mee aan winteropvang', 20 november 2014, zie <http://nos.nl/artikel/2004776-teeven-rijk-werkt-niet-mee-aan-winteropvang.html> (26 november 2014). Zie ook *Kamerstukken II* 2014/15 19637, nr. 1915.

¹⁵⁴ ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012, p. 9-12.

¹⁵⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1878.

¹⁵⁶ ACVZ-advies buitenschuldbeleid 2013.

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1721, p. 32-42.

¹⁵⁸ ACVZ-advies buitenschuldbeleid 2013, p. 71.

¹⁵⁹ Vergeer 2013.

¹⁶⁰ ACVZ-advies buitenschuldbeleid 2013, p. 95.

meewerkt, terwijl de vreemdeling zelf alles doet om aan de buitenschuldvoorwaarden te voldoen.¹⁶¹

Tot slot kwam eind vorig jaar nog een ACVZ-advies over de jure staatloosheid in Nederland uit, waarin (zie paragraaf 3.2) met name het gebrek aan een vaststellingsprocedure en de problemen rondom registratie in de BRP, verkrijging van verblijfsrecht en naturalisatie het voorwerp van kritiek waren.¹⁶² Op dit advies is recent een voorlopige kabinetsreactie verschenen.¹⁶³ In vergelijking met de kabinetsreactie op het rapport van UNHCR geeft deze reactie blijk van een meer coöperatieve houding van het kabinet. De staatssecretaris geeft aan een aantal aanbevelingen van de ACVZ – gedeeltelijk – over te nemen. Van zeer groot belang is de toezegging om een vaststellingsprocedure in te stellen. De precieze vorm van die procedure moet overigens nog nader worden bepaald. De aanbeveling om de eis van overhandiging van een geboortakte bij naturalisatie af te schaffen, wil de staatssecretaris niet in zijn geheel overnemen, maar hij belooft wel specifiek beleid voor de bewijslast van staatlozen in de HRwN op te nemen. De staatssecretaris gaat niet mee in het advies om na vaststelling van staatloosheid ook verblijfsrecht toe te kennen omdat staatloosheid geen ‘objectieve belemmering voor terugkeer’ is, zoals het vluchtelingschap. Om dezelfde reden is de staatssecretaris van mening dat het niet onredelijk is om staatlozen te vragen contact met de autoriteiten van een land van eerder verblijf op te nemen.

In een aanvulling op de kabinetsreactie heeft de staatssecretaris nog een belangrijke verandering aangekondigd. Naar aanleiding van het ACVZ-advies komt de regering namelijk deels terug op haar standpunt dat de eis van drie jaar toelating voor in Nederland geboren staatloze kinderen van artikel 6, eerste lid onder b, niet onredelijk is. Binnenkort zal een wetsvoorstel worden geschreven om de RwN zo aan te passen dat naast het bestaande artikel 6, eerste lid onder b een optierecht komt waarvoor toelating geen voorwaarde meer is. Wel moet het in Nederland geboren staatloze kind dan 5 jaar feitelijk verblijf in Nederland hebben. Ook moet het voor de ouders niet mogelijk zijn om de staatloosheid van hun kind op te heffen, en mogen de ouders zich niet schuldig hebben gemaakt aan het tegenwerken van terugkeer of het onttrekken aan een meldplicht.¹⁶⁴ Ingegeven door de overtuiging van het kabinet dat personen die niet in Nederland mogen zijn, ook geen nationaliteitsrechten moeten kunnen opbouwen zijn

¹⁶¹ Vergeer 2013, p. 452.

¹⁶² ACVZ-advies staatloosheid 2013.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1889.

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 2014/15 19 637, nr. 1917.

de eisen van dit nieuw op te nemen optierecht dus zwaar. De eisen aan het gedrag van de ouders van het betrokken kind zijn enerzijds begrijpelijk. Anderzijds moet bedacht worden dat de ouders waar het om gaat vaak zelf ook in een niet te benijden situatie verkeren – zoals dakloosheid en de jure of de facto staatloosheid – waarin het soms juist aantrekkelijk kan zijn om vertrek wél te frustreren of níét te voldoen aan een meldplicht. Als de ouders niet 5 jaar lang correct gedrag vertonen, wordt hun kind daarvan de dupe zonder dat het daaraan enige schuld heeft. Dat neemt niet weg dat de plannen van de staatssecretaris een verbetering vormen van het huidige stelsel.

Hoewel vooralsnog niet alle aanbevelingen van de ACVZ worden overgenomen, en de staatssecretaris aangeeft vast te zullen houden aan een strikt onderscheid tussen de jure en de facto staatlozen, betekent het geheel aan voorgenomen veranderingen wel een in potentie ingrijpende wijziging van het Nederlandse staatloosheidsbeleid.

3.4 Conclusie

De Nederlandse wetgeving waarmee de niet-uitzetbare staatloze migrant te maken krijgt is de afgelopen jaren flink onder vuur genomen. De regering leek lange tijd ondanks alle kritiek haar standpunten grotendeels overeind te laten, ook al werden die standpunten in steeds duidelijker bewoordingen door verschillende rechters ondermijnd, zowel op het gebied van staatloosheid als op het gebied van opvang voor – niet-uitzetbare – illegalen. In de recente kabinetsreactie op het ACVZ-advies inzake staatloosheid en in de aanvulling op die reactie wordt echter een andere toon aangeslagen. Voor staatlozen betekent de invoering van een vaststellingsprocedure een stap vooruit, evenals de toezegging dat specifiek beleid over de bewijslast voor staatlozen in een naturalisatieprocedure zal worden opgenomen in de HRwN en het voornemen om een nieuw optierecht voor staatloze kinderen in te voeren. Veel hangt echter af van de concrete invulling, waarover de komende tijd meer duidelijk zal worden.

Hoewel de regering haar standpunten op het gebied van staatloosheid grondig wijzigt, blijft het beleid streng. Zo wordt niet getornd aan het onderscheid tussen de jure en de facto staatlozen, en krijgen personen die na een vaststellingsprocedure als staatloos worden erkend geen verblijfsrecht. Daardoor blijft het onderscheid tussen de jure en de facto staatlozen in de praktijk klein. Het is onduidelijk hoe zal worden omgegaan met de vertrekplicht van personen waarvan staatloosheid is vastgesteld. Krijgen zij na een bepaalde periode of een bepaald aantal terugkeer pogingen een buitenschuldvergunning? Als erkend staatlozen langdurig in de

illegaliteit zitten, zou dat immers het koppelingsbeginsel en het daaraan ten grondslag liggende standpunt dat elke illegale vreemdeling bewust kiest voor de illegaliteit nog verder aantasten.

De tijd zal leren in hoeverre de praktijk zal veranderen naar aanleiding van de aangekondigde wijzigingen. Wat de regering niet lijkt te willen veranderen is het primaat van het migratiebeleid. De mensen over wie dat beleid gaat, in casu niet-uitzetbare staatloze migranten, lijken op het tweede plan terecht te komen, waardoor een juridisch vacuüm – lees: een uitzichtloos leven als illegaal op straat of in detentie – voor deze personen op de loer ligt. Het rechtssysteem faalt als het voor deze personen geen oplossing heeft die rekening houdt met hun mens-zijn. ‘Die Menschenwürde ist Migrationspolitisch nicht zu relativieren’ schreef de voorzieningenrechter in Darmstadt in zijn uitspraken¹⁶⁵ over uitzetting van asielzoekers naar Nederland. De uitspraken binden Nederland op geen enkele wijze, maar doen wel, samen met de uitspraken van het ECSR, een moreel appel op de overheid.

¹⁶⁵ Zie bijvoorbeeld Verwaltungsgericht Darmstadt 19 mei 2014, Az. 4 L 795/14.DA.A, p. 4, tweede alinea. De rechter in Darmstadt citeert met deze uitspraak het Duitse grondwettelijke hof (Bundesverfassungsgericht).

4: Wat moet er nog veranderen om een juridisch vacuüm voor de niet-uitzetbare staatloze migrant te voorkomen?

4.1: Inleiding

Uit hoofdstuk 2 en 3 is duidelijk geworden wat in Nederland de juridische positie is van de niet-uitzetbare staatloze migrant, en wat daarvan de praktische gevolgen zijn. In veel gevallen komt de niet-uitzetbare staatloze migrant in een juridisch vacuüm, dat wil zeggen een situatie waarop het Nederlandse rechtssysteem geen grip heeft, omdat zowel terugkeer als het legaliseren van verblijf geen optie zijn. De rondtrekkende groep illegalen in Amsterdam, waaronder ook – de facto – staatlozen,¹⁶⁶ vormt hiervan een levend voorbeeld.

In dit hoofdstuk wordt behandeld wat er moet veranderen om een juridisch vacuüm voor de niet-uitzetbare staatloze migrant te voorkomen. Daarbij komt aan bod wat de overheid nog moet doen om aan verplichtingen van internationaal en Europees recht te voldoen, en wat de niet-uitzetbare staatloze migrant nodig heeft om te voorkomen dat hij in een juridisch vacuüm raakt.

4.2: Het perspectief van de overheid: wat moet er nog gebeuren om aan verplichtingen van internationaal en Europees recht te voldoen?

Toen in 1960 de goedkeuringswet voor het Staatlozenverdrag door de Tweede Kamer werd behandeld, schreef de regering in de memorie van toelichting dat een ‘negatief aspect’ van het verdrag was dat er geen bepaling in staat die staatlozen van een nationaliteit voorziet. Volgens de toenmalige regering kon alleen daarin een definitieve oplossing van de staatloosheidsproblematiek liggen.¹⁶⁷ Bijna 65 jaar later staan de zaken er anders voor. Uit de vorige hoofdstukken bleek dat de overheid zowel op het gebied van staatloosheid als op het gebied van opvang voor illegalen normen van internationaal en Europees recht vaak zo restrictief mogelijk interpreteert en ze soms zelfs negeert, bijvoorbeeld door implementatie achterwege te laten. Een aantal punten verdient dan ook de aandacht bij een adequate aanpak van de problematiek van de niet-uitzetbare staatloze migrant.

¹⁶⁶ T. Spijkerboer ‘Wij zijn hier’: gelijke behandeling van niet-uitzetbare vreemdelingen?, *NJB* 2013/1204, afl. 19, p.1257.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II* 1959/60, 5881 (R179), 3, p. 4.

Vaststellingsprocedure

De regering heeft toegezegd een vaststellingsprocedure te gaan ontwerpen. De uiteindelijke waarde van die procedure voor staatlozen is sterk afhankelijk van de wijze waarop de vaststellingsprocedure wordt ingericht.

Een vaststellingsprocedure moet in de eerste plaats toegankelijk zijn. De aandachtspunten die UNHCR daartoe aanstipt zijn in mijn ogen zeer bruikbaar omdat ze zo zijn opgesteld dat rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van staatlozen. UNHCR pleit ervoor dat de procedure overal in het land gestart kan worden, ook door vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, en dat geen termijn gesteld wordt voor het indienen van een vaststellingsaanvraag.¹⁶⁸ Wel dient een termijn te worden gesteld voor de maximale duur van de procedure – maximaal een jaar wat betreft UNHCR –,¹⁶⁹ zodat de staatloze zich voor slechts een korte periode in onzekerheid bevindt.

Om er voor te zorgen dat de vaststellingsprocedure zoveel mogelijk staatlozen van dienst is, moedigt UNHCR bovendien aan dat de autoriteiten – in Nederland: de IND – tijdens een toelatingsprocedure besluiten om een vaststellingsprocedure te starten als er tekenen zijn die op staatloosheid wijzen. Als de regering voor een dergelijke benadering van de vaststellingsprocedure kiest, zou dat in elk geval aantonen dat zij de staatloosheidsproblematiek serieus neemt, en dat zij niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest van het Staatlozenverdrag wil handelen. In die lijn zou in mijn ogen goed passen dat ook de facto staatlozen toegang krijgen tot de vaststellingsprocedure. Zo kan daadwerkelijk worden uitgesloten dat ze niet de jure staatloos zijn, maar vooral komt dan aan het licht hoe hun situatie er precies uitziet, en zo kan gericht worden toegewerkt naar ofwel terugkeer, ofwel voorlopig rechtmatig verblijf in Nederland. Het verschil met de buitenschuldprocedure is dat in een vaststellingsprocedure meer rekening wordt gehouden met problemen rondom documentatie en dat betrokkene veel meer wordt geholpen bij het voldoen aan de bewijslast.¹⁷⁰ Daardoor is ook voor de facto staatlozen een vaststellingsprocedure geschikter dan de buitenschuldprocedure.

Verblijfsrecht en identiteitspapieren voor staatlozen

Als Nederland serieus werk wil maken van naleving van het Staatlozenverdrag, betekent dat niet alleen dat verplichtingen uit dat verdrag moeten worden nagekomen, maar ook dat het

¹⁶⁸ UNHCR Handbook on protection of stateless persons 2014, p. 28.

¹⁶⁹ UNHCR Handbook on protection of stateless persons 2014, p. 30.

¹⁷⁰ UNHCR Handbook on protection of stateless persons 2014, p. 32-39.

beleid moet worden afgestemd op het doel van het Staatlozenverdrag, namelijk de verbetering van de status van staatlozen.¹⁷¹ Daarbij is het mijns inziens van essentieel belang dat aan erkende staatlozen een verblijfsrecht wordt toegekend, zodat zij ook een beroep kunnen doen op de rechten uit het Staatlozenverdrag die zijn voorbehouden aan staatlozen met rechtmatig verblijf. In het kader van de gelijke behandeling van de facto staatlozen, zou ook aan hen – voorlopig – verblijfsrecht moeten worden toegekend als duidelijk is dat uitzetting binnen redelijke termijn niet lukt.

Verder komt het de serieuze naleving van het Staatlozenverdrag ten goede als personen in afwachting van vaststelling dezelfde rechten op voorzieningen hebben als personen in een asielprocedure.¹⁷² Daarbij hoort in de ogen van UNHCR – en naar mijn mening zeer terecht – ook het toekennen van identiteitspapieren.¹⁷³ Staatlozen zijn immers minstens zo ontheemd en hulpeloos als vluchtelingen, die in afwachting van hun procedure ook identiteitspapieren krijgen. Bovendien verplicht artikel 27 Staatlozenverdrag tot toekenning van identiteitspapieren, een verplichting waar Nederland een loopje mee neemt bij buitenschuldaanvragers – zie paragraaf 2.5.2. Zolang er nog geen vaststellingsprocedure is, zal het buitenschuldbeleid op dit punt dan ook moeten veranderen.

Naturalisatie

In het verlengde hiervan ligt de manier waarop Nederland omgaat met naturalisatie van staatlozen. De praktijk van artikel 8, vierde lid RwN moet veranderen in die zin dat het daadwerkelijk behulpzaam kan zijn voor de staatloze die wil naturaliseren. Pas dan voldoet Nederland aan artikel 32 Staatlozenverdrag.

Wat betreft de naturalisatie van in Nederland geboren staatloze kinderen is het in de eerste plaats goed nieuws dat de regering zich eindelijk wat heeft aangetrokken van de kritiek van onder andere de ACVZ¹⁷⁴ en de rechter¹⁷⁵ op het toelatingsvereiste van artikel 6, eerste lid onder b RwN. Tegelijkertijd acht ik het van belang hieraan toe te voegen dat het door de regering voorgestelde optierecht enkele scherpe randen heeft, waardoor het niet ondenkbaar is dat het nieuwe optierecht voor de praktijk minder betekenisvol wordt dan het op het eerste

¹⁷¹ UNHCR Handbook on protection of stateless persons 2014, p. 52.

¹⁷² UNHCR Handbook on protection of stateless persons 2014, p. 52.

¹⁷³ UNHCR Handbook on protection of stateless persons 2014, p. 48.

¹⁷⁴ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 33-38 en p. 92.

¹⁷⁵ Rb. Zwolle 9 september 2010, ECLI:NL:RBZLY:2010:BN6394, *JV* 2011/58 m.nt. de Voer.

gezicht lijkt. Zo is het betrokken kind bij het nieuwe optierecht sterk afhankelijk van het gedrag van zijn ouders, terwijl die vaak in een dermate instabiele situatie verkeren dat ze gemakkelijk in de verleiding kunnen worden gebracht om het belang van de Nederlandse nationaliteit van hun kind even niet op de eerste plaats te zetten. De regering legt daarmee in mijn ogen een te grote verantwoordelijkheid neer bij mensen in een hulpeloze situatie. Wat betreft het nieuwe optierecht is er overigens nog een punt dat verbetering behoeft en dat is de verlening van de Nederlandse nationaliteit aan in Nederland geboren kinderen die staan ingeschreven onder de noemer ‘onbekende nationaliteit’. Onder hen bevinden zich waarschijnlijk ook staatlozen die niet aan de bewijslast kunnen voldoen voor een BRP-registratie als staatloze, zoals door de ACZV uiteen is gezet.¹⁷⁶ Het is daarom noodzakelijk dat de regering bij het opstellen van het aangekondigde wijzigingsvoorstel rekening houdt met de belangen van het kind (artikel 3 IVRK) en zijn recht op een nationaliteit (artikel 7 IVRK), zonder daarbij het staatloosheidsbegrip al te strikt te interpreteren. Het zou daarom andermaal een goede zaak zijn om de facto staatlozen gelijk te behandelen met de jure staatlozen.

Normen van Unierecht en terugkeerbeleid in andere lidstaten

De normen van de Terugkeerrichtlijn kunnen door lidstaten op verschillende manieren worden ingevuld. Binnenkort zal de Europese Commissie de lidstaten daarin meer gaan sturen door het opstellen van een terugkeerhandboek met regels en ‘best practices’, onder meer om ‘te voorkomen dat niet-uitzetbare personen hun basisrechten voor onbepaalde tijd verliezen’.¹⁷⁷ Op een dergelijk standpunt stelde de commissie zich eveneens in het in paragraaf 2.5.2 aangehaalde soft law document. Een onderzoek in opdracht van de regering toonde aan dat behalve de Unie zelf ook veel lidstaten een minder terughoudend opvangbeleid voorstaan dan Nederland.¹⁷⁸ Dit geeft aan dat het juridisch gezien niet aan mogelijkheden ontbreekt om op nationaal niveau een soepeler opvangbeleid te hanteren. De normen uit de Terugkeerrichtlijn zijn minimumnormen, en ook is artikel 6 lid 4 Tri over toekenning van – voorlopig – rechtmatig verblijf aan illegalen, bijvoorbeeld in geval van niet-uitzetbaarheid, niet voor niets opgesteld. Een soepelere opstelling tegenover niet-uitzetbaren zou hun omstandigheden in Nederland leefbaarder maken,

¹⁷⁶ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 36-38.

¹⁷⁷ Europese Commissie, *Evaluatie Terugkeerrichtlijn*, 28 maart 2014, bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 33 512, nr. 14, p. 10.

¹⁷⁸ European Migration Network, *Ad-Hoc Query on “the support/accommodation provided to irregularly staying third country nationals”*, 12 augustus 2014, bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 19 637, nr. 1878.

maar het zou Nederland ook dichterbij de standpunten van de Unie en de meeste lidstaten brengen. Daarmee kan een eerste stap gezet worden naar een Uniebrede aanpak van niet-uitzetbaarheid. De lidstaten hebben immers met gelijksoortige problemen te maken, en een gezamenlijke aanpak kan ook voor Nederland voordelig zijn, nu het lastig blijkt om tot nationale oplossing te komen.

Menswaardiger omgang met opvang

Het koppelingsbeginsel en de strikte toepassing daarvan zijn met betrekking tot mensenrechten bekritiseerd door Nederlandse en niet-Nederlandse rechters en lijken ook niet te rijmen met de standpunten van de EU. Het is dan ook niet uitgesloten dat vroeger of later het strenge Nederlandse opvangbeleid wordt versoepeld onder politieke druk, of naar aanleiding van een rechterlijke veroordeling door bijvoorbeeld het EHRM – op grond van artikel 3 of 8 EVRM – of het Europese Hof van Justitie – op grond van artikel 1 van het Handvest. De regering zou er in mijn ogen goed aan doen om niet-uitzetbaren nu al uit eigen beweging meer voorzieningen te geven, niet alleen met het oog op de mensenrechten van de nu nog op straat levende illegaal, maar ook met het oog op de effectiviteit van het eigen beleid. Dat is af te leiden uit het onderzoek van de ACVZ naar het opvangbeleid in Denemarken. Daar krijgen vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in elk geval onderdak, voedsel en kleding. Hierdoor zijn er geen conflicten over noodopvang tussen de centrale overheid en lokale overheden, is er nauwelijks jurisprudentie over opvang en schending van mensenrechten en zijn er ‘in de Deense wet- en regelgeving of de uitvoeringspraktijk op dit punt geen knelpunten te constateren.’¹⁷⁹ De ruimere opvangvoorziening leidt bovendien niet tot een overbelast opvangsysteem.¹⁸⁰ De ACVZ liet ook de Belgische en Franse regelgeving en praktijk onderzoeken. Zowel België als Frankrijk zijn streng in hun opvangbeleid, maar minder streng dan Nederland, en ook voor deze landen geldt dat er minder fricties zijn bij de uitvoering van het beleid dan in Nederland.¹⁸¹

Al met al is dan ook de vraag gerechtvaardigd of het echt zo is dat de restrictieve interpretatie door Nederland van normen van Europees en internationaal recht met betrekking tot een menswaardig bestaan van illegalen noodzakelijk is om het doel te halen dat Denemarken met een totaal andere aanpak juist wel haalt, namelijk een uitvoeringspraktijk zonder knelpunten.

¹⁷⁹ ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012, p. 10.

¹⁸⁰ ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012, p. 51.

¹⁸¹ ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012, p. 53-104.

4.3: Het perspectief van de niet-uitzetbare staatloze migrant: wat moet er nog gebeuren om de kans op een juridisch vacuüm zo klein mogelijk te maken?

In de vorige paragraaf werden enkele onderwerpen besproken ten aanzien waarvan de regering veranderingen moet doorvoeren om te voldoen aan verplichtingen van internationaal en Europees recht. Om te voorkomen dat niet-uitzetbare staatloze migranten in Nederland in een juridisch vacuüm terechtkomen zijn echter meer veranderingen nodig. Sommige van de knelpunten die hierna worden besproken kwamen in de vorige paragraaf ook al aan de orde, maar worden nu vanuit een ander perspectief belicht. Voor andere hierna te bespreken onderwerpen geldt dat er ook wel een bepaling uit Europees of internationaal recht valt aan te wijzen waarop de noodzaak tot verandering gebaseerd kan worden, maar dat de noodzaak tot verandering zich in deze gevallen scherper aftekent als zij gezien wordt vanuit de positie van de niet-uitzetbare staatloze migrant in plaats van vanuit de positie van de overheid.

Het belang van een snelle oplossing

Voor de niet-uitzetbare staatloze migrant is het om twee redenen van belang dat zijn uitzichtloze en opvangloze situatie snel beëindigd wordt.

De eerste reden is dat kinderen van staatlozen eveneens staatloos ter wereld komen, en zo in dezelfde impasse raken als hun ouders.¹⁸² Naast het nieuwe optierecht voor in Nederland geboren staatloze kinderen zonder rechtmatig verblijf zou er daarom ook snel een regeling moeten komen voor kinderen van de facto staatlozen die in Nederland geboren worden. De facto staatloze kinderen kunnen wellicht op langere termijn terug naar het land van hun officiële nationaliteit, maar ze zouden tenminste een verblijfsrecht in Nederland moeten krijgen.

De tweede reden betreft de gezondheid van personen die op straat leven. Uit een al genoemd Utrechts onderzoek naar de gevolgen van het leven in de illegaliteit op illegalen blijkt dat het leven op straat en de bijbehorende onzekerheid een slechte invloed hebben op de fysieke en psychische gezondheid van betrokkenen.¹⁸³ Elke dag extra op straat verslechtert hun situatie, zodat het voor hun gezondheid zeer bevorderlijk zou zijn als de overheid snel zou overschakelen op het bieden van onderdak, voedsel en kleding. Dat stimuleert illegalen bovendien om actief naar een oplossing te zoeken, simpelweg omdat ze er de energie voor hebben en overleven niet

¹⁸² Zie voor een ervaringsverhaal M. Graaff, 'Kort interview met Lian en Chung', *Asiel&Migrantenrecht* 2013 nr. 05/06, p. 293.

¹⁸³ Stichting LOS 2009.

meer hun eerste prioriteit is. Dit ondervond de gemeente Amsterdam toen recent enkele maanden opvang werd geboden aan de groep illegalen van de Vluchthaven.¹⁸⁴ Hoewel de regering desondanks over de resultaten van dit project niet tevreden was, kan niet ontkend worden dat het bieden van opvang niet alleen voor de niet-uitzetbare, maar ook voor de overheid voordelen heeft. Als er voor staatlozen nog een terugkeermogelijkheid bestaat, zal die waarschijnlijk sneller worden gevonden binnen dan buiten de opvang.

Het belang van naturalisatie

Zowel de facto als de jure staatlozen hebben geen staat die verantwoordelijk voor hen is en hun rechten en vrijheden waarborgt. ‘We are not born equal; we become equal as members of a group’, stelt Hannah Arendt (zie hoofdstuk 1) waarmee ze aangeeft dat (mensen)rechten alleen daadwerkelijk vat hebben op personen die zich binnen de grenzen van een juridische maatschappij bevinden, waarbij paspoorten de scheidslijn vormen. Wie een nationaliteit heeft, weet daarmee dat hij binnen een bepaald territorium een – idealiter – volledig pakket aan mensenrechten tot zijn beschikking heeft. Wie geen – effectieve – nationaliteit heeft, wordt voor volledig genot van al zijn mensenrechten altijd naar een ander land verwezen.¹⁸⁵ In de Nederlandse Grondwet is dit concept bijvoorbeeld terug te zien in artikel 4, waar het recht op deelname aan het politiek proces wordt toegekend aan ‘iedere Nederlander’.

De realiteit voor staatlozen is echter dat ze niet terug kunnen naar een land waar ze wél behandeld worden als staatsburger, en daarom verdienen ze een andere aanpak dan migranten mét een effectieve nationaliteit.¹⁸⁶ Het bieden van enkel verblijfsrecht kan dan geen definitieve oplossing zijn, want pas na naturalisatie is de staatloze in juridisch opzicht een volwaardig lid van de maatschappij. Hierbij is het belangrijk te beseffen dat het hierboven geschetste systeem van toegang tot mensenrechten niet alleen voor de jure staatlozen, maar ook voor de facto staatlozen negatief uitpakt. Ook de facto staatlozen moeten dus uitzicht hebben op naturalisatie om een leven in een juridisch vacuüm te voorkomen.

¹⁸⁴ *Evaluatie Vluchthaven Amsterdam*, mei 2014, bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 19 637, nr. 1866, p. 7.

¹⁸⁵ G. Noll, ‘Why human rights fail to protect undocumented migrants’, *European Journal of Migration and Law* 12 (2010), p. 253.

¹⁸⁶ Voor een uitwerking van dit standpunt, zie Spijkerboer 2013.

Het belang van een oplossing voor de facto staatlozen

Vaak is bij de bestrijding van staatloosheidsproblematiek met name aandacht voor de de jure staatloze. Ook in de recente kabinetsreactie op het ACVZ-advies over staatloosheid is dat benadrukt. Het is echter noodzakelijk dat ook aandacht wordt besteed aan het voorkomen van een juridisch vacuüm voor de facto staatlozen, omdat hun probleem, dat in de praktijk weinig verschilt van dat van de jure staatlozen, fundamenteel anders is dan dat van andere niet-uitzetbaren. UNHCR doet de suggestie om een status voor de facto staatlozen te creëren die gelijk is aan die voor de jure staatlozen, maar die wordt ingetrokken zodra de de facto staatloze kan terugkeren.¹⁸⁷ Dat lijkt mij een adequate oplossing, want zo wordt de staat niet onnodig belast, en komt de de facto staatloze niet in een vacuüm terecht. Bij het voorkomen van een vacuüm voor de facto staatlozen zou mijns inziens ook het bewijs van ontbreken van zicht op uitzetting behulpzaam kunnen zijn, dat volgens het recente Mahdi-arrest van het Europese Hof van Justitie moet worden uitgereikt aan personen die uit vreemdelingenbewaring zijn ontslagen en niet binnen een redelijke termijn kunnen terugkeren.¹⁸⁸ Een dergelijk bewijs zou immers kunnen gelden als officiële vaststelling van – voorlopige – niet-uitzetbaarheid. Omdat het Mahdi-arrest recent is geweest is op dit moment overigens nog niet duidelijk wat de precieze rol wordt van dit bewijs van niet-uitzetbaarheid.

Het belang van een coöperatieve houding van de overheid

Een juridisch vacuüm voor de niet-uitzetbare staatloze migrant kan alleen voorkomen worden als de overheid daarbij wil helpen. In het huidige migratiebeleid speelt de vraag of een uit te zetten vreemdeling ook daadwerkelijk kan vertrekken onvoldoende een rol, en er wordt onder de Terugkeerrichtlijn zelfs gewerkt aan het vertrek van staatlozen,¹⁸⁹ wat absurdistisch aandoet en ook niet strookt met de doelen van het Staatlozenverdrag. Niet-uitzetbaren worden in de politiek niet altijd als hulpbehoevend gezien, maar vaak ook als crimineel, zonder dat dat onderbouwd kan worden.¹⁹⁰

Bij een dergelijke benadering is de niet-uitzetbare staatloze migrant niet gebaat. Wat voor zijn positie veel beter zou zijn is een overheid die onderzoekt of een persoon daadwerkelijk staatloos en niet-uitzetbaar is, zodat duidelijk wordt in welke situatie betrokkene verkeert, en

¹⁸⁷ UNHCR Handbook on protection of stateless persons 2014, p. 58.

¹⁸⁸ HvJ EU 5 juni 2014, C-146/14 PPU (*Mahdi*), JV 2014/230 m.nt. G.N. Cornelisse.

¹⁸⁹ ACVZ-advies staatloosheid 2013, p. 72.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14 19 637, nr. 1821.

welke oplossing hij nodig heeft: terugkeer moet de voorkeursoplossing blijven, maar als dat niet mogelijk blijkt, moet geaccepteerd worden dat een effectieve staatlozenbescherming vereist dat de jure en de facto staatloze migranten niet in een vacuüm kunnen worden geplaatst, maar – voorlopig – moeten worden opgenomen in de maatschappij.

Het zichtbaar maken en inventariseren van het probleem van de niet-uitzetbare staatloze migrant is overigens in het belang van de overheid en in dat van onze samenleving waarin veiligheid hoog in het vaandel staat. Uit het al genoemde onderzoek naar illegalen in Utrecht blijkt dat illegalen regelmatig in situaties terechtkomen die overlast veroorzaken die ten laste komt van de maatschappij.¹⁹¹ Zo gaan illegalen met besmettelijke ziekten lang niet altijd naar een dokter uit angst voor de autoriteiten. Om dezelfde reden durven ze niet altijd de hulpdiensten te bellen als ze getuige zijn van een noodsituatie, of rennen ze weg na het veroorzaken van een ongeluk. Daarnaast kunnen grote groepen illegalen op lokaal niveau een ontwrichtende werking hebben. Hoewel niet-uitzetbare staatloze migranten maar een klein deel uitmaken van de naar schatting 100.000 illegalen in Nederland, moge duidelijk zijn dat een continuering van een juridisch vacuüm voor deze groep niet alleen nadelig is voor henzelf, maar ook voor overheid en samenleving.

4.4: Conclusie

In dit hoofdstuk zijn ten eerste enkele punten in de Nederlandse staatlozenbescherming aan bod gekomen waarop Nederland het beleid moet verbeteren om aan zowel de letter als de geest van Europees en internationaal recht te voldoen, en om te komen tot een effectieve staatlozenbescherming. Ten tweede zijn enkele lacunes in de Nederlandse staatlozenbescherming besproken vanuit het perspectief van de staatloze zelf.

Duidelijk is dat de staatlozenbescherming onvoldoende tot zijn recht komt als wordt volstaan met het voldoen aan de tekst van bepalingen van internationaal en Europees recht. Hoewel Nederland het ook op dat punt soms laat afweten, betreffen de meeste van de in dit hoofdstuk besproken punten het tegemoetkomen aan de geest van internationaal en Europees recht. Dat is belangrijk, want alleen zo worden de door dat recht beoogde doelen gehaald. Een effectieve oplossing van de problemen van de niet-uitzetbare staatloze migrant komt niet tot stand als met zijn belangen onvoldoende rekening wordt gehouden. De overheid lijkt zich er onvoldoende van bewust te zijn dat ook zij er bij gebaat is als zij met de niet-uitzetbare staatloze

¹⁹¹ Stichting LOS 2009, p. 183-185.

migrant omgaat op een manier die recht doet aan zijn situatie. Het voorkomen van een juridisch vacuüm is immers niet alleen voordelig voor de niet-uitzetbare staatloze migrant, maar ook voor de overheid. Die verkleint daarmee namelijk het probleem van de illegaliteit en zet een stap in de richting van een effectief migratiebeleid.

5: Conclusie

In deze scriptie is gezocht naar het raakvlak tussen twee verschillende onderwerpen, namelijk staatloosheid en niet-uitzetbaarheid. Deze beide onderwerpen komen samen bij dat deel van de niet-uitzetbaren in Nederland waarbij de oorzaak van niet-uitzetbaarheid ligt in de jure of de facto staatloosheid. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 is stap voor stap toegewerkt naar beantwoording van de in hoofdstuk 1 gestelde hoofdvraag. Die luidt als volgt:

In hoeverre voldoet de Rijksoverheid aan verplichtingen van internationaal en Europees recht met betrekking tot niet-uitzetbare staatloze migranten?

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat de in Nederland toepasselijke wetgeving met betrekking tot staatloosheid gebrekkig in elkaar zit. Dat komt doordat het Staatlozenverdrag en het Staatloosheidsverdrag 1961 deels verouderd en achterhaald zijn, maar ook doordat belangrijke rechten voor staatlozen er niet in zijn opgenomen of aan voorwaarden zijn gekoppeld. Omdat zowel op Europees als op nationaal niveau wordt uitgegaan van de internationale staatloosheidsverdragen, worden op deze niveaus de problemen niet opgelost, maar doorgegeven. Daar komt bij dat de Europese Unie geen eigen wetgeving heeft die specifiek op staatlozen ziet, en dat in Nederlandse wetgeving de bepalingen uit de internationale staatloosheidsverdragen gedeeltelijk verkeerd of helemaal niet zijn geïmplementeerd. Ook wordt in Nederland bij de toepassing van voor de staatloze belangrijke instrumenten als de BRP of de buitenschuldprocedure onvoldoende rekening gehouden met de specifieke situatie van staatlozen.

Het Nederlandse recht waar de staatloze migrant als niet-uitzetbare mee te maken krijgt is erg streng en houdt er op de keper beschouwd geen rekening mee dat het voor een staatloze zeer moeilijk of onmogelijk kan zijn om terug te keren naar een land van herkomst of eerder verblijf. Het buitenschuldbeleid is geen echte oplossing, omdat het voor staatlozen – zowel de jure als de facto – te streng is. Deze omgang met staatlozen is strijdig met bepalingen uit het Staatlozenverdrag, zoals artikel 6, maar is niet aantoonbaar in strijd met mensenrechten zolang de rechter dit niet aanneemt.

In hoofdstuk 3 is gekeken naar de kritiek van UNHCR, de ACVZ en verschillende rechters op het Nederlandse beleid waar de niet-uitzetbare staatloze migrant mee te maken krijgt. Die kritiek kwam er vaak op neer dat in het Nederlandse beleid zowel wat betreft

staatloosheid als wat betreft niet-uitzetbaarheid met betrekking tot de betrokkenen, in casu de niet-uitzetbare staatloze migrant, de afweging tussen het algemeen belang en het belang van de migrant in kwestie te ver doorslaat in het voordeel van het algemeen belang – lees: in het belang van de staat. Daarbij worden bepalingen van internationaal en Europees recht vaak zo restrictief mogelijk geïnterpreteerd. De regering rechtvaardigt haar keuzes door te stellen dat die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van het migratiebeleid. Dat neemt overigens niet weg dat er soms ook gekozen wordt voor een standpunt dat meer ruimte biedt dan een strikt letterlijke interpretatie van het betreffende recht. Een recent voorbeeld is de toezegging om een vaststellingsprocedure in te stellen, wat voor staatlozen een grote stap voorwaarts betekent.

Toch valt er nog het een en ander te verbeteren, wil Nederland voldoen aan alle verplichtingen van internationaal en Europees recht, zodat de niet-uitzetbare staatloze migrant niet in een juridisch vacuüm terechtkomt. In hoofdstuk 4 is daarom aan de orde gekomen wat de belangrijkste punten zijn waarop het Nederlandse beleid voor niet-uitzetbare staatloze migranten verandering behoeft, zoals vergemakkelijking van naturalisatie voor staatlozen en aandacht voor de facto staatlozen. Daarbij geldt dat het voorkomen van een juridisch vacuüm niet alleen voor de niet-uitzetbare staatloze migrant voordelig is, maar ook voor de overheid. Als de overheid daarvoor meer aandacht krijgt, is er ook meer ruimte voor constructieve oplossingen.

De conclusie van deze scriptie is tweeledig. Enerzijds is het zo dat de overheid aan de meeste verplichtingen van internationaal en Europees recht met betrekking tot niet-uitzetbare staatloze migranten grotendeels voldoet. Daarbij geldt wel dat de theorie soms van de praktijk verschilt en dat het schokkend is dat van sommige belangrijke verdragsbepalingen in nationale wetgeving niets of onvoldoende is terug te vinden. Anderzijds betekent de conclusie dat de overheid aan bijna alle bepalingen van internationaal en Europees recht voldoet niet dat de niet-uitzetbare staatloze migrant voldoende bescherming krijgt om aan een juridisch vacuüm te ontsnappen. Dat heeft alles te maken met het verschil tussen een interpretatie naar de letter van het betreffende internationale en Europese recht, en een interpretatie naar de geest van dat recht. In het kader van het huidige restrictieve migratiebeleid levert een interpretatie naar de geest een voor de regering onbevredigend resultaat op. Dan zou immers, naar de geest van de staatloosheidsverdragen, aan staatlozen rechtmatig verblijf moeten worden aangeboden, en naturalisatie zou voor hen daadwerkelijk eenvoudiger moeten worden. In navolging van de UNHCR Guidelines en de slotakte van het Staatloosheidsverdrag 1961 zou dat ook betekenen dat aan de facto staatlozen bescherming moeten worden geboden. Tevens zou onder de Terugkeerrichtlijn meer dan nu ruimte moeten zijn voor het verlenen van – voorlopig –

verblijfsrecht in gevallen van niet-uitzetbaarheid (artikel 6, vierde lid Tri). Ook zou met betrekking tot het ESH opvang moeten worden geboden aan illegalen. Deze vier voorbeelden zijn veranderingen die voortvloeien uit het doel van de betreffende wetgeving. Dat dat doel niet wordt gehaald door naar de letter van de wet te handelen, is in deze scriptie meerdere malen aan bod gekomen. Wat nodig is voor de niet-uitzetbare staatloze migrant in Nederland is dan ook niet een ECSR-uitspraak die stelt dat hij recht heeft op bed, bad en brood, en ook niet nog meer uitspraken van buitenlandse rechters die bepalen dat hun overheid de grondrechtelijke plichten van Nederland moet overnemen¹⁹² of rapporten van UNHCR die de belangen van staatlozen benadrukken. Wat de situatie van de niet-uitzetbare staatloze migrant in Nederland wel duurzaam zou verbeteren is een overheid die denkt vanuit het doel van het betreffende internationale en Europese recht, en die het algemeen belang en het belang van de niet-uitzetbare staatloze migrant vanuit dat uitgangspunt tegen elkaar afweegt.

¹⁹² Zie Verwaltungsgericht Darmstadt 19 mei 2014, Az. 4 L 795/14.DA.A, p. 4, eerste alinea, waar de Duitse rechter zich beroept op ‘eine Grundrechtliche Mitverantwortung des Deutschen Staates für Sachverhalten, die im Ausland eintreten’.

Literatuur

Arendt 1962

H. Arendt, *The origins of totalitarianism*, Cleveland: The World Publishing Company 1962.

Blitz en Sawyer 2011

B.K. Blitz en C. Sawyer (red.), *Statelessness in the European Union; Displaced, Undocumented, Unwanted*, Cambridge: Cambridge University Press 2011.

Van Bennekom en van der Winden 2011

W.J. van Bennekom en J.H. van der winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Busser en Rodrigues 2010

A. Busser en P.R. Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *Asiel&Migrantenrecht* 2010 Nr. 08, p. 385-391.

Graaff 2013

M. Graaff, 'Kort interview met Lian en Chung', *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p. 293.

De Groot 2013

G.R. De Groot, 'UNHCR Guidelines 4; de interpretatie van het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961', *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p.266-270.

De Groot en Tratnik 2010

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

Goudsmit 2013

S. Goudsmit, 'Bescherming van staatlozen in Nederland vraagt om een aparte vaststellingsprocedure', *NJB* 2013/362, afl. 7, p. 464-466.

Gyulai 2012

G. Gyulai, 'Statelessness in the EU framework for international protection', *European Journal of Migration and Law* vol. 14 (2012), p. 279-295.

Jaghai 2014

S. Jaghai, 'Statelessness at home', *Tilburg Law Review* vol. 19 (2014), p. 108-116.

Jaghai en Vlieks 2013

S. Jaghai en C. Vlieks, 'Buitenschuldbeleid schiet tekort in bescherming staatlozen', *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p. 287-292.

NJB 2012

'Ontslag van rechtsvervolging voor onuitzetbare ongewenste vreemdeling', *NJB* 2012/1851, afl. 31, p. 2216.

Noll 2010

G. Noll, 'Why human rights fail to protect undocumented migrants', *European Journal of Migration and Law* 12 (2010), p. 241-272.

NOS 2014a

NOS, 'Teeven naar A'dam om illegalen', 29 augustus 2014, zie <http://nos.nl/artikel/692261-teeven-naar-adam-om-illegalen.html> (29 augustus 2014).

NOS 2014b

NOS, 'Teeven: Rijk werkt niet mee aan winteropvang', 20 november 2014, zie <http://nos.nl/artikel/2004776-teeven-rijk-werkt-niet-mee-aan-winteropvang.html> (26 november 2014).

De Pijper 2013

B. de Pijper, *Wet basisregistratie personen*, Kluwer: Deventer 2013.

Rodrigues 2013

P. Rodrigues, 'De facto staatloosheid of de uitdaging van onuitzetbaren', *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p. 281-286.

Sontheimer 2006

K. Sontheimer, *Hannah Arendt; de levensweg van een groot denker*, Kampen: Ten Have 2006.

Spijkerboer 2012

T. Spijkerboer, 'Gemeente mag uitgeprocedeerde asielzoekers noodopvang bieden', *binnenlandsbestuur.nl*, 30 november 2013. Zie <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gemeente-mag-uitgeprocedeerde-asielzoekers.8509000.lynkx>.

Spijkerboer 2013

T. Spijkerboer '“Wij zijn hier”: gelijke behandeling van niet-uitzetbare vreemdelingen?', *NJB* 2013/1204, afl. 19, p. 1254-1262.

Sturkenboom 2013

I. Sturkenboom, 'UNHCR Guidelines 1, 2 en 3; De identificatie van staatloosheid is een plicht', *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p. 261-165.

Vergeer 2013

S. Vergeer, 'Na advies ACVZ: Buitenschuldbeleid in de kern ongewijzigd', *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p. 447-453.

Van Waas 2008

L. van Waas, *Nationality matters; statelessness under international law*, Antwerpen – Oxford – Portland: Intersentia 2008.

Van Waas 2013

L. van Waas, 'Nederland: microkosmos voor de actuele staatloosheidsproblematiek', *Asiel&Migrantenrecht* 2013 Nr. 05/06, p. 256-260.

Wong 2011

Y. Wong, 'Bericht van de IND; uitspraak Zwolse optiezaak', *Burgerzaken en Recht* 2011, nr. 5, p.169.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2014/15 19 637, nr. 1917.

Kamerstukken II 2014/15 19 637, nr. 1915.

Kamerstukken II 2013/14 19 637, nr. 1889.

Kamerstukken II 2013/14 34 006, nr. 2.

Kamerstukken II 2013/14 19 637, nr. 1821.

Aanhangsel Handelingen II 2013/14, 583.

Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1721.

Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1630.

Kamerstukken II 2012/13, 29 344, nr. 106.

Kamerstukken II 2012/13, 29 344, nr. 103.

Kamerstukken I 2011/12, 32 420, D.

Aanhangsel Handelingen II 2010/11, 914.

Kamerstukken II 1959/60, 5881 (R179), nr. 3.

Rapporten, adviezen, beleidsregels en andere (internationale) documenten

Brief winteropvang Gemeente Den Haag

College van burgemeester en wethouders gemeente Den Haag, ‘Bewoners Zilverstraat en nachtopvang bed, bad en brood’, brief aan de gemeenteraad van Den Haag, 13 november 2014 (raadpleegbaar via www.denhaag.nl onder RISnummer 278220).

HRWN 2003

Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003.

Handleiding Uitvoeringsprocedures Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten 2014

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten), *Handleiding Uitvoeringsprocedures versie 1.5*, 18 september 2014.

European Migration Network 2014

European Migration Network, *Ad-Hoc Query on “the support/accommodation provided to irregularly staying third country nationals”*, 12 augustus 2014, bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 19 637, nr. 1878.

Evaluatie Vluchthaven Amsterdam 2014

Evaluatie Vluchthaven Amsterdam, mei 2014, bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 19 637, nr. 1866.

Evaluatie Terugkeerrichtlijn 2014

Europese Commissie, *Evaluatie Terugkeerrichtlijn*, 28 maart 2014, bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 33 512, nr. 14.

UNHCR Handbook on protection of stateless persons 2014

UNHCR, *Handbook on protection of stateless persons under the 1954 Convention relating to the status of stateless persons*, UNHCR: Genève 2014.

European Network on Statelessness, submission to the European Commission 2014

European Network on Statelessness, *submission to the European Commission: Consultation on the future of Home Affairs policies: An open and safe Europe – what next?*, januari 2014.

Raad van State voorlichting ‘immediate measure’ 2013

Afdeling advisering van de Raad van State, *Voorlichting over het instrument van de ‘immediate measure’ van het Europees Comité voor Sociale Rechten*, advies W03.13.0414/II/VO, 13 december 2013, bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 29 279, nr. 183.

ACVZ-advies staatloosheid 2013

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Geen land te bekennen; een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, Den Haag: ACVZ december 2013, bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 34016-(R2036), nr. 3.

ACVZ-advies buitenschuldbeleid 2013

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Waar een wil is, maar geen weg; advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken*, Den Haag: ACVZ juli 2013, bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1721.

Regeerakkoord kabinet Rutte-II 2012

Kabinet-Rutte-II, *Bruggen slaan; regeerakkoord VVD-PVDA*, 29 oktober 2012, bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 15.

ACVZ-advies menswaardig bestaan 2012

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Recht op menswaardig bestaan; advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen*, Den Haag: ACVZ maart 2012, bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1630.

COM/2013/SWD

COM/2013/SWD (Staff Working Document van de Europese Commissie van 20 februari 2013).

UNHCR-rapport staatloosheid 2011

UNHCR, *Staatloosheid in Nederland*, Den Haag: UNHCR november 2011, bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1889.

Stichting LOS 2009

Stichting LOS, *Het leven gaat door; een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht*, 31 december 2009.

De Nationale Ombudsman 2007

De Nationale Ombudsman, *Rapport 2007/328*, 28 december 2007.

Bestuursakkoord 2007

Ministerie van Justitie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Bestuursakkoord tussen de staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake het vreemdelingenbeleid', Den Haag 25 mei 2007.

Slotakte Staatloosheidsverdrag 1961

'Final act of the United Nations Conference on the Elimination or Reduction of future Statelessness', *United Nations Treaty Series*, vol. 989, 1975, No. 14458.

Slotakte Staatlozenverdrag

'Final Act of the United Nations Conference On the Status of Stateless Persons', *United Nations Treaty Series*, vol. 360, 1960, No. 5158.

Jurisprudentie

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EU 5 juni 2014, C-146/14 PPU (*Mahdi*), *JV* 2014/230 m.nt. G.N. Cornelisse.

HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08 (*Janko Rottmann t. Freistaat Bayern*).

HvJ EU 30 november 2009, C-357/09 PPU (*Kadzoev*), *JV* 2010/30 m.nt. G.N. Cornelisse.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 27 juli 2014, 44260/13 (*Kim t. Rusland*), *EHRC* 2014/238 m.nt. Rodrigues.

EHRM 26 juni 2012, 26828/06 (*Kuric e.a. t. Slovenië*).

EHRM 21 januari 2011, 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*), *EHRC* 2011/42 m.nt. Woltjer.

EHRM 18 februari 2009, 55707/00 (*Andrejeva t. Letland*), *EHRC* 2009/49 m.nt. Pennings.

EHRM 29 april 2002, 2346/02, (*Pretty t. Verenigd Koninkrijk*).

Europees Comité voor Sociale Rechten

ECSR 1 juli 2014, decision on the merits, 90/2013, (*Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*).

ECSR 25 oktober 2013, 90/2013, decision on immediate measures (*Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*).

Verwaltungsgericht Darmstadt

Verwaltungsgericht Darmstadt 19 mei 2014, Az. 4 L 795/14.DA.A (raadpleegbaar via www.vluchtweb.nl).

Verwaltungsgericht Darmstadt 9 mei 2014, Az. 4 L 597/14.DA.A (raadpleegbaar via www.openjur.de).

Verwaltungsgericht Darmstadt 8 mei 2014, Az. 4 L 621/14.DA.A (raadpleegbaar via www.openjur.de).

Verwaltungsgericht Darmstadt 7 mei 2014, Az. 4 L 491/14.DA.A (raadpleegbaar via www.openjur.de).

Hoge Raad

HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328, *JV* 2012/458 m.nt. Slingenberg.

HR 20 januari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF8848, *NJ* 2009/235 m.nt. N. Keijzer.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 31 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2979.

ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2975.

ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2087.

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

ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1786, *JV* 2014/224 m.nt. Bruin.

ABRvS 4 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1917.

ABRvS 25 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:143.

ABRvS 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3058.

ABRvS 17 december 2004, nr. 200409206/1.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 14 maart 2012, ECLI:NL:CRVB:BV9270.

CRvB 9 september 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT1738.

CRvB 15 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR1905, *JV* 2011/393 m.nt. Minderhoud.

CRvB 20 oktober 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO3581, *JV* 2011/90 m.nt. Minderhoud.

CRvB 19 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1992, *JV* 2010/292 m.nt. Minderhoud.

Rechtbank

Rb. Den Haag 19 februari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:2255.

Rb. Amsterdam 8 mei 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:2604.

Rb. Rotterdam 10 juli 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:5160.

Rb. Den Haag 21 december 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BU9598.

Rb. Utrecht 16 november 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU7279.

Rb. Zwolle 9 september 2010, ECLI:NL:RBZLY:2010:BN6394, *JV* 2011/58 m.nt. de Voer.