



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Discriminatie van staatloze kinderen zonder wettig verblijf

*voorgestelde nieuwe optie voor Nederlanderschap*

Swider, K.; Vlieks, C.

**Publication date**

2016

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Asiel & Migrantenrecht

**License**

Other

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Swider, K., & Vlieks, C. (2016). Discriminatie van staatloze kinderen zonder wettig verblijf: voorgestelde nieuwe optie voor Nederlanderschap. *Asiel & Migrantenrecht*, 7(4), 168-174. <https://migratieweb.stichtingmigratierecht.nl/tijdschrift/amr/2016/4>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Voorgestelde nieuwe optie voor Nederlanderschap

# Discriminatie van staatloze kinderen zonder wettig verblijf

Staatloosheid kan ernstige gevolgen hebben voor een kind. Daarom analyseren Katja Swider en Caia Vlieks het aangekondigde wetsvoorstel dat staatloze, in Nederland geboren kinderen zonder wettig verblijf ook de mogelijkheid geeft voor het Nederlanderschap te opteren. De voorwaarden die aan deze optie worden gesteld blijken deels in strijd te zijn met internationaal recht.

Op 12 november 2014 gaf het kabinet een eerste aanzet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN),<sup>2</sup> met als doel aan staatloze en in het Koninkrijk der Nederlanden geboren kinderen zonder wettig verblijf de mogelijkheid te geven om voor het Nederlanderschap te opteren.

Onder de huidige wetgeving hebben staatloze kinderen deze optie alleen na minimaal drie jaar toelating en hoofdverblijf in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op deze wetgeving bestaat al langere tijd kritiek. Zo hebben UNHCR en de ACVZ geadviseerd om de eis van wettig hoofdverblijf los te laten.<sup>3</sup>

Het is een positieve ontwikkeling dat het kabinet het Nederlanderschap toegankelijk wil maken voor in het Koninkrijk der Nederlanden geboren staatloze kinderen zonder wettig verblijf.<sup>4</sup> Toch is de brief met het kabinetsvoorstel voor een wijziging van de RWN al bijna anderhalf jaar oud en zijn de beloofde wetswijzigingen nog niet in zicht.

## 1. Internationaal kader

Voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit door staatloze kinderen zijn de volgende drie door het Koninkrijk der Nederlanden geratificeerde internationale verdragen van belang: het Verdrag tot beperking der staatloosheid van 1961 (Verdrag van 1961),<sup>5</sup> het Europees Verdrag inzake nationali-

teit uit 1997 (EVN)<sup>6</sup> en het Verdrag inzake de rechten van het kind uit 1989 (Kinderrechtenverdrag of IVRK).<sup>7</sup> Het IVRK en het Verdrag van 1961 zijn gesloten in het kader van de VN; het EVN is een verdrag van de Raad van Europa.

### 1.1 Verdrag van 1961

Het Verdrag van 1961 ziet op maatregelen die staatloosheid kunnen voorkomen en oplossen. Het verschilt van het andere belangrijke internationale verdrag over staatloosheid, het Verdrag betreffende de status van staatlozen van 1954 (Verdrag van 1954), doordat dit laatste zich richt op de bescherming van staatlozen.<sup>8</sup> Samen bieden deze twee 'staatloosheidsverdragen' op internationaal niveau een kader om staatloosheid adequaat aan te pakken.

Dat de aanpak van staatloosheid nodig is, is inmiddels veelvuldig bevestigd in rapporten van UNHCR, ngo's en academische literatuur. Staatlozen, die geen enkele nationaliteit bezitten, leiden een onzeker en gemarginaliseerd bestaan, waarbij de toegang tot fundamentele rechten, waaronder bijvoorbeeld werk, onderwijs en gezondheidszorg, vaak problematisch is. Voor staatloze kinderen is dat niet anders. Ook zij zijn kwetsbaar en worden vaak benadeeld, waardoor zij zich niet kunnen volledig kunnen ontwikkelen en ontplooiën.<sup>9</sup>

De beide Verdragen zijn intussen voorzien van nadere uitleg door UNHCR. Het UNHCR Handbook on the protection of stateless persons<sup>10</sup> richt zich op het Verdrag van 1954. De UNHCR Guidelines on Statelessness No. 4<sup>11</sup> gaan over de uitleg

6 *Trb.* 1998, 10; *Trb.* 1998, 149, *Trb.* 2001, 40.

7 *Trb.* 1990, 46; *Trb.* 1990, 170.

8 Zie voor meer achtergrond ook Laura van Waas, 'The UN statelessness conventions', in: Alice Edwards & Laura van Waas (red.), *Nationality and statelessness under international law*, Cambridge: Cambridge University Press 2014, p. 64-87.

9 Zie European Network on Statelessness, *No Child Should Be Stateless*, september 2015, online beschikbaar via <http://bit.ly/1j2hgmd>; UNHCR, *I Am Here, I Belong. The Urgent Need to End Childhood Statelessness*, november 2015, online beschikbaar via <http://www.unhcr.org/ibelong/>; Institute on Statelessness and Inclusion, *Realising the Right of Every Child to Acquire a Nationality. An Analysis of the Work of the Committee on the Rights of the Child*, Draft Policy Paper (September 2015), online beschikbaar via <http://www.institutiesi.org/ourwork/children.php>.

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

11 UNHCR, 'Guidelines on statelessness no. 4: ensuring every child's right to acquire a nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the

1 De auteurs zijn veel dank verschuldigd aan Leonard Besselink (UvA), Inge Sturkenboom (UNHCR Brussel) en Sangita Jaghai (TIU) voor zeer waardevol commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

2 Brief aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2014/15, 19637, 1917.

3 Zie ook ACVZ, *Geen land te bekennen*, december 2013, met name aanbeveling 5 op p. 92, en UNHCR, *Mapping Statelessness in the Netherlands* [Staatloosheid in Nederland], november 2011, met name de aanbeveling op p. 3, para. 15 (vi) en aanbeveling 19 op p. 63, online beschikbaar via <http://bit.ly/23wTtQH>.

4 In augustus 2012 heeft het kabinet het tegenovergestelde standpunt ingenomen in reactie op het UNHCR-rapport van november 2011 (zie hierboven). Zie Brief van Minister J.W.E. Spies van Binnenlandse Zaken en Minister G.B.M. Leers van Immigratie, Integratie en Asiel aan R. Bruin (UNHCR Nederland) uit 20 August 2012: Beleidsreactie UNHCR-rapport *Staatloosheid in Nederland*, kenmerk 2012-0000395600, tevens Bijlage 377600 bij *Kamerstukken II* 2013/14, 19637, 1889, p. 5-6 en 14-15, para. 19-20.

5 *Trb.* 1967, 124.

**Staatloos kind**

Een kind is staatloos als hij of zij 'door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd' (art. 1 lid 1 onder f RWN, art. 1 lid 1 Verdrag betreffende de status van staatlozen van 1954). Een kind is dus staatloos als hij of zij onder de definitie van art. 1 lid 1 onder f RWN valt, ongeacht of hij of zij als zodanig geregistreerd is in de BRP of dat zijn of haar staatloosheid is vastgesteld (middels een vaststellingsprocedure voor staatloosheid).<sup>1</sup>

In Nederland ontbreekt momenteel een vaststellingsprocedure voor staatloosheid, maar er zijn plannen om dergelijke procedure te introduceren.<sup>2</sup> Omdat registratie van nationaliteit in de Basisregistratie Personen (BRP) geen deugdelijke vaststellingsprocedure voor staatloosheid is, zijn wellicht niet alle staatloze kinderen als zodanig in de BRP opgenomen; vaak worden zij met een 'onbekende' nationaliteit geregistreerd.<sup>3</sup>

Kinderen zonder wettig verblijf staan vaak niet eens in de BRP geregistreerd, aangezien wettig verblijf (van de moeder) een vereiste is voor de inschrijving in de BRP (art. 2.3 en 2.4 Wet BRP).

1 Zie tevens UNHCR, *Handbook on the protection of stateless persons under the 1954 Convention relating to the status of stateless persons*, Genève: UNHCR 2014, para. 16, online beschikbaar via <http://bit.ly/1r3fb8r>.

2 *Kamerstukken II* 2013/14, 19637, 1889. Hoewel een vaststellingsprocedure voor staatloosheid in de praktijk van invloed kan zijn op de uitoefening van het optierecht door staatloze kinderen, richt dit artikel zich op inhoudelijke aspecten van de eerste aanzet voor wijziging van de RWN, en laat de vaststellingsprocedure buiten beschouwing.

3 Zie ook ACVZ, *Geen land te bekennen*, december 2013, online beschikbaar via <http://acvz.org/pubs/geen-land-te-bekennen/>

vrijheid hebben, zeker als het gaat om nationaliteitswetgeving. Het Verdrag probeert dan ook een balans te vinden tussen de rechten van individuen en de belangen van staten door te voorzien in algemene regels voor de preventie van staatloosheid en tegelijkertijd in uitzonderings- en uitwerkingsmogelijkheden voor staten. Dat is terug te zien in artikel 1 van het Verdrag van 1961. Dit artikel verplicht een staat om aan een op zijn grondgebied geboren staatloos kind zijn nationaliteit te bieden. Staten hebben hierbij echter wel een keuze als het gaat om de wijze waarop nationaliteit wordt verkregen: van rechtswege bij geboorte, of door een verzoekprocedure na geboorte.<sup>13</sup> Als er voor een verzoekprocedure wordt gekozen, zoals in Nederland het geval is<sup>14</sup> kunnen op grond van artikel 1, tweede lid, van het Verdrag van 1961 aan de verkrijging van nationaliteit één of meer van de volgende voorwaarden verbonden worden, dat:

- het verzoek wordt ingediend in de loop van een tijdvak vastgesteld door de Verdragsluitende Staat, welk tijdvak uiterlijk op de leeftijd van 18 jaar aanvangt en niet eerder dan op de leeftijd van 21 jaar eindigt, met dien verstande echter dat de belanghebbende ten minste één jaar de tijd krijgt om zijn verzoek persoonlijk en zonder dat hij daartoe bevoegd hoeft te zijn verklaard in te dienen;
- de belanghebbende gedurende een door de Verdragsluitende Staat vast te stellen tijdvak zijn gewone verblijf op het grondgebied van die Staat heeft gehad; bedoeld tijdvak mag niet op langer dan tien jaar in totaal worden gesteld, noch op langer dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan de indiening van het verzoek;
- de belanghebbende niet schuldig is verklaard aan een delict tegen de nationale veiligheid, noch is veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste 5 jaar terzake van een ander strafbaar feit;
- de belanghebbende bij zijn geboorte of later geen nationaliteit heeft verkregen.

Deze lijst van voorwaarden is limitatief; er mogen geen andere voorwaarden gesteld worden.<sup>15</sup>

## 1.2 Europees Verdrag inzake nationaliteit (EVN)

Het EVN dateert uit 1997 en is op 1 juli 2001 in Nederland in werking getreden. Dit Verdrag is dus van veel latere datum dan het Verdrag van 1961. Daarnaast verschilt het EVN van het

van artikelen 1-4 van het Verdrag van 1961. UNHCR is met deze uitleg gekomen omdat de organisatie het mandaat heeft gekregen van de Algemene Vergadering van de VN ten aanzien van staatloosheid.<sup>12</sup>

## *Staatloze kinderen zijn kwetsbaar en worden vaak benadeeld, waardoor zij zich niet volledig kunnen ontwikkelen en ontplooiën.*

De voorgenomen wijziging van de RWN ziet op het voorkomen van staatloosheid. Het Verdrag van 1961 evenals de uitleg van UNHCR in de Guidelines on Statelessness No. 4 zijn daarmee relevant. De UNHCR Guidelines kunnen worden gekwalificeerd als 'soft law' en binden de staten dus niet, al kunnen ze worden gezien als een gezaghebbende uitleg van de staatloosheidsverdragen.

Aan het Verdrag van 1961 ligt de verplichting ten grondslag dat staten voldoen aan de internationale standaarden betreffende nationaliteit, waaronder het principe dat staatloosheid moet worden vermeden. Dit neemt niet weg dat staten een bepaalde

Verdrag van 1961 omdat het een Europees verdrag is; het is een instrument van de Raad van Europa. Dat juist deze organisatie met een verdrag over nationaliteit kwam, is niet heel verrassend. De Raad van Europa had voordat het EVN werd gesloten al vele jaren te maken met allerlei aan nationaliteit gerelateerde zaken, zoals ook te zien is in eerdere verdragen, resoluties, aanbevelingen die hiermee samenhangen.<sup>16</sup> Het EVN kwam tegemoet aan de wens van de Raad van Europa om te voorzien in een alomvattend Europees verdrag inzake nationaliteit, en had tot doel recht te doen aan de ontwikkelingen met betrekking tot nationaliteit in het internationale recht, en daar tevens

reduction of statelessness', december 2012, online beschikbaar via <http://bit.ly/23wTx2X>; hierna 'UNHCR Guidelines on statelessness no. 4'.

12 Zie hierover o.a. Mark Manly, 'UNHCR's mandate and activities', in: Alice Edwards & Laura van Waas (red.), *Nationality and statelessness under international law*, Cambridge: Cambridge University Press 2014, p. 88-115.

13 Zie art. 1 lid 1 Verdrag van 1961.

14 Zie art. 6 lid 1 onder b RWN.

15 Zie UNHCR Guidelines on statelessness no. 4, para. 36.

16 Bijv. het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit van 1963 en Resolution (77) 13 on the nationality of children born in wedlock uit 1977.

een bijdrage aan te leveren.<sup>17</sup> Het EVN bevat algemene beginselen betreffende nationaliteit, evenals bepalingen over de verkrijging en het verlies van nationaliteit en bepalingen over de procedures die over nationaliteit gaan. Daarnaast kent dit Verdrag specifieke bepalingen omtrent meervoudige nationaliteit, en nationaliteit en staatsopvolging.

## *Omdat Nederland zowel partij is bij het Verdrag van 1961 als het EVN, kan de eis van ‘wettig verblijf’ niet worden gesteld.*

Voor het onderwerp van dit artikel zijn in het bijzonder de bepalingen uit het EVN die zien op de verkrijging van nationaliteit relevant.<sup>18</sup> Vergeleken met het Verdrag van 1961 gaat het EVN in een aantal opzichten verder. Zo bevat het minder mogelijkheden voor een staat om voorwaarden te verbinden aan het verlenen van nationaliteit aan staatloze kinderen. Waar onder het Verdrag van 1961 het staten is toegestaan om voorwaarden te stellen met betrekking tot leeftijdslimieten en strafbare feiten,<sup>19</sup> geeft het EVN slechts aan dat de voorwaarde kan worden gesteld van een wettig en gewoon verblijf op het grondgebied van de betreffende staat van niet meer dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan de indiening van het verzoek.<sup>20</sup>

Maar het EVN staat staten toe om ‘wettig verblijf’ te vereisen,<sup>21</sup> terwijl het Verdrag van 1961 slechts spreekt van ‘gewoon verblijf’. Staten die beide verdragen geratificeerd hebben, zoals Nederland, moeten echter aan beide verdragen voldoen, en zich dus aan de strengere eis van de 1961 Verdrag houden, dat alleen toestaat om ‘habitual residence’ te vereisen.

### 1.3 Kinderrechtenverdrag (IVRK)

Het Kinderrechtenverdrag is bijzonder duidelijk over belang van een nationaliteit voor elk kind en de plicht voor staten om zorg te dragen voor de verkrijging van een nationaliteit door elk kind. Het recht van een kind om een nationaliteit te verkrijgen wordt beschermd door artikel 7 van het IVRK:

‘1. Het kind (...) heeft (...) het recht een nationaliteit te verwerven (...).

2. De Staten die partij zijn, waarborgen de verwezenlijking van deze rechten in overeenstemming met hun nationale recht en hun verplichtingen krachtens de desbetreffende internationale akten op dit gebied, *in het bijzonder wanneer het kind anders staatloos zou zijn* [curs. KS en CV].’

Bij wetgeving omtrent het verwerven van de nationaliteit gelden ook algemene beginselen van het IVRK, met name artikel 3 van dit Verdrag over de belangen (‘best interests’) van het kind als eerste overweging en het discriminatieverbod van artikel 2. Dit laatste artikel verbiedt zowel discriminatie als bestraffing van het kind vanwege gedragingen van de ouders. Het Kinderrechtenverdrag is door bijna alle landen ter wereld geratificeerd, wat de eensgezindheid van staten met betrekking tot de rechten van het kind aangeeft en de betekenis van dit Verdrag alleen maar versterkt.

Het Kinderrechtencomité, een groep experts die toezicht houdt op de uitvoering van het IVRK, heeft in de afgelopen 23 jaar door middel van concluderende observaties het recht op het verkrijgen van een nationaliteit geïnterpreteerd.<sup>22</sup> Elk kind heeft het recht op verkrijging van een nationaliteit ongeacht de (wettelijke)

status van de ouders (waaronder verblijfsstatus),<sup>23</sup> het geslacht, ras, religie, etniciteit, maatschappelijke afkomst of status van de ouders,<sup>24</sup> de politieke of andere overtuigingen van ouders,<sup>25</sup> de etnische afkomst van het kind,<sup>26</sup> en of het kind is geboren uit ouders die (voormalig) vluchteling zijn.<sup>27</sup>

### 1.4 Nadere analyse en tussenconclusie

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat er op twee punten een verschil bestaat tussen de besproken verdragen, namelijk als het gaat om de eis van het bereiken van de leeftijd van 18 jaar<sup>28</sup> en de eis van wettig verblijf.<sup>29</sup> Omdat Nederland geen minimum leeftijds grens hanteert voor het uitoefenen van optierecht door hier geboren staatlozen, is dit eerste punt minder relevant voor de Nederlandse context.

Niettemin is het interessant vast te stellen dat, hoewel het Verdrag van 1961 toestaat te vereisen dat het staatloze kind 18 jaar wordt voordat hij of zij een verzoek om nationaliteit kan indienen,<sup>30</sup> een dergelijk vereiste ingevolge het EVN en het Kinderrechtenverdrag eigenlijk niet gesteld kan worden. Op basis van het EVN kan immers slechts de voorwaarde worden gesteld van een wettig en gewoon verblijf op het grondgebied van de betreffende staat van niet meer dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan de indiening van het verzoek.<sup>31</sup> Ook het Kinderrechtenverdrag sluit de mogelijkheid uit om de leeftijds limiet boven 18 jaar te stellen. Dit volgt uit de tekst van het IVRK, dat immers alleen van toepassing is op kinderen.<sup>32</sup> UNHCR geeft in haar interpretatieve Guidelines bij het Verdrag van 1961 in dit verband aan dat wanneer kinderen tot hun 18<sup>de</sup> moeten wachten voordat zij een nationaliteit kunnen verkrijgen, zij op dat moment geen kinderen meer zijn, en dus het recht van een *kind* om een nationaliteit te verwerven niet gerealiseerd wordt.<sup>33</sup> UNHCR stelt zich op het standpunt dat het Verdrag van 1961 in het licht van het Kinderrechtenverdrag – met een afwijkende minimumstandaard – geïnterpreteerd moet worden. Dit leidt er toe dat in het land geboren staatloze kinderen de nationaliteit van dat land bij geboorte of snel na de geboorte kunnen verkrijgen,<sup>34</sup> en dat het niet acceptabel is in het licht van de nieuwere internationale normen om kinderen tot hun acht tiende te laten wachten wanneer het gaat om het verkrijgen van een nationaliteit.

17 Council of Europe, *Explanatory report to the European Convention on Nationality*, European Treaty Series No. 166, Strasbourg, 6 november 1997, online beschikbaar via <http://bit.ly/1Xx0N7H>.

18 Art. 6 EVN.

19 Zie art. 1 lid 2 Verdrag van 1961, zoals tevens besproken in para. 1.1 van dit artikel.

20 Art. 6 lid 2 onder b EVN. Zie tevens Gerard- René de Groot, ‘Children, their right to nationality and child statelessness’, in: Alice Edwards & Laura van Waas (red.), *Nationality and statelessness under international law*, Cambridge: Cambridge University Press 2014, p. 144-168. Ook hij wijst op de verschillen tussen het Verdrag van 1961 en het EVN.

21 Art. 6 lid 2 onder b EVN.

22 Voor meer informatie over de interpretatie van het recht op nationaliteit onder dit Verdrag, zie Institute on Statelessness and Inclusion, *Realising the Right of Every Child to Acquire a Nationality. An Analysis of the Work of the Committee on the Rights of the Child*, Draft Policy Paper (September 2015).

23 Zie bijvoorbeeld de volgende observaties van het Kinderrechtencomité: CRC/C/TKM/CO/2-4, CRC/C/LVA/CO/3-5.

24 CRC/C/KWT/CO/2.

25 CRC/C/15/Add.196.

26 CRC/C/THA/CO/3-4.

27 CRC/C/CHN/CO/2.

28 Zoals mogelijk wordt gemaakt door art. 1 lid 2 onder a Verdrag van 1961.

29 Zoals deze wordt gesteld in art. 6 lid 2 onder b EVN.

30 Zie art. 1 lid 2 onder a Verdrag van 1961.

31 Art. 6 lid 2 onder b EVN.

32 Zie ook art. 1 IVRK.

33 UNHCR Guidelines on statelessness no. 4, para. 34.

34 *Ibid.*, para. 34.

De eis van wettig verblijf wordt gesteld door het EVN – naast de eis van gewoon verblijf – terwijl het Verdrag van 1961 alleen de voorwaarde van ‘gewoon verblijf’ mogelijk maakt. Deze laatste term wordt nader uitgewerkt in de UNHCR Guidelines: onder ‘habitual residence’ moet worden verstaan ‘stable, factual residence’, en dit ‘does not imply a legal or formal residence requirement’.<sup>35</sup> Tevens laten deze Guidelines er geen twijfel over bestaan dat staten die partij zijn bij het Verdrag van 1961 de voorwaarde van ‘wettig verblijf’ niet mogen verbinden aan de verkrijging van nationaliteit door een persoon die is geboren op zijn grondgebied en die anders staatloos zou zijn.<sup>36</sup> Het EVN, echter, geeft aan dat staten wel deze eis van ‘wettig verblijf’ mogen stellen, ondanks dat dit verdrag op bepaalde punten juist bepaalde termen en bewoordingen ontleent aan het Verdrag van 1961 en dit laatste verdrag zelfs wil versterken.<sup>37</sup>

Waarom er in het EVN dan toch voor ‘gewoon en wettig verblijf’ is gekozen, valt niet uit het Explanatory Report bij dit verdrag op te maken. Wij willen hierbij opmerken dat beide verdragen de staat niet verplichten om een eis van ‘gewoon – en het geval van het EVN tevens wettig – verblijf’ te stellen; een staat kan hiervoor kiezen. Op het moment dat een staat zowel partij is bij het Verdrag van 1961 en het EVN, zoals het Koninkrijk der Nederlanden, zal de regelgeving van de staat moeten voldoen aan beide verdragen en kan de eis van ‘wettig verblijf’ niet worden gesteld.<sup>38</sup>

## 2. Nationaal kader

### 2.1 Kritiek op eis van ‘wettig verblijf’

Het huidige artikel 6, eerste lid, onder b, van de RWN luidt:

‘Na het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring verkrijgt door een bevestiging [...] het Nederlanderschap: de vreemdeling die in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is geboren, aldaar gedurende een onafgebroken periode van tenminste drie jaren *toelating en hoofdverblijf* heeft en sedert zijn geboorte staatloos is [curs. KS en CV]’.

In de afgelopen vijf jaar is er door onder meer UNHCR veel kritiek geuit op het vereiste van ‘toelating’ in dit artikel.<sup>39</sup> De Nederlandse overheid heeft lange tijd ‘gewoon verblijf’ in het Verdrag uit 1961 zo geïnterpreteerd dat deze dezelfde norm bevat als het EVN: ‘wettig en gewoon verblijf’.<sup>40</sup>

In 2010 werd aan de rechter de vraag voorgelegd of de eis van toelating (artikel 6, eerste lid, onder b, van de RWN), in strijd was met het Verdrag van 1961. De rechtbank Zwolle-Lelystad oordeelde in deze zaak dat het vereiste van toelating in strijd is met een eenieder verbindende bepaling van internationaal recht.<sup>41</sup> Aldus zond deze uitspraak reeds een stevig signaal uit over het problematische karakter van de huidige bepaling.

Een jaar later bracht UNHCR een rapport uit betreffende staatloosheid in Nederland naar aanleiding van het vijftigjarige bestaan van het Verdrag van 1961. UNHCR constateert in haar rapport dat het vereiste van ‘toelating’ – met andere woorden ‘wettig verblijf’ – voor staatloze kinderen geboren in Nederland die hun optierecht op het Nederlanderschap willen uitoefenen onder de RWN, in strijd is met artikel 1 van het Verdrag van 1961.<sup>42</sup> UNHCR doet in het rapport met het oog op de preventie van staatloosheid in Nederland de aanbeveling het vereiste van ‘toelating’ in artikel 6, eerste lid, onder b, van de RWN in te trekken en in plaats hiervan een criterium van ‘duurzaam verblijf’ – ‘gewoon verblijf’ – te introduceren. Daarbij beveelt UNHCR ook aan dat alle kinderen die op Nederlands grondgebied worden geboren en die ‘anders staatloos’ zouden zijn, het Nederlanderschap automatisch verwerven, tenminste wanneer hun beide ouders duurzaam in Nederland woonachtig zijn.<sup>43</sup> In de beleidsreactie op het UNHCR rapport stelt het kabinet zich echter op het standpunt dat de term ‘gewoon verblijf’ geïnterpreteerd moet worden als ‘wettig verblijf’ in het licht van het EVN.<sup>44</sup>

In 2013 bracht vervolgens de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) een advies uit over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland. Dit advies werd door de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gevraagd aan de ACVZ, maar was tevens het resultaat van een adviestraject dat de ACVZ reeds zelf was gestart naar aanleiding van het UNHCR rapport en de beleidsreactie hierop van het kabinet.<sup>45</sup> De ACVZ stelt ook vast dat de voorwaarde van tenminste drie jaar wettig verblijf in strijd is met artikel 1 van het Verdrag van 1961 en signaleert daarbij nog een aantal andere problemen.<sup>46</sup> De ACVZ neemt de aanbeveling die UNHCR al eerder had gedaan dan ook min of meer over en stelt dat de eis van wettig verblijf voor het optierecht van hier te lande geboren staatloze kinderen zou moeten komen te vervallen.<sup>47</sup>

### 2.2 Nieuwe optie

In november 2014 kwam het kabinet met een aanvullende reactie op het ACVZ-advies, waarin specifiek gereageerd werd op voornoemde aanbeveling. Het kabinet lijkt zich ervan bewust te zijn dat de genoemde bepaling wringt met internationale verplichtingen ter preventie van staatloosheid.<sup>48</sup> Het kabinet stelt daarom voor om naast de bestaande optiegrond op het Nederlanderschap (artikel 6, eerste lid, onder b, van de RWN) nog een andere optiegrond op te nemen voor kinderen zonder wettig verblijf. Zij

35 Ibid., para. 41.

36 Ibid., para. 41.

37 Council of Europe, *Explanatory report to the European Convention on Nationality*, European Treaty Series No. 166, Strasbourg, 6 november 1997.

38 Overigens kan de vraag worden gesteld in het licht van het Kinderrechtenverdrag of het in het belang van het kind is om tevens de eis van wettig verblijf te stellen: staatloosheid kan, zoals gezegd, zeker voor een kind zeer verregaande consequenties hebben als het gaat om de mogelijkheden van ontwikkeling en ontplooiing. Vergaande restricties op de verkrijging van een nationaliteit door een kind dat anders staatloos zou blijven, zijn in dat licht moeilijk te rechtvaardigen.

39 In gesprekken met UNHCR Nederland hebben wij kunnen vernemen dat UNHCR en de Nederlandse overheid in 2007 stukken hebben gewisseld over de eis van wettig en gewoon verblijf, de verschillen tussen EVN en het Verdrag van 1961, waarbij UNHCR naar voren heeft gebracht dat de eis van wettig verblijf niet gesteld kan worden. UNHCR stelde in 2007: ‘In our view, “habitual residence” is determined solely by factual criteria and does not depend upon whether an individual is lawfully or unlawfully resident within the territory of a Contracting State to the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Therefore, we would agree that Article 1(2)(b) of the 1997 European Convention on Nationality, in requiring “lawful and habitual residence”, imposes more stringent criteria for the acquisition of nationality than Article 1(2)(b) of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness’. Zie daarnaast *Report by N. Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to the Netherlands from 20 to 22 May 2014*, CommDH(2014)18, Straatsburg, 14 oktober 2014, para. 139 op p. 32, online beschikbaar via <http://bit.ly/1Wt7ARD>.

40 Zie o.a. Brief van Minister J.W.E. Spies van Binnenlandse Zaken en Minister G.B.M. Leers van Immigratie, Integratie en Asiel aan R. Bruin (UNHCR Nederland) uit 20 August 2012: Beleidsreactie UNHCR-rapport “Staatloosheid in Nederland”,

kenmerk 2012-0000395600, tevens Bijlage 377600 bij *Kamerstukken II 2013/14*, 19637, 1889, p. 6, 15.

41 Rb. Zwolle-Lelystad 9 september 2010, ECLI:NL:RBZLY:2010:BN6394.

42 UNHCR, *Mapping Statelessness in the Netherlands* [Staatloosheid in Nederland], november 2011, para. 9 op p. 2.

43 Ibid., para. 15 (vi) op p. 3.

44 Zie Brief van Minister J.W.E. Spies van Binnenlandse Zaken en Minister G.B.M. Leers van Immigratie, Integratie en Asiel aan R. Bruin (UNHCR Nederland) uit 20 August 2012: Beleidsreactie UNHCR-rapport “Staatloosheid in Nederland”, kenmerk 2012-0000395600, tevens Bijlage 377600 bij *Kamerstukken II 2013/14*, 19637, 1889, p. 5-6.

45 ACVZ, *Geen land te bekennen*, december 2013, brief aanbieding rapport en p. 15.

46 ACVZ, *Geen land te bekennen*, december 2013, conclusie 4 op p. 89, zie tevens p. 58-60.

47 ACVZ, *Geen land te bekennen*, december 2013, aanbeveling 5 op p. 92.

48 *Kamerstukken II 2014/15*, 19637, 1917.

zouden voor het Nederlandschap kunnen opteren als ze aan drie voorwaarden voldoen:<sup>49</sup>

- het staatloze kind heeft vijf jaar feitelijk hoofdverblijf;
- een van zijn ouders kan de staatloosheid niet door eigen handelen opheffen;
- het verblijf van het staatloze kind is stabiel: de ouders hebben het vertrek niet gefrustreerd en zich niet onttrokken aan het toezicht van IND, DT&V, COA of de Vreemdelingenpolitie, in het kader van de meldplicht.

## *De rechtbank oordeelde dat het vereiste van toelating in strijd is met internationaal recht, een stevig signaal over het problematische karakter van de bepaling.*

De voorwaarden worden in de kabinetsreactie nader toegelicht, maar er wordt tevens aangetekend dat ze verdere uitwerking behoeven: 'allereerst in een voorstel van rijkswet en mogelijk ook in lagere regelgeving'.<sup>50</sup> Beoogd werd een conceptwetsvoorstel in consultatie te brengen voor het einde van het jaar 2014, maar het voorstel is er op het moment van schrijven nog niet. Dat er echter wel wat over het voornemen tot wijziging te zeggen valt, laat een brief van UNHCR zien.<sup>51</sup>

### 3. Analyse van de drie nieuwe voorwaarden

De meest logische uitvoering van de aanbeveling van de ACVZ, en tevens die van UNHCR, zou zijn om de woorden 'toelating en' in het betreffende wetsartikel door te halen.<sup>52</sup> De redenen van het kabinet om daarentegen een extra optiegrond op te nemen in de RWN, kunnen deels worden (in)gelezen in de toelichting op de voorwaarden.<sup>53</sup> De drie voorwaarden worden hieronder geanalyseerd in het licht van de besproken adviezen en internationaalrechtelijke verplichtingen.

#### 3.1 'Vijf jaar feitelijk hoofdverblijf'

Door het introduceren van een nieuwe optiegrond wordt onderscheid gemaakt tussen kinderen op basis van hun verblijfsstatus. De ene categorie kinderen moet namelijk twee jaar langer wachten dan de andere. Is dit in overeenstemming met het recht van een kind om een nationaliteit te verkrijgen (artikel 7 van het IVRK) en met het vereiste dat er geen enkele discriminatie plaatsvindt in het toekennen van de door het Verdrag vastgestelde rechten (artikel 2 van het IVRK)?

Deze voorwaarde maakt duidelijk onderscheid tussen kinderen met en zonder wettig verblijf in de toegankelijkheid van het recht op een nationaliteit. Bestaat hiervoor een objectieve rechtvaardiging? Als het recht op nationaliteit voor beide categorieën kinderen voldoende gerealiseerd is, hoeft er geen sprake te zijn van schending van het IVRK of van het Verdrag van 1961. Uit de UNHCR Guidelines on Statelessness No. 4 lijkt namelijk te blijken dat er geen verbod bestaat op het bevoorrechten van kinderen met

wettig verblijf, zolang dit een legitiem doel dient, niet op discriminatoire gronden plaatsvindt en redelijk en proportioneel is.<sup>54</sup> De staat heeft het voorkomen van misbruik tot doel, wat als een legitiem doel kan worden gezien. Echter, de Guidelines betreffen hier een voorbeeld en differentiëren tussen de wijzen waarop een staatloos kind de nationaliteit van het land waar hij of zij geboren is kan verkrijgen, namelijk automatisch (in geval van legaal verblijf van de ouders) of door middel van een optieprocedure (in

geval van illegaal verblijf van de ouders). Dit alles in het licht van de sterkte van de band die bestaat tussen de staat en de persoon.<sup>55</sup> In het geval van de voorgestelde voorwaarde gaat het echter om een staatloos kind dat twee jaar langer staatloos blijft door illegaal verblijf, en niet om een verschil in de wijze waarop nationaliteit wordt verkregen. Nu zoals gezegd de consequenties van staatloosheid een kind zeer ernstig kunnen zijn, is het dan gelet op het doel proportioneel om een kind twee jaar langer staatloos te laten zijn? Het in beginsel legitieme doel van het maken van onderscheid tussen kinderen met en zonder wettig verblijf is gelegen in de voorkoming van misbruik. Dit valt wellicht te rechtvaardigen aangezien staten alleen een nationaliteit zullen verlenen aan personen die een zekere band met de betreffende staat hebben.<sup>56</sup> In geval van feitelijk hoofdverblijf is het daarom voorstelbaar dat daar een langere periode wordt gehanteerd dan bij een wettelijk verblijf. Maar in beide gevallen is de band van het kind met de staat reeds gegeven door de geboorte van het kind in dat land. Dat die band significant is, en dus voldoende voor verlening van nationaliteit, is door de internationaalrechtelijke principes voor toekennen van nationaliteit gegeven.<sup>57</sup>

De fundamentele vraag die rest is of het gerechtvaardigd is om het later verkrijgen van een nationaliteit door een kind afhankelijk te stellen van het wettig verblijf van zijn of haar ouders. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Het Kinderrechtencomité laat er in de interpretaties van het IVRK geen twijfel over bestaan dat elk kind het recht heeft op verkrijging van een nationaliteit ongeacht de (wettelijke) status van de ouders en het kind (waaronder verblijfsstatus).<sup>58</sup> Het feit dat illegaal verblijvende kinderen worden 'gestraft' – of in ieder geval worden benadeeld ten opzichte van kinderen die legaal verblijven – met twee jaar langer staatloosheid, kan in het licht van het IVRK niet door de beugel, aangezien deze kinderen vaak weinig aan hun illegaliteit kunnen doen, en dus de gedragingen van de ouders tot hun nadelige positie leiden. En dat is nu juist wat artikel 2 van het IVRK beoogt te voorkomen.<sup>59</sup> Hoewel de interpretatie van het Verdrag van 1961 in de Guidelines enige ruimte lijkt te laten voor het maken van onderscheid tussen kinderen met en zonder wettig verblijf, laat het IVRK zien dat een dergelijke voorgenomen

49 Ibid., p. 2.

50 Ibid., p. 3.

51 UNHCR, *UNHCR's legal observations regarding the Proposal to amend the Nationality Act - Conditions to grant stateless children born in the Netherlands the right to apply for Dutch nationality*, 30 januari 2015, online beschikbaar via <http://bit.ly/1RVqnD9>.

52 De tekst van artikel 6, eerste lid, onder b, van de RWN zou dan luiden: 'Na het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring verkrijgt door een bevestiging [...] het Nederlandschap: b. de vreemdeling die in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is geboren, aldaar gedurende een onafgebroken periode van tenminste drie jaren hoofdverblijf heeft en sedert zijn geboorte staatloos is'.

53 *Kamerstukken II* 2014/15, 19637, 1917, p. 2.

54 UNHCR Guidelines on statelessness no. 4, para. 33.

55 Ibid.

56 Vgl. IGH 6 April 1955, Judgments [1955] ICJ 1 (*Liechtenstein t. Guatemala – Nottebohm*).

57 Vgl. tevens het *jus soli*-principe, wat inhoudt dat iemand een nationaliteit van een bepaalde staat kan verkrijgen wanneer hij of zij is geboren op het grondgebied van de betreffende staat. Dit principe geeft aan, samen met het andere dominante principe voor toekennen van nationaliteit (*jus sanguinis*-principe), op basis van welke band met een staat een nationaliteit wordt toegekend.

58 Zie nader para. 1.3 van dit artikel.

59 Ibid.

differentiatie niet mogelijk is, gelet op de interpretatie van het non-discriminatiebeginsel uit dit Verdrag.

Het kabinet verdedigt het bestaan van twee parallelle regelingen verder met het argument dat het de positie van wettig verblijvende staatloze kinderen die in het Koninkrijk zijn geboren niet wil verslechteren, in vergelijking met de huidige wetgeving.<sup>60</sup> Dat is een belangrijk argument, maar kan ook bereikt worden door de wachttermijn voor beide categorieën drie jaar te maken, waarmee de bovengenoemde met het internationaal recht strijdige discriminatie voorkomen kan worden.

### 3.2 'Ouder kan staatloosheid niet door eigen handelen opheffen'

De toelichting op deze voorwaarde is:

'De tweede voorwaarde houdt in dat betrokkene niet door handelen van zijn ouders een andere dan de Nederlandse nationaliteit moet kunnen verkrijgen. Wanneer iemand een andere dan de Nederlandse nationaliteit kan verkrijgen, draagt Nederland niet dezelfde verantwoordelijkheid voor het opheffen van staatloosheid. In dit kader kan bij handelingen die een van de ouders kunnen verrichten gedacht worden aan bijvoorbeeld het melden van de geboorte van het kind bij de ambassade van hun land van herkomst of het land van eerder verblijf. Bovendien kan met deze voorwaarde oneigenlijk gebruik van deze optiegroond worden voorkomen, doordat ouders welbewust het kind in de positie van staatloosheid brengen of houden.'<sup>61</sup>

Allereerst dient te worden opgemerkt dat het Verdrag van 1961 en het EVN deze voorwaarde niet noemen als een van de eisen die verbonden kan worden aan het verwerven van de nationaliteit ter voorkoming van staatloosheid. Zoals vermeld in paragraaf 1.1 zijn staten volgens het Verdrag van 1961 verplicht om aan een daar te lande geboren staatloos kind de nationaliteit van de betreffende staat te bieden. Wanneer bij de wijze van verkrijging wordt gekozen voor een verzoekprocedure, dan kunnen alleen de in het Verdrag genoemde voorwaarden worden verbonden aan de verkrijging van nationaliteit. Onder het EVN kunnen zelfs nog minder eisen worden gesteld aan het verlenen van nationaliteit aan staatloze kinderen geboren op het grondgebied van een verdragsstaat.<sup>62</sup>

*Omdat de gedragingen van de ouders tot hun nadelige positie leiden, worden illegaal verblijvende kinderen benadeeld ten opzichte van kinderen die legaal verblijven.*

Een verdragsluitende partij heeft volgens het Verdrag van 1961 in de interpretatie van UNHCR echter geen plichten tegenover een kind dat een nationaliteit kan verkrijgen door registratie bij de autoriteiten van het land van de nationaliteit van een ouder.<sup>63</sup> Met deze interpretatie toont de UNHCR begrip voor het belang van de staat om te voorkomen dat kinderen die makkelijk toegang tot een andere nationaliteit hebben, alsnog aanspraak maken op bescherming tegen staatloosheid.<sup>64</sup> Dat komt dicht in de buurt van deze tweede voorwaarde en verdient aldus nadere bespreking. UNHCR benadrukt dat de procedure voor het verkrijgen van de nationaliteit van een ouder ten eerste simpel en toegankelijk moet zijn.<sup>65</sup> Ten tweede moet de nationaliteit van de ouder direct na de geboorte beschikbaar zijn voor het kind.<sup>66</sup> Ten derde mag

de beslissing over het verlenen van de nationaliteit niet van een discretionaire bevoegdheid van de autoriteit afhangen.<sup>67</sup> Tot slot moet er gekeken worden naar de individuele omstandigheden van het gezin, en of er redelijkerwijs verwacht kan worden dat de betreffende ouder(s) de procedure kan (kunnen) aangaan.<sup>68</sup> Bij dit laatste kan worden gedacht aan asielzoekers en erkende vluchtelingen; van hen kan niet worden verwacht dat ze contact opnemen met de autoriteiten van het land van nationaliteit.<sup>69</sup> In hoeverre van ouders kan worden verwacht dat zij allerlei handelingen verrichten om de staatloosheid van het kind op te heffen, is dus aan een vrij strikte interpretatie gebonden onder het Verdrag van 1961 volgens de UNHCR Guidelines. De huidige formulering van de tweede voorwaarde is echter veel breder en laat helaas interpretaties toe die veel meer kinderen zouden kunnen uitsluiten dan volgens UNHCR toegestaan is onder dit Verdrag.

In de brief van de staatssecretaris van 12 november 2014 wordt tevens gerefereerd aan een ouder die een nationaliteit kan verkrijgen voor het kind door 'het melden van de geboorte van het kind bij de ambassade van hun land van herkomst of het land van eerder verblijf'. Dat er gesproken wordt over landen van herkomst of eerder verblijf, en niet het land van de nationaliteit van de ouders, is zorgwekkend. Het is onredelijk om te verwachten dat een land van eerder verblijf dat niet een land van nationaliteit van een van de ouders is, zijn nationaliteit zou gunnen aan in het buitenland geboren kinderen na een simpele procedure van geboorteaangifte. Dit mede gelet op de dominante principes met betrekking tot het toekennen van nationaliteit: *jus sanguinis* en *jus soli*. Wanneer een land van eerder verblijf niet het land van nationaliteit van de ouders is en het land het principe van *jus sanguinis* toepast, kan het kind dus geen aanspraak maken op de nationaliteit van de betreffende staat. En ook wanneer dit land het *jus soli*-principe toepast, komt het kind niet in aanmerking voor nationaliteit, aangezien het hier gaat om kinderen die dan al in Nederland zijn geboren. Waarschijnlijk kan daarom de melding van de geboorte niet eens opgenomen worden in het land van eerder verblijf.

Daarnaast roept het allerlei vragen op over bewijslast en bewijsplicht. Bij wie ligt de bewijsplicht om aan te tonen dat er geen mogelijkheid is voor het kind om een nationaliteit te verkrijgen? Wanneer houdt de plicht van de ouders op? Dit illustreert dat onder de huidige formulering van de tweede voorwaarde allerlei handelingen van ouders kunnen worden verwacht die niet binnen de grenzen van de redelijkheid vallen.

Problemen met betrekking tot (langdurige) staatloosheid van een kind kunnen tevens ontstaan als een van de ouders geen rol (meer) speelt in het leven van het kind, of om wat voor reden dan ook weigert om mee te werken aan het verkrijgen van een nationaliteit voor het kind. Bijvoorbeeld als een van de ouders wel zijn nationaliteit aan het kind kan doorgeven door een registratieprocedure, maar hier niet aan mee wil werken omdat hij of zij geen enkele band of contact met het kind wil hebben. Dergelijke

60 Kamerstukken II 2014/15, 19637, 1917, p. 2.

61 Ibid.

62 Zie ook para. 1.2 van dit artikel.

63 UNHCR Guidelines on statelessness no. 4, paras. 24-26.

64 Zie ook HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09 (*Ruiz Zambrano*).

65 UNHCR Guidelines on statelessness no. 4, para. 24.

66 Ibid., para. 25.

67 Ibid., para. 25.

68 Ibid., para. 26.

69 Ibid., para. 27.

situaties vereisen een individuele aanpak. Het weigeren van nationaliteit aan een kind vanwege (gebrek aan) handelingen van de ouders, zonder aandacht voor de individuele omstandigheden, kan leiden tot discriminatie of bestraffing van het kind op basis van activiteiten en/of meningen van de ouders. Dit kan strijd met artikel 2 van het Kinderrechtenverdrag opleveren wanneer er geen objectieve rechtvaardiging kan worden aangetoond in een specifieke situatie. De beoordeling van individuele omstandigheden is ook noodzakelijk in het kader van artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag, dat vereist dat de belangen van het kind in alle beslissingen van overheidsinstanties voorop moeten staan.

## *Door aanpassing van twee voorwaarden en schrapping van een derde, kan worden voorkomen dat het wetsvoorstel in strijd is met internationaalrechtelijke verplichtingen.*

Bij de strikte bepalingen van het Verdrag van 1961 en het EVN kan er alleen een voorwaarde worden gesteld die blijft binnen de grenzen van de interpretatie van UNHCR. Een alternatieve formulering van deze voorwaarde zou kunnen zijn:

'De staatloosheid van het kind kan niet opgeheven worden door het verkrijgen van een nationaliteit van een van de ouders via een simpele non-discretionaire registratieprocedure die direct na de geboorte beschikbaar is'.

Om niet in strijd te zijn met het internationaal recht moet de formulering van de tweede voorwaarde de uitleg van UNHCR hierover dus zoveel mogelijk verwerken, en daarnaast ruimte laten aan de bevoegde autoriteit om individuele omstandigheden in acht te nemen.<sup>70</sup> Ook dan kan er in onze ogen nog voldoende tegemoet worden gekomen aan preventie van eventueel oneigenlijk gebruik van deze optiegroond, omdat er toch – maar binnen de grenzen van het recht – handelingen met betrekking tot de opheffing van staatloosheid van het kind kunnen worden verwacht van de ouders.

### 3.3 'Stabiël verblijf'

Het conceptwetsvoorstel bepaalt: 'Het verblijf van het staatloze kind is stabiel, hetgeen betekent dat de ouders van het staatloze kind het vertrek niet hebben gefrustreerd en zich niet hebben onttrokken aan het toezicht van IND, DT&V, COA of de Vreemdelingenpolitie (in het kader van de meldplicht)'. Deze voorwaarde lijkt voort te komen uit het uitgangspunt van het kabinet:

'dat het frustreren van vertrek of het zich onttrekken aan toezicht door de ouders niet mag leiden tot toekenning van rechten, noch in het vreemdelingenrecht, noch in het nationaliteitsrecht. Bovendien kan het verlenen van de Nederlandse nationaliteit aan het kind ertoe leiden dat ouders recht op verblijf krijgen bij hun Nederlandse kind (op grond van artikel 8 EVRM en/of de uitspraak van het HvJEU in de zaak Zambrano tegen België<sup>71</sup>). Het niet meewerken aan vertrek zou op deze wijze beloond worden, hetgeen volgens de overheid onwenselijk is.'<sup>72</sup>

Het stellen van deze voorwaarde is ons inziens echter in strijd met internationaalrechtelijke verplichtingen. Het Verdrag van 1961 en het EVN staan namelijk slechts een beperkt aantal eisen toe bij het verlenen van nationaliteit aan staatloze kinderen geboren op het grondgebied van verdragsstaten.

Ook is deze voorwaarde zeer problematisch in het kader van artikel 2, tweede lid, van het IVRK, dat discriminatie en bestraffing op grond van omstandigheden en activiteiten van de ouders verbiedt. Het frustreren van hun vertrek, het zich onttrekken aan toezicht, en het hebben en niet nakomen van de meldplicht, hebben uitsluitend betrekking op de omstandigheden en de activiteiten van de ouders. Met deze voorwaarde worden kinderen direct gediscrimineerd of zelfs bestraft op basis van wat hun ouders zijn en doen, hetgeen strijd oplevert met de hierboven aangehaalde verdragsbepaling en de interpretaties daarvan door

het Kinderrechtencomité.<sup>73</sup>

Het Kinderrechtencomité nam reeds kennis van het voornemen van het kabinet om deze voorwaarde (en tevens de twee andere voorwaarden) op te nemen in de RWN. Het zei daarover: 'The Committee recommends that the State party ensure that all stateless children born in its territory, irrespective of residency status, have access to citizenship without any conditions. In particular, it recommends the State party not to adopt the proposed requirement of parents' cooperation with the authorities.'<sup>74</sup> Het is aldus helder dat ook in het licht van het IVRK deze voorwaarde niet geoorloofd is.

## 4. Motivering klopt niet

De eerste aanzet van het kabinet voor een wijziging van artikel 6 van de RWN draagt een duidelijk compromiskarakter. In plaats van het vereiste van wettig verblijf uit de wet te schrappen, zoals geadviseerd door de ACVZ en UNHCR, is er een veel ingewikkelder en veel problematischer aanpassing van de RWN voorgesteld, waarbij twee categorieën kinderen – met en zonder wettig verblijf – op verschillende manieren worden behandeld. De nieuwe regeling is niet (volledig) in overeenstemming met internationaal recht. Waarom liet het kabinet het vereiste van wettig verblijf daarom niet eenvoudigweg vallen? Het kabinet: 'In de systematiek van de Rijkswet op het Nederlanderschap moet de verlening van de Nederlandse nationaliteit vooraf worden gedaan door de verlening van verblijfsrecht.'<sup>75</sup> Maar dit heeft geen betrekking op het kabinetsvoorstel, aangezien dat juist over situaties gaat waar geen sprake is van wettig verblijf. Daarmee is de voorgenomen ingewikkelde wetswijziging evenzeer een uitzondering op de systematiek als het laten vallen van het vereiste van wettig verblijf.

Met aanpassing of nadere uitwerking van de eerste twee voorwaarden, en het weglaten van de derde voorwaarde, kan ons inziens voorkomen worden dat het wetsvoorstel in strijd is met de internationaalrechtelijke verplichtingen. Zelfs dan zou het kabinet de noodzaak voor deze ingewikkelde wetswijziging, in plaats van de meest eenvoudige en voor de hand liggende oplossing, beter moeten motiveren.

70 Wellicht kan dit problemen opleveren gezien het feit dat de nationaliteit wordt verkregen binnen het kader van de optieprocedure, die uitgevoerd wordt door burgemeesters en in het beginsel een non-discretionaire procedure van bevestiging is.

71 HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09 (*Ruiz Zambrano*).

72 *Kamerstukken II* 2014/15, 19637, 1917, p. 2.

73 Zie ook para. 3.1 van dit artikel.

74 CRC/C/NDL/CO/4, para. 33.

75 *Kamerstukken II* 2014/15, 19637, 1917, p. 1.