

Staatloosheid

Onder Roma in Nederland

Rosita Usmany
Wetenschappelijk begeleider:
Mr. dr. A.K. Meijknecht

Januari 2010

Universiteit van Tilburg
Wetenschapswinkel
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Tel. 013-4662645
E-mail: Wetenschapswinkel@uvt.nl
Internet: www.uvt.nl/wetenschapswinkel
ISBN: 978-90-8838-034-1

Voorwoord

Aanleiding voor het onderzoek naar staatloosheid onder Roma in Nederland is de afwijzende uitspraak van het Europese Hof in 2007 betreffende een mevrouw, woonachtig in Den Bosch, geboren in het voormalig Joegoslavië in 1964 en niet staat ingeschreven in het gemeenteregister zoals met veel Roma het geval is. Mevrouw hoort bij de groep Roma die in de jaren zeventig door Europa zwierf en waarvan een gedeelte in 1978 in Nederland kwam en werk opgevangen in elf opvanggemeenten. Zij verbleef toen in Duitsland, maar kwam later naar Nederland om te trouwen met een ander lid van die groep. Ook hij heeft geen status. Zij hebben een zoon van achttien jaar. De advocaat die de zaak heeft behandeld adviseerde haar om niet in beroep te gaan. Haar leven en dat van haar man staat altijd onder druk vanwege de illegaliteit.

Het probleem van mevrouw is geen uitzondering in de Romagroep van 1978. Het Pastoraat Woonwagenbewoners in Nederland is zeer betrokken bij deze mensen en blijft zoeken naar oplossingen voor deze groep statelozen. Zij hebben de Wetenschapswinkel gevraagd om de problematiek van staatloosheid van Roma in het bijzonder nader te onderzoeken. Rosita Usmany heeft deze problematiek kaart gebracht.

Iris Sliedrecht,
Coördinator Wetenschapswinkel

Verklarende woordenlijst

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
amv	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
derdelanders	Onderdaan van een derde land; een ieder die geen burger is van een van de EG/EER landen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EC	Europese Commissie
EER	Europees Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EHRM/het Hof	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EP	Europees Parlement
ER/de Raad	Europese Raad
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
EXCOM	Uitvoerend Comité van de Hoge Commissaris
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
Gw	Grondwet
HvJEG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
KB	Koninklijk Besluit
Minister	Minister van Justitie
mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
het Pastoraat	Het Pastoraat Woonwageneigenaren in Nederland
rechtmatig verblijf	verblijf op grond van artikel 8 Vreemdelingenwet 2000
RwNed	Rijkswet op het Nederlanderschap
RvS	Raad van State
SG	Staten-Generaal
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
TBV	Tussentijds Bericht Vreemdelingen-circulaire
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
Verdrag van New York	Verdrag van New York tot beperking van staatloosheid van 30 augustus 196
Vluchtelingenverdrag	Verdrag van Genève van 1951 en bijbehorend Protocol van New York van 1967
VN	Verenigde Naties
Vovo	Voorlopige voorziening
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vva	Verblijfsvergunning asiel
vvr	Verblijfsvergunning (regulier)
Vw	Vreemdelingenwet 2000
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers
zigeuners	Roma en Sinti dan wel nomadische volkeren

Inhoudsopgave

Voorwoord	iii
Verklarende woordenlijst	v
Inhoudsopgave	vii
Samenvatting	1
Ter inleiding	11
1 De achtergrond van Roma en de definitie van staatloosheid	15
1.1 Historische achtergrond van Roma en Sinti zigeuners (Roma en Sinti)	15
1.1.1 <i>Onderscheid Roma en Sinti</i>	16
1.1.2 <i>Roma gedurende de Tweede Wereldoorlog</i>	16
1.2 Roma in Nederland na de Tweede Wereldoorlog	17
1.3 Huidige positie Roma in Nederland	18
1.4 Verkrijging van nationaliteit	19
1.5 De definitie en betekenis van staatloosheid	20
1.5.1 <i>De achtergrond en gevolgen van staatloosheid</i>	22
1.5.2 <i>Hedendaagse uitleg van het begrip staatloosheid</i>	23
1.6 Nationaliteitsverkrijging en staatloze Roma	24
1.7 Conclusie	24
2 Het reguliere verblijfsrecht in Nederland	27
2.1 Verantwoording	27
2.2 Ontstaan van het vreemdelingenrecht in Nederland	27
2.3 Verblijfsrecht in Nederland	28
2.3.1 <i>Toegang en toelating tot Nederland</i>	28
2.3.2 <i>Toegang en toelating en staatloze Roma</i>	29
2.4 Mvv	29
2.5 Vvr regulier bepaalde tijd en onbepaalde tijd (vvr-bep en vvr-onbep)	31
2.5.1 <i>Verblijfsrecht van tijdelijke en niet-tijdelijke aard</i>	32
2.5.2 <i>Vvr regulier voor onbepaalde tijd (vvr-onbep)</i>	33
2.5.3 <i>Vvr voor onbepaalde tijd onder nationale voorwaarden en Roma</i>	34
2.6 Algemene voorwaarden voor de mvv en de vvr	35
2.6.1 <i>Tuberculose onderzoek</i>	36
2.7 Gezinshereniging	36
2.7.1 <i>Gezinshereniging en gezinsvorming vanuit internationaal perspectief</i>	38
2.7.2 <i>Gezinshereniging en gezinsvorming vanuit nationaal perspectief</i>	40
2.7.3 <i>Gezinshereniging in de jurisprudentie</i>	41
2.8 Het reguliere verblijfsrecht en staatloze Roma	42

2.9	Conclusie	43
3	Verblijf op asieleronden in Nederland	45
3.1	Wat betekent asiel en wanneer heb je er recht op?	45
3.2	Internationaal kader en gemeenschapsrecht	46
	3.2.1 <i>Internationaal kader</i>	46
	3.2.2 <i>Jurisprudentie inzake artikel 3 EVRM</i>	51
	3.2.3 <i>Artikel 1A Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM en de staatloze Roma</i>	52
3.3	Vva voor bepaalde en onbepaalde tijd (vva-bep en vva-onbep)	53
	3.3.1 <i>Vva voor bepaalde tijd (vva-bep)</i>	53
	3.3.2 <i>Vva voor onbepaalde tijd (vva-onbep)</i>	54
	3.3.3 <i>Afwijzingsgronden en beroep</i>	55
3.4	Gezinshereniging in het kader van asiel	56
3.5	Ambtshalve toekenning vvr regulier	57
	3.5.1 <i>Wegens 'buiten schuld' niet uit Nederland kunnen vertrekken</i>	57
	3.5.2 <i>Amv</i>	58
3.6	Het verblijfsrecht van vluchtelingen en staatloze Roma	59
3.7	Conclusie	60
4	De achtergrond van het begrip nationaliteit en nationaliteitsverrijging	61
4.1	De betekenis en oorsprong van nationaliteit	61
	4.1.1 <i>Verrijging van nationaliteit</i>	61
	4.1.2 <i>Natieve verrijging van het Nederlandschap en staatloze Roma</i>	63
4.2	Naturalisatie	63
4.3	Naturalisatieprocedure en mede-naturalisatie	66
	4.3.1 <i>Mede-naturalisatie</i>	66
4.4	Optie voor het Nederlandschap	67
	4.4.1 <i>Wie komen er in aanmerking voor optie?</i>	67
	4.4.2 <i>Staatloos geboren in Nederland en artikel 6, lid 1, sub b RWNed</i>	68
4.5	Verrijging Nederlandschap en staatloze Roma	68
4.6	Conclusie	70
5	Positie van Roma in Tsjechië en Slowakije	71
5.1	Verantwoording	71
5.2	Burgerschap Tsjechoslowakije	72
	5.2.1 <i>Burgerschap in Tsjechië en Slowakije</i>	73
5.3	Tsjechische en Slowaakse nationaliteitswetgeving en de staatloze Roma	73
5.4	Roma afkomstig uit Tsjechië en Slowakije	74
5.5	Conclusie	75
6	Conclusie	77
7	Aanbeveling	81

Bronvermelding	83
Jurisprudentie, kamerstukken en wet- en regelgeving	87
Bijlagen	91
Bijlage I: Beperkingen waaronder een vergunning verleend kan worden	91
Bijlage II: Algemene voorwaarden voor een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd	93
Bijlage III: Voorwaarden voor verkrijging van de status voor langdurig ingezetene	94
Bijlage IV: Voorwaarden verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd voor langdurig ingezetene als onder nationale voorwaarden	96
Bijlage V: De lidstaten van de Raad van Europa	98
Bijlage VI: Gemeenschapsrichtlijnen- en verordeningen in het kader van het asielbeleid	100

Samenvatting

Roma in Nederland beschikken in het algemeen niet over een nationaliteit, waardoor zij zich geen onderdaan van enige staat kunnen noemen. Door de staatloosheid onder deze groep worden de juridische mogelijkheden om in aanmerking te komen voor een verblijfsstatus in Nederland beperkt. In beginsel komt een vreemdeling die staatloos is niet in aanmerking voor een verblijfsstatus op reguliere respectievelijk asielgronden. Om juridisch in aanmerking te komen voor een verblijfsstatus op grond van staatloosheid gelden andere regels. De staatloosheid onder Roma vormt dan ook het probleem rondom de verkrijging van een verblijfsstatus in Nederland, waarbij het ontbreken van documentatie over hun afkomst en achtergrond in acht dient te worden genomen.

Roma

De geschiedenis van Roma gaat ver terug. Hoe die geschiedenis zich heeft ontwikkeld is moeilijk te zeggen, daar de meeste informatie berust op mythes en legendes. De bekendste hiervan is dat Roma van oorsprong uit India komen. Zij leven een nomadisch bestaan en oefenen voornamelijk beroepen uit die gerelateerd zijn aan handel, kunst en handwerken. Juist dit nomadisch bestaan leidde vaak tot beschuldigingen en zorgde ervoor dat Roma uit een bepaald land werden verdreven.

Na de Tweede Wereldoorlog kwamen er meer Roma naar Nederland omdat andere Europese landen hen niet wilden opvangen. Hierdoor werd de Nederlandse overheid gedwongen een oplossing te bedenken. Er werden registratiesystemen bedacht die de nodige problemen met zich meebrachten. Immers, de termijn voor Roma om zich te laten registreren was slechts drie dagen. Vele Roma waren niet in staat om zich te laten registreren, ontvingen het bericht te laat of er vond slechts een gedeeltelijke registratie van een bepaalde familie plaats. Ook de naregistratie leverde niet het gewenste resultaat op. Veel Roma zijn vandaag de dag nog steeds niet in het bezit van een geldige verblijfsstatus. Dit komt voornamelijk door het gegeven dat velen van hen niet beschikken over een geldige nationaliteit en dus staatloos zijn. Het Nederlandse terugkeerbeleid geeft aan dat alleen degenen die over een nationaliteit beschikken kunnen worden teruggestuurd naar het land van herkomst. Dit is dus voor Roma niet mogelijk. Wel kunnen zij onder voorwaarden in aanmerking komen voor een vvr onder de beperking dat zij buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken. Zij dienen daarbij, geheel onder eigen verantwoordelijkheid, met documenten aan te tonen dat zij als staatlozen geregistreerd staan.

Staatloosheid

Ingevolge het Verdrag van New York van 30 augustus 1961 tot beperking van staatloosheid (Verdrag van New York) betekent staatloosheid: 'een per-

soon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd'. Letterlijk betekent staatloosheid het ontbreken van een nationaliteit. Omdat het wenselijk was, de status van staatlozen door middel van een internationale overeenkomst te regelen en te verbeteren, is het Verdrag van New York op 30 augustus 1961 van kracht geworden en door Nederland in 1985 geratificeerd.

Ingevolge artikel 1 van dit verdrag zouden lidstaten aan iedereen die geboren is op zijn grondgebied zijn nationaliteit verlenen als diegene anders staatloos zou zijn.¹ Het Verdrag van New York bepaalt dat staatlozen opgevangen dienen te worden. Nederland hangt het jus sanguinis beginsel aan, wat betekent dat kinderen van staatlozen ouders eveneens staatloos zullen zijn. Deze kinderen kunnen immers niet de nationaliteit van hun ouder(s) verkrijgen, omdat deze staatloos zijn. Nederland heeft een andere manier om staatloos geboren te voorzien van de Nederlandse nationaliteit. Nederland heeft dit gedaan door middel van een optierecht genoemd in artikel 6, lid 1, sub b RwNed. Hierbij wordt het begrip 'toelating' als voorwaarde voor naturalisatie genoemd. Dit is opmerkelijk omdat staatloos geboren doorgaans geboren wordt uit illegaal verblijvende ouders en dit zou dus betekenen dat deze personen geen toelating tot Nederland hebben. De ouders zijn immers illegaal in Nederland en de verblijfsrechtelijke status is nauw verbonden met die van de ouder(s). Het (toelatings)beleid dat Nederland hanteert is dus strijdig met artikel 1 van het Verdrag van New York. Daarnaast heeft Nederland het Europese Nationaliteitsverdrag op 21 maart 2001 geratificeerd. Op grond van dit verdrag komen allen die staatloos geboren worden in Nederland in aanmerking voor de Nederlandse nationaliteit. Ook wanneer er niet gesproken kan worden van 'toelating' in de zin van artikel 6, lid 1, sub b RwNed. Het (toelatings)beleid van Nederland is dus eveneens strijdig met het Europese Nationaliteitsverdrag.

In de hedendaagse jurisprudentie dient de vreemdeling de staatloosheid in de eerste plaats zelf aan te tonen, door middel van documenten waaruit blijkt dat de vreemdeling als staatloze geregistreerd staat. Van de vreemdeling wordt verwacht dat hij zich wendt tot de autoriteiten of de vertegenwoordiging van het land van herkomst en dat hij correcte gegevens verstrekt om zijn staatloosheid aan te tonen.

Vreemdelingen- en verblijfsrecht

'Het vreemdelingenrecht omvat de juridisch relevante verschijnselen die onder meer met arbeids-, sociale, en politieke migraties samenhangen', hieruit volgt dat vreemdelingenrecht ook wel migratierecht wordt genoemd. Verblijfsrecht wil zeggen het recht dat iemand heeft om in Nederland te verblijven. Het verblijfsrecht speelt een rol bij het verblijf van vreemdelingen in Nederland. Onder vreemdelingen wordt verstaan: 'personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben en ook niet met Nederlanders zijn gelijkge-

¹ Artikel 1 Verdrag van New York tot beperking van staatloosheid.

steld'. Een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland, wordt geacht Nederland uit eigen beweging te verlaten of kan indien nodig uitgezet worden door de DT&V.

Het binnenkomen in Nederland wordt 'toegang' genoemd. Het feitelijk binnenkomen gebeurt door het passeren van de grens of van de personencontrole op een lucht- of zeehaven. Zo nodig dient voor de toegang een geldig visum (verblijf van maximaal drie maanden) of een mvv (bij verblijf langer dan drie maanden) getoond te worden. Toegang betekent nog geen 'toelating'. Toelating betekent dat de overheid instemt met het verblijf in Nederland (in ieder geval de lidstaat in kwestie).

Indien een vreemdeling op reguliere gronden langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven, dient een mvv aangevraagd en afgehaald te worden in het land van herkomst of het land waar de vreemdeling woonachtig is. Voor Roma betekent het bovenstaande dat zij niet in aanmerking komen voor een mvv. Immers, zij beschikken niet over een geldig identificatiemiddel en kunnen een aanvraag niet indienen in het land van herkomst omdat zij dat niet hebben. Bovendien bevinden zij zich vaak al in Nederland, omdat zij zich toegang verschaften of binnenkwamen en een asielaanvraag deden.

Vvr regulier

In Nederland worden twee soorten vvr onderscheiden, te weten de vvr voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd. De term 'regulier' wil zeggen dat er geen sprake is van asiel. Een vreemdeling die voor een bepaald doel naar Nederland komt, komt niet om redenen die samenhangen met bescherming tegen terugzending naar het land van herkomst en daarom dient de vreemdeling een vvr regulier aan te vragen. Een vvr wordt te allen tijde voor een bepaalde tijd verstrekt met een maximale termijn van vijf jaar. Na deze vijf jaar kan de vvr omgezet worden naar een vvr voor onbepaalde tijd. Een vvr regulier voor bepaalde tijd wordt altijd verleend voor een bepaald doel; het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. Dit betreffende doel wordt vermeld op het verblijfsdocument van de vreemdeling. Indien dit verblijfsdoel verandert of dit doel wegvalt, moet de vreemdeling het doel laten wijzigen. Dat kan, met enkele uitzonderingen daargelaten, uitsluitend via een nieuwe mvv-aanvraag die in het land van herkomst bij de Nederlandse ambassade of het consulaat aangevraagd moet worden.

Aan de vvr regulier voor bepaalde tijd is een verblijfsrecht gekoppeld. Of het verblijfsrecht van tijdelijke of niet-tijdelijke aard is hangt af van de beperking waaronder de vvr is verleend. Verblijfsrecht van niet-tijdelijke aard is een verblijfsrecht waarvan wordt geacht dat deze blijvend is, terwijl verblijfsrecht van tijdelijke aard ook daadwerkelijk tijdelijk is. Er zijn consequenties verbonden aan het verblijfsrecht van tijdelijke aard. Deze consequenties liggen in de mogelijkheid om een vvr regulier voor onbepaalde tijd te krijgen. Wanneer een vreemdeling een beperking van tijdelijke aard heeft, kan er na vijf jaar in beginsel geen aanspraak worden gemaakt op een vvr voor onbepaalde tijd. Het is wel mogelijk dat een vvr voor bepaalde tijd met een verblijfsrecht van tijdelijke aard wordt omgezet in een vvr bepaalde tijd onder de

beperking voortgezet verblijf. De beperking voortgezet verblijf heeft een verblijfsrecht van niet-tijdelijke aard en via deze weg kan de vreemdeling na verloop van tijd in aanmerking komen voor een vvr onbepaalde tijd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om het verblijfsdoel te laten wijzigen. Hiervoor dient de vreemdeling een aanvraag in voor een ander verblijfsdoel. Na een onafgebroken verblijf van vijf jaar in Nederland met een geldige vvr, voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel, kan de vreemdeling een vvr regulier voor onbepaalde tijd aanvragen.

Onder gezinshereniging wordt verstaan: 'het herenigen dan wel het herenigd worden van een gezin, met name het laten overkomen van gezinsleden naar het land waar de hoofdaanvrager verblijft'. Nederland hanteert een iets afwijkende definitie: 'de hereniging van gezinsleden met een hoofdpersoon in Nederland waarbij de gezinsband al in het land van herkomst bestond'. Indien de gezinsband pas ontstaat op het moment dat de hoofdpersoon reeds in Nederland verblijft, wordt er van gezinsvorming gesproken. Artikel 8 EVRM is een van de meest belangrijke artikelen voor wat betreft gezinshereniging, maar het is in mindere mate van belang bij gezinsvorming. Bij een beslissing om een vreemdeling uit te zetten dan wel toe te laten, dient rekening te worden gehouden met de 'family life' van de vreemdeling, aldus de uitleg die het Hof aan artikel 8 EVRM toekent. Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van 'family life', gaat het Hof uit van de feitelijke situatie. Gezinshereniging van minderjarige kinderen is verbonden aan de voorwaarde dat zij in het land van herkomst feitelijk behoorden tot het gezin van de hoofdpersoon en ook in Nederland tot het gezin blijven behoren. De ruimte voor nationaal beleid op het gebied van gezinshereniging wordt voorts beperkt door de gezinsherenigingrichtlijn, te weten Richtlijn 2003/86/EG. Hoewel de richtlijn de lidstaten discretionaire ruimte laat, betreft de richtlijn communautair recht dat door de lidstaten niet verder mag worden beperkt dan genoemd in de richtlijn.

Asiel

Asiel is een vorm van bescherming en komt dan ook toe aan de zogenoemde 'vluchtelingen'; vreemdelingen die vluchten naar een ander land zodat zij veilig zijn. Een vreemdeling die bescherming behoeft door bepaalde gebeurtenissen of omstandigheden in het land van herkomst kan in aanmerking komen voor asiel.

De internationale regelgeving is van grote invloed op de Nederlandse regelgeving inzake de toelating op asieleronden. De belangrijkste verdragen waarbij Nederland zich aangesloten heeft zijn: het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het bijbehorende Protocol van New York van 1967 (tezamen Vluchtelingenverdrag), het EVRM, het Verdrag tegen foltering en andere wrede of onterende behandeling en het IVBPR. Geen van deze verdragen bevat het zogenoemde 'recht op toelating'. Dit betekent dat een vreemdeling die asiel zoekt zijn recht op toelating niet rechtstreeks uit het verdrag kan ontleen. Wel kan de vreemdeling rechtstreeks het recht ontleen om niet uitgezet te worden indien de vreem-

deling gegronde redenen heeft te vrezen voor vervolging, martelingen of andere wrede of onmenselijke behandelingen, ook wel het 'refoulementverbod' genoemd.

De vva voor bepaalde tijd wordt in beginsel verleend met terugwerkende kracht tot de datum van het asielverzoek. Indien een besluitmoratorium van toepassing is geweest, gaat de vva in per datum van de beslissing op het asielverzoek. Het besluitmoratorium kan voor bepaalde categorieën de beslistermijn met een jaar verlengen. Indien er sprake is van een besluitmoratorium kan de standaard beslistermijn van zes maanden met maximaal een jaar worden verlengd. Als een besluitmoratorium aan de orde is geweest verblijven de vreemdelingen deze periode rechtmatig in Nederland, omdat hun asielaanvragen nog in behandeling zijn. De IND kan weer gaan beslissen over de asielaanvragen, op het moment dat het kabinet het besluitmoratorium intrekt. Voor asielaanvragen waarvan de beslistermijn onder het besluitmoratorium is verlengd, blijft de verlengde beslistermijn gelden. Voor nieuwe asielaanvragen van mensen uit hetzelfde land, geldt weer de normale beslistermijn van zes maanden. De vva wordt verleend indien een asielfgrond aanwezig wordt geacht en op de vva wordt vermeld op welke asielfgrond de vergunning is verleend. Wanneer gedurende de looptijd van de vva de situatie verbetert in het land van herkomst en daarmee de asielfgrond is komen te vervallen, kan de vva worden ingetrokken.

Na vijf jaar kan de asielzoeker in aanmerking komen voor een vva voor onbepaalde tijd en dit is een permanente vva. Deze vva kan afgewezen worden op dezelfde grond als waarop de vva voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken, met als extra voorwaarde dat het inburgeringsexamen dient te zijn behaald.

Op het moment dat de vva wordt afgewezen komt ook een einde aan het rechtmatig verblijf in Nederland. De vreemdeling zal Nederland in beginsel uit eigen beweging moeten verlaten en de sociale voorzieningen worden beëindigd. Deze rechtsgevolgen worden opgeschort indien de vreemdeling binnen vier weken beroep indient bij de rechtbank te 's-Gravenhage.

Een vva kan ook verleend worden in het kader van gezinshereniging aan gezinsleden van de vreemdeling met dezelfde nationaliteit, die gelijk met de hoofdpersoon zijn ingereisd, dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden na toekenning van de vva voor bepaalde tijd aan de hoofdpersoon. Wanneer niet wordt voldaan aan het nareiscriterium van drie maanden of de gezinsleden hebben een andere nationaliteit, dan kan een aanvraag ingediend worden voor een vvr op reguliere gronden. Als niet aan de reguliere voorwaarden van artikel 3.22 Vb wordt voldaan voor toelating in het kader van gezinshereniging, kan er in bepaalde gevallen een vva worden verstrekt op grond van artikel 8 EVRM. Bij de beoordeling op grond van artikel 8 EVRM wordt de vraag meegenomen of het gezin zich al dan niet kan vestigen in het land van herkomst van het achtergebleven gezinslid.

Wanneer een vreemdeling een asielverzoek heeft ingediend maar niet in aanmerking komt voor toelating op grond van een van de asielfgronden, zijn er twee uitzonderingsgevallen waarbij ambtshalve een vvr regulier voor be-

paalde tijd kan worden verkregen. Een van de uitzonderingsgevallen waarop een vvr kan worden verleend is de beperking: verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Het terugkeerbeleid is gebaseerd op het uitgangspunt dat alle vreemdelingen die een nationaliteit bezitten terug kunnen keren naar hun land van herkomst. Vreemdelingen die een beroep op deze grond doen moeten in het kader van dit onderzoek aantonen dat zij staatloos zijn. De staatloosheid dient de vreemdeling in eerste instantie zelf aan te tonen door middel van documenten waaruit blijkt dat de vreemdeling als staatloze geregistreerd staat. De tweede uitzonderingsgrond waarop een vvr kan worden verleend is de beperking: verblijf als amv. Om in aanmerking te komen voor een vvr als alleenstaande vreemdeling dient de minderjarige vreemdeling niet ingereisd te zijn met meerderjarige ouder(s) en mag hij geen verblijvende voogd of meerderjarige ouders hebben die reeds in Nederland verblijven.

Nationaliteit

Het juridische begrip nationaliteit geeft de band tussen een individu en een staat weer en betekent dat een persoon een zodanig relevante band heeft met die staat dat hij tot het persoonsbestand van die staat wordt gerekend. Onze Grondwet regelt wie Nederlander is. De RwNed werkt deze grondwettelijke bepaling verder uit. In Nederland geldt het jus sanguinis beginsel. Dat betekent dat kinderen de nationaliteit verkrijgen door de geboorte. De RwNed maakt daarentegen onderscheid in natieve (verkrijging van nationaliteit door geboorte) en transitieve verkrijging (verkrijging van nationaliteit zonder terugwerkende kracht tot aan de geboorte). Kinderen die niet binnen een huwelijk zijn geboren kunnen door middel van erkenning, wettiging of vanwege gerechtelijke vaststelling van het vaderschap van een Nederlander, in aanmerking komen voor verkrijging van het Nederlanderschap.

Naturalisatie en optie

Om in aanmerking te komen voor naturalisatie dient de vreemdeling meerderjarig te zijn en te beschikken over een gelegaliseerde geboorteakte. Daarnaast moet de vreemdeling vijf jaar onafgebroken in Nederland verblijven en slagen voor zijn naturalisatietoets, ook mag de vreemdeling geen gevaar opleveren voor de openbare orde en bovendien moet er afstand worden gedaan van de nationaliteit van het land van herkomst.

Minderjarige kinderen kunnen tezamen met hun ouders genaturaliseerd worden. Voor alle minderjarigen geldt dat zij, op het moment van indiening van het naturalisatieverzoek, in het bezit dienen te zijn van een geldige vvr. De vvr mag geen verblijfsdoel van tijdelijke aard hebben, dit betekent dat het een vvr voor onbepaalde tijd moet zijn en de vreemdeling dient permanent in Nederland te wonen. Voor minderjarige kinderen vanaf zestien jaar komt er een extra voorwaarde bij, te weten het zijn van onberispelijk gedrag. Onder onberispelijk gedrag dient te worden verstaan dat de vreemdeling niet in aanraking met de politie is geweest wegens het plegen van een misdrijf.

Naast de naturalisatieprocedure kan een beperkte categorie ook opteren voor het Nederlandschap. Een van de categorieën die in aanmerking komen voor optie zijn staatlozen die vanaf hun geboorte staatloos zijn, in Nederland zijn geboren en minimaal drie jaar toelating en hun hoofdverblijf in Nederland hebben gehad.

Roma in Tsjechië en Slowakije

Vanaf 1918 tot en met 1968 bestonden Tsjechië en Slowakije uit een land, te weten Tsjechoslowakije. Vanaf 1 januari 1969 werd Tsjechoslowakije opgedeeld in twee deelstaten, bekend onder de naam Tsjecho-Slowakije. Tsjecho-Slowakije was een federale republiek, bestaande uit de Tsjechische Socialistische Republiek en de Slowaakse Socialistische Republiek. Vanaf 1 januari 1993 werd Tsjecho-Slowakije opgedeeld in twee onafhankelijke staten, vanaf dit moment kregen zij soevereiniteit onder de hedendaags bekende Republiek Tsjechië en de Republiek Slowakije. De onafhankelijkheid van de Staten bracht met zich mee dat de Tsjechoslowaakse staatsburgers naast dit burgerschap ook het burgerschap van Tsjechië dan wel Slowakije verkregen waardoor er een dubbel staatsburgerschap ontstond.

De nationaliteitswetgeving in Tsjechië en Slowakije is gelijk voor iedereen die er een beroep op doet. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar afkomst, ook niet ten aanzien van Roma. Na de splitsing van Tsjechië en Slowakije hebben Roma in beide landen evenveel rechten als elke andere burger in Tsjechië en Slowakije. Ondanks dat de Roma in Tsjechië tot aan 1999 niet tot nauwelijks in aanmerking kwamen voor het Tsjechische burgerschap, heeft Tsjechië dit in 1999 bijgesteld door middel van een amendement, waarna ten aanzien van het nationaliteitsrecht voor iedereen gelijke rechten zijn ontstaan. Voor Roma, die na de splitsing in aanmerking willen komen voor de Tsjechische of Slowaakse nationaliteit, gelden de naturalisatieprocedures die voor iedereen gelden. Voor wat betreft de nationaliteitswetgeving is er geen sprake van discriminatie ten aanzien van Roma of andere etnische minderheden.

Roma en het verblijfsrecht

Het is van belang dat de staatloze Roma zowel geen toegang als toelating in Nederland hebben, zij verblijven illegaal op Nederlands grondgebied. Immers bij toelating stemt de Nederlandse overheid in met het verblijf van betreffende Roma in Nederland. Deze toelating wordt enkel gegeven wanneer er op grond van artikel 3, lid 1 Vw geen gronden voor weigering aanwezig zijn. Staatloze Roma, zoals bedoeld in dit onderzoek, beschikken niet over geldige documenten voor grensoverschrijding en hebben geen land van herkomst. Dit heeft tot gevolg dat zij geen mvv kunnen aanvragen en zodoende dus geen toegang en toelating tot Nederland kunnen krijgen. Het volgende dat gedaan kan worden is het indienen van een aanvraag voor een vvr. Ook hier is weer een van de eisen dat de vreemdeling in het bezit is van een (geldig) paspoort. Gezien de staatloosheid van Roma, kan hier wederom niet aan worden voldaan en wordt niet voldaan aan de eisen om in aanmerking

te komen voor een vvr op reguliere gronden. Immers Roma die zich reeds in Nederland bevinden hebben zich onwettig toegang verschaft tot Nederland en hebben daarmee geen toelating tot Nederland en op deze manier kan er ook geen sprake zijn van rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 Vw. Er is een beperking waarbij de eis van een (geldig) paspoort buiten beschouwing wordt gelaten, te weten verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Onder deze beperking is het vereist dat de vreemdeling staatloos is en dus niet beschikt over een (geldig) paspoort. De vreemdeling dient hierbij dan ook zelf aan te tonen dat hij niet wordt opgevangen door enig ander land en daadwerkelijk geen verblijf heeft in enig ander land.

Bij verkrijging van het Nederlanderschap is een van de voorwaarden dat de vreemdeling rechtmatig verblijf in Nederland heeft. Dit rechtmatig verblijf dient aangetoond te worden door middel van een geldige vvr en hier beschikken Roma niet over. Wanneer Roma illegaal in Nederland verblijven kan er dan ook niet gesproken worden van een rechtmatig verblijf.

Voor kinderen die geboren worden uit een staatloze ouder en een ouder die in het bezit is van het Nederlanderschap, geldt dat zij het Nederlanderschap wel kunnen verkrijgen middels natieve verkrijging. Deze kinderen krijgen het Nederlanderschap doordat een van de ouders reeds in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast kunnen Roma het Nederlanderschap verkrijgen door middel van optie. Wanneer Roma in aanmerking willen komen voor optie dienen zij aan te tonen dat zij staatloos in Nederland zijn geboren, hier vanaf hun geboorte wonen en drie jaar voorafgaand aan het naturalisatieverzoek toelating en hun hoofdverblijf hebben gehad. Dat er gesproken wordt van toelating is opmerkelijk te noemen. Immers een staatloos geborene wordt doorgaans geboren uit illegaal verblijvende ouders en dit zou dus betekenen dat deze personen geen toelating tot Nederland hebben. De ouders zijn immers illegaal in Nederland en de verblijfsrechtelijke status is nauw verbonden met die van de ouder(s). Het Verdrag van New York en het Europese Nationaliteitsverdrag stellen dat allen die staatloos zijn geboren in aanmerking komen voor de Nederlandse nationaliteit wanneer zij op het grondgebied van Nederland zijn geboren. Ook wanneer er niet gesproken kan worden van 'toelating' in de zin van artikel 6, lid 1, sub b Rw-Ned. Het verkrijgen van het Nederlanderschap, door staatlozen, is alleen mogelijk door middel van optie. Voor alle andere naturalisatiemogelijkheden geldt dat Roma in het bezit dienen te zijn van een geldige vvr en hier beschikken Roma doorgaans niet over.

Wanneer Roma bescherming behoeven door bepaalde gebeurtenissen of omstandigheden in het land van herkomst komen zij in aanmerking voor asiel. Op grond van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM komen ook diegenen in aanmerking die staatloos zijn. Wel dienen Roma dan aannemelijk te maken dat er een reëel en individueel risico is dat artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag en/of artikel 3 EVRM wordt geschonden. Uiteraard is elk individueel geval anders en dient elke zaak in concreto bekeken te worden.

Op het moment dat staatloze Roma een asielerzoek indienen en hiervoor niet in aanmerking komen, zijn er twee uitzonderingsgevallen waarbij ambtshalve een vvr regulier voor bepaalde tijd kan worden verkregen. Bij de ambtshalve toekenning van de vvr ligt de oplossing in het feit dat er geen mvv vereist is. De meeste uitkomst biedt de uitzonderingsgrond: wegens buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken. Deze regeling is met name in het leven geroepen voor vreemdelingen die staatloos zijn en op grond hiervan niet terug kunnen keren naar hun land van herkomst. Roma die een beroep op deze grond doen moeten aantonen dat zij staatloos zijn. De staatloosheid dienen Roma in eerste instantie zelf aan te tonen doormiddel van documenten waaruit blijkt dat Roma als staatloze geregistreerd staan. Voor alleenstaande minderjarige Roma komt hier nog een uitzonderingsgrond bij, te weten: verblijf als amv. Roma moeten in dit geval minderjarig zijn en mogen niet zijn ingereisd met hun meerderjarige ouder(s). Ook mogen minderjarige Roma geen voogd of meerderjarige ouders hebben die reeds in Nederland verblijven.

Gezinshereniging speelt een belangrijke rol bij staatloze Roma, met name wanneer een van de gezinsleden een verblijfsstatus toegekend heeft gekregen. Bij een beslissing om Roma uit te zetten dan wel toe te laten, dient rekening te worden gehouden met de 'family life'. Bij gezinshereniging in het kader van artikel 8 EVRM dient elk individueel geval in concreto bekeken te worden, omdat op voorhand moeilijk te zeggen is of er al dan niet sprake is van 'family life' in de zin van artikel 8 EVRM.

Ter inleiding

*'Onrecht krijgt vaak rechtskarakter doordat het zo veelvuldig voorkomt.'*²

Het citaat refereert naar onrecht dat door veelvuldig voorkomen vaak een rechtskarakter krijgt. Anders gezegd wordt het onrecht als normaal verschijnsel beschouwd door het veelvuldige voorkomen ervan; het wordt als waarheid beschouwd. 'Roma is veel onrecht aangedaan'. Deze veelvuldig gehoorde uitspraak verschijnt dan ook met regelmaat in de media en komt vandaag de dag nog steeds voor. Wanneer er over Roma geschreven dan wel gepubliceerd wordt, staat dit vaak in het kader van het aangedane onrecht. Roma hebben een bewogen geschiedenis die zeer zeker niet over rozen gaat. Het verkrijgen van een verblijfsstatus is daar een onderdeel van. Roma is een volk dat vanaf oudsher een nomadisch bestaan leidt. Dit nomadische bestaan heeft onder andere geleid tot het veelvuldig voorkomen van staatloosheid onder Roma. Deze staatloosheid is onder andere te verklaren door het ontbreken van persoonsgegevens en het niet geregistreerd dan wel onbekend zijn in enig persoonsregister binnen een staat.

Bij Roma wordt vaak gedacht aan Roma en Sinti, wat een logische redenering is gezien het feit dat veel problemen zowel Roma als Sinti betreffen. Dit onderzoek richt zich enkel op Roma en niet op de Sinti. Over het algemeen beschikken Sinti namelijk wel over een nationaliteit en, met uitzondering van de geschiedenis, wordt er aan Sinti geen verdere aandacht besteed.

Dit onderzoek is mede tot stand gekomen op verzoek van het Pastoraat. Het Pastoraat heeft aangegeven dat zij de juridische mogelijkheden voor het verkrijgen van een verblijfsstatus voor Roma in kaart gebracht willen hebben. De achtergrond hiervan is gelegen in het veelvuldig voorkomen van staatloosheid onder Roma. Roma beschikken in groten getale niet over een nationaliteit, waarmee zij zich geen onderdaan van enige staat kunnen noemen. Door de staatloosheid onder deze groep worden de juridische mogelijkheden om in aanmerking te komen voor een verblijfsstatus in Nederland beperkt. In beginsel komt een vreemdeling die staatloos is niet in aanmerking voor een verblijfsstatus op reguliere respectievelijk asielgronden. Om juridisch in aanmerking te komen voor een verblijfsstatus op grond van staatloosheid gelden andere regels. De staatloosheid onder Roma vormt dan ook het probleem rondom de verkrijging van een verblijfsstatus in Nederland, waarbij het ontbreken van documentatie over hun afkomst en achtergrond in acht dient te worden genomen.

De doelstelling van deze publicatie is het in kaart brengen van de juridische mogelijkheden die het Nederlandse verblijfsrecht biedt om staatloze Roma

² Bertolt Brecht, Oostenrijkse schrijver 1898-1956, vertaling uit het Duits: 'Unrecht gewinnt oft Rechtscharakter einfach dadurch, dass es häufig vorkommt', 9 februari 2009.

van een verblijfsstatus te voorzien. De probleemstelling van dit onderzoek luidt, met inachtneming van de doelstelling, als volgt:

‘Is het juridisch mogelijk om staatloze Roma van een verblijfsstatus in Nederland te voorzien?’

Met dit onderzoek beoog ik de lezer een beeld te geven van de problematiek rondom staatloosheid in algemene context alsmede in context van Roma. Ook beoogt dit onderzoek de hoofdlijnen van het Nederlands verblijfsrecht uiteen te zetten met de nadruk op staatloosheid en hoe deze mogelijk opgelost kan worden voor nu en in de toekomst.

Enige kennis rondom het verblijfsrecht in Nederland is bij het lezen van dit rapport wenselijk. Om deze kennis rondom het verblijfsrecht te verwezenlijken is er bewust voor gekozen om het verblijfsrecht helder uiteen te zetten vanaf de basis, mede omdat dit rapport als handreiking dient voor diegenen die met staatloze Roma werken. Het geheel rondom het verblijfsrecht van staatloze Roma dient begrijpelijk te zijn voor een ieder die dit onderzoek leest. Zodoende komen alle aspecten en vereisten aan bod rondom de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), de reguliere verblijfsvergunning (vvr), de verblijfsvergunning op asielgronden (vva) en verkrijging van het Nederlanderschap. Daarnaast wordt de theorie overzichtelijk uiteengezet aan de hand van de Nederlandse wet- en regelgeving. Voor een volledige beeldvorming dient ook de nodige aandacht besteed te worden aan Europese en Internationale regelgeving die hierbij van belang is. Deze worden aangehaald waar nodig en worden voorzien van de nodige beschrijvingen. Om het beeld rondom het Nederlandse verblijfsrecht te complementeren, wordt er gedurende dit onderzoek de nodige jurisprudentie aangehaald van zowel Nederlands als Europees rechtsprekende instanties.

Aan het eind van elk hoofdstuk wordt de theorie in het kader van staatloze Roma geplaatst. De hoofdstukken zijn overzichtelijk opgebouwd en naarmate de hoofdstukken vorderen wordt de probleemstelling beantwoord.

Het eerste hoofdstuk heeft als doel de lezer inzicht te geven in de achtergrond van het probleem rondom staatloze Roma. In het tweede hoofdstuk worden de procedures rondom de mvv en de vvr regulier uiteengezet. Hierin wordt beschreven hoe een vreemdeling in aanmerking komt voor een mvv en daarop aansluitend een vvr. De asielprocedure is hierin niet opgenomen, deze is uiteengezet in het derde hoofdstuk. De asielprocedure is anders opgebouwd dan de reguliere procedure en de gronden waarop de vva verkregen kan worden heeft daarnaast andere doeleinden dan bij verblijf op reguliere gronden. In het vierde hoofdstuk wordt het begrip nationaliteit nader uitgediept en aansluitend daarop wordt de naturalisatieprocedure uiteengezet. Hierin wordt een beschrijving gegeven over de verkrijging van het Nederlanderschap. In hoofdstuk vijf wordt vervolgens een rechtsvergelijking gemaakt met twee landen binnen de Europese Unie (EU), te weten Tsjechië en Slowakije. Ten aanzien van deze landen wordt de situatie van Roma vergeleken met Nederland en er wordt uitleg gegeven waarom is gekozen voor

deze twee landen. De gedachte hierachter is een beeld te krijgen van de situatie van Roma binnen Europa en de positie van Nederland daarin. In de conclusie worden de belangrijkste knelpunten weergegeven ten aanzien van staatloze Roma, wordt er beschreven waar de staatloosheid van Roma geplaatst kan worden in het Nederlandse verblijfsrecht en waar juridische oplossingen geboden kunnen worden. Ten slotte is de aanbeveling gericht op nationaliteitsverkrijging. Hierin wordt een aanbeveling gedaan voor diegenen die vanaf hun geboorte staatloos in Nederland verblijven. Daarnaast worden er aandachtspunten uiteengezet voor diegenen die met staatloze Roma werken.

1 De achtergrond van Roma en de definitie van staatloosheid

In dit hoofdstuk wordt de problematiek rondom Roma uiteengezet. Aansluitend wordt uitleg gegeven aan de begrippen nationaliteit en staatloosheid. Ten slotte wordt de staatloosheid in het kader van de Roma geplaatst.

1.1 Historische achtergrond van Roma en Sinti zigeuners (Roma en Sinti)

Over de geschiedenis van Roma is weinig geschreven documentatie, waardoor de informatieverstrekking weinig tot nihil is. De meeste informatie wordt dan ook verkregen uit mythes en legendes. Het nadeel hiervan is dat deze bronnen moeilijk te verifiëren zijn. De bekendste theorie, ook onder Roma zelf, is dat zij van oorsprong uit India komen. Onderzoekers komen tot deze conclusie vanwege de overeenkomsten in de Romataal en het Sanskrit. De gelijkenis in uiterlijk en cultuur met de mensen uit India is aanwezig en de naam 'Roma' kan afgeleid worden van de Indiase Hindu God 'Ram'.

In de middeleeuwen hebben Roma India verlaten, dan wel zijn zij verdreven uit India, waarna zij via het Midden-Oosten richting Europa trokken. Een andere theorie is dat begin vijftiende eeuw de zogenoemde rondtrekkers in West Europa aankwamen en van oorsprong uit Egypte afkomstig zijn. Hier zijn de namen Egyptenaren, Gypsies en Gitanos van afgeleid. Dit zijn geen officiële benamingen voor Roma en Sinti. Deze benamingen zijn negatieve interpretaties vanwege hun nomadisch bestaan. In de loop van de vijftiende eeuw kwam hier de naam 'zigeuner' bij, welke naar verluid zijn oorsprong in Duitsland vindt. Dit is alleen niet met zekerheid te zeggen, omdat het nooit is vastgesteld.³ Voor de negentiende eeuw bestonden er nomadische groepen in Nederland, ook wel bekend als Heidens en Egyptenaren.

In eerste instantie werden de nomadische groepen welwillend ontvangen, maar hier kwam vanaf de zestiende eeuw verandering in. Overheden traden steeds repressiever op tegen de nomadische groepen en zij werden bestempeld als misdadigers, spionnen en bedelaars. Gestaaag werd de toegang tot West-Europa ontzegd aan de nomadische groepen. Tot 1868 ging de Nederlandse overheid ervan uit dat er zich geen Heidens en Egyptenaren in Nederland bevonden, totdat er vanaf 1868 een nieuwe groep nomadische mensen in Nederland arriveerde, de zogenoemde Kaldarasch. De Kaldarasch waren de nomadische ketellappers afkomstig uit Hongarije en zij kregen in Nederland de naam 'zigeuners'. Enige tijd later arriveerden ook twee andere groepen, de zogenoemde Ursari en Lowara. De Ursari zijn de berenleiders afkomstig uit Bosnië en de Lowara zijn de paardenhandelaren afkomstig uit Hongarije. De term zigeuners werd door de Nederlandse over-

³ Lucassen, 1990.

heid vooral gebruikt voor de Kaldarasch en Ursari. Ten aanzien van Sinti en de Lowara werd deze term niet gebruikt. Dit is waarschijnlijk gelegen in de achtergrond van Sinti en de Lowara. Sinti kwamen al voor 1868 naar Nederland en zij beschikten, net als de Lowara, over Duitse, Franse of Belgische paspoorten. Daarnaast kwamen zij niet uit Oost-Europa zoals de Kaldarasch en Ursari. Vanaf 1928 werd de term zigeuner gebruikt voor alle nomadische groepen in Nederland.⁴

1.1.1 Onderscheid Roma en Sinti

De Kaldarasch, Ursari en Lowara zijn de groepen die vandaag de dag bekend zijn onder de naam Roma. Binnen Europa zijn degenen die zigeuners worden genoemd meestal Roma, maar zo noemen zij zichzelf niet. Voor de groepen die in de negentiende en twintigste eeuw naar Nederland zijn gekomen vanuit Oost-Europa wordt de term Roma gebruikt. De term Sinti daarentegen wordt gebruikt voor de groepen die al vanaf de achttiende eeuw in West-Europa wonen. De meeste Sinti in Nederland hebben zich omstreeks 1900 en 1920 in Nederland gevestigd, waren hoofdzakelijk afkomstig uit de buurlanden Frankrijk en Duitsland en zij beschikten over paspoorten.

Roma vestigden zich in eerste instantie in Oost-Europa, waarna zij zich naar verloop van tijd in West-Europa vestigden. De vestiging in West-Europa vond in de laatste honderd jaar plaats en is daarmee een recente gebeurtenis. De geschiedenis van Roma leert ons dat zij eeuwenlang vervolgd worden overal ter wereld. Een van de meest aanwijsbare redenen hiervoor is het nomadische bestaan van Roma. Het nomadische bestaan is van oudsher kenmerkend voor Roma en heeft hen nooit tot een land doen behoren, waardoor zij altijd buitenstaanders zijn gebleven binnen de wereldwijde staten. Zowel in het verleden als heden oefenen Roma voornamelijk beroepen uit gerelateerd aan handel, handwerken en kunst. Al vanaf oudsher heeft het nomadische bestaan van Roma geleid tot beschuldigingen, waarna zij vervolgens werden verdreven uit een land. Deze geschiedenis heeft geleid tot het geïsoleerde bestaan van Roma en heeft daarnaast het wantrouwen naar de buitenwereld vergroot. Als gevolg hiervan trokken Roma zich meer en meer terug binnen hun eigen gemeenschap.⁵

1.1.2 Roma gedurende de Tweede Wereldoorlog

Gedurende de Tweede Wereldoorlog werden Roma heel negatief bejegend. Roma die begin negentiende eeuw naar Duitsland geëmigreerd waren, werden naast de Joden, gediscrimineerd en gehaat. De Nazi's deporteerden Roma, evenals de Joden, naar concentratiekampen. Daarnaast moesten Roma gedwongen participeren aan medische experimenten en werden zij

⁴ Rodrigues & Matelski, 2004, pag. 11 t/m 16 en Roma en Sinti in Nederland, 7 februari 2009, geldend voor de hele paragraaf.

⁵ Roma en Sinti in Nederland, 7 februari 2009, geldend voor de hele paragraaf.

gesteriliseerd. Naar schatting zijn er in de Tweede Wereldoorlog, gedurende het Nazi regime, vijfhonderdduizend Roma (en Sinti) vermoord.⁶

Na de Tweede Wereldoorlog bleef de Roma-gemeenschap sociaal gebroken achter en was er voor hen geen vestigingsplaats meer in het communistische Oost-Europa. Na de val van de Berlijnse muur in Duitsland kreeg Oost-Europa te kampen met toenemende werkloosheid. Er vonden grote veranderingen plaats binnen Oost-Europa en racisme en discriminatie tegen Roma namen toe, waardoor Roma daar geen bestaan meer konden opbouwen.⁷

1.2 Roma in Nederland na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog kwamen nieuwe groepen Roma naar Nederland, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden naar tijdsbestek. De eerste groep Roma kwam rond 1960 naar Nederland en kwam voornamelijk uit Italië, voormalig Joegoslavië, Griekenland en Turkije. Opmerkelijk is dat deze groep nauwe verbondenheid voelde met hun oorspronkelijke landen van herkomst. Deze groep kwam voornamelijk uit Oost-Europa en reisde richting het westen van Europa. In de jaren '70 leefden er naar schattingen ongeveer vijfhonderd Roma in Nederland. Omdat geen enkel ander land in Europa deze Roma op wilde vangen, werd de Nederlandse overheid gedwongen een oplossing te bedenken. Als eerste diende iedereen geregistreerd te worden, waarna zij in aanmerking kwamen voor een verblijfsstatus om vervolgens gehuisvest te worden binnen verschillende gemeenten in Nederland. Er was geen enkele gemeente enthousiast om plaatsen te creëren waar Roma zich konden vestigen in woonwagenvakken. Na verloop van tijd waren er enkele gemeenten bereid om de Roma te huisvesten, maar dan in huizen en niet in woonwagenvakken.

Rondom de registratie van Roma deden zich al de nodige problemen voor en de Nederlandse overheid gaf Roma slechts drie dagen om zich te laten registreren. Deze relatief korte periode werd vastgesteld om te voorkomen dat Roma uit andere Europese lidstaten hier lucht van zouden krijgen en zich ook zouden laten registreren. Hierbij ontstonden de nodige problemen. Een aantal Roma waren niet in staat om zich binnen drie dagen te registreren, anderen ontvingen het nieuws te laat en in bepaalde gevallen kon een deel van een familie zich wel laten registreren en het andere deel van de familie niet. Doordat er bij deze registratie veel mis is gelopen heeft de overheid toentertijd besloten om een naregistratie te houden voor degenen die zich de eerste keer niet konden laten registreren. Ondanks de tweede poging van de Nederlandse overheid, is het niet gelukt om alle Roma te laten registreren en zijn er nog steeds Roma die niet in het bezit zijn van geldige documenten dan wel een geldige verblijfsstatus.

In 1979 kwam een nieuwe groep Roma de landsgrenzen van Nederland over, en aanvankelijk was er voor hen geen gepaste oplossing richting een geldige verblijfsstatus. In eerste instantie wilde de Nederlandse overheid hen

⁶ Rooker, 2002, hoofdstuk 1, paragraaf 1.3, geldend voor de hele alinea.

⁷ Rodrigues & Matelski, 2004, pag. 13 en 14.

een rechtmatig verblijf voor een jaar geven, maar na verloop van tijd bleek dit ook geen oplossing. Het gevolg hiervan was dat ook deze groep permanent zonder verblijfsstatus in Nederland bleef.

Ten slotte kwam er in de jaren '90 weer een groep Roma naar Nederland, waaronder veel vluchtelingen en asielzoekers, die met name uit Oost-Europa waren gevlucht om politieke en economische redenen. De positie van deze groep Roma verschilt met die van de eerder naar Nederland gekomen Roma. Deze derde groep Roma vestigde zich in huizen, en had onderwijs gevolgd of gewerkt in het land van herkomst. Deze groep heeft minder de drang om te reizen en in woonwagenvakanties te leven. Hierdoor vallen zij minder op in de Nederlandse samenleving en integreren zij makkelijker.⁸

1.3 Huidige positie Roma in Nederland

De groep Roma die tussen 1977 en 1978 naar Nederland is gekomen, heeft door middel van een generaal pardon een vvr gekregen om in Nederland te verblijven. Het was destijds niet duidelijk wie wel en wie niet tot deze groep behoorde. De oorzaak hiervan is gelegen in het doorgeven van namen. Er werden namelijk namen doorgegeven die niet juist waren. Daarnaast gaven families kinderen op die niet bij de betreffende families hoorden en ook bestond er angst onder de families, waardoor zij zich niet durfden te laten registreren.

Bij de generaal pardon regeling van 1977-1978 hebben, zoals uit het bovenstaande valt te concluderen, niet alle Roma een vvr verkregen. Om tal van redenen gaven zij zich uit angst niet op. Roma die toentertijd geen vvr hebben gekregen, omdat zij zich niet gemeld hadden, verblijven nog steeds illegaal in Nederland en zij zijn nu staatloos. Dit betekent dat deze groep staatloze Roma niet in aanmerking komen voor uitkeringen, ziektekostenverzekeringen, scholing en zelfs niet voor bepaalde straffen na het plegen van een strafbaar feit (hier valt te denken aan een alternatieve straf). Zij komen hier simpelweg niet voor in aanmerking doordat zij officieel niet bestaan.

Wanneer Roma geen scholing volgen worden zij beperkt in hun ontwikkeling en educatie. Scholing draagt bij aan het integratieproces, doordat de illegale Roma geen scholing mogen volgen wordt het integratieproces ook belemmerd. Door middel van scholing worden Roma immers betrokken in het sociale en maatschappelijke proces, waardoor zij belangrijke aspecten, zoals normen en waarden van de Nederlandse geschiedenis, cultuur en maatschappij meekrijgen.

De keten van staatloosheid gaat nog een stapje verder. Wanneer een niet geregistreerde, dus staatloze Roma, kinderen krijgt dan zijn deze kinderen bij geboorte ook staatloos. Zelfs als de partner het Nederlanderschap heeft, dan nog zijn de kinderen die geboren worden uit deze ouders staatloos. Het gevolg hiervan is dat ouders de kinderen op naam van een wel legaal verblijvende vrouw laten zetten. Dit gebeurt alleen door vrouwen die niet geregistreerd zijn. Deze kinderen staan dus wel geregistreerd, alleen onder een

⁸ Rodrigues & Matelski, 2004, pag. 14 t/m 16, geldend voor de hele paragraaf.

verkeerde familienaam en zodoende lopen deze kinderen met een verkeerde identiteit rond. Dat kinderen met een verkeerde identiteit rondlopen is geen juiste gang van zaken; niet voor de kinderen en niet voor de ouders. Om dit probleem aan te kunnen pakken, moet ten eerste gezocht worden naar een oplossing voor staatloosheid.⁹

1.4 Verkrijging van nationaliteit

Staatloosheid is een gevolg van het niet hebben of het verliezen van enige nationaliteit. Staatloosheid is dan ook nauw verbonden met het verkrijgen en verliezen van nationaliteit. Zo zijn de begrippen staatloosheid en nationaliteit onlosmakelijk met elkaar verbonden. De acceptatie van een individu als staatsburger is een erkenning van bestaan tussen een individu en lidstaat. Nationaliteit wordt ook wel beschreven als een wettelijke band die als basis een sociale gebondenheid, een echte verbinding van bestaan, belangen en gevoel heeft.¹⁰ Er zijn verschillende factoren die van belang zijn bij het vaststellen van nationaliteit. Hierbij valt te denken aan: geboorteplaats, afstamming, woonplaats, familiale banden, taal en etniciteit. Lidstaten stellen aan de hand van bovengenoemde factoren vast of iemand tot staatsburger kan worden gerekend.¹¹

De voornaamste rechtsbeginselen bij de verkrijging van nationaliteit zijn de volgende: *jus soli* (territorialiteitsbeginsel), *jus sanguinis* (afstammingsbeginsel) en *jus domicilli* (verblijfsbeginsel).¹² De rechtsbeginselen *jus soli* en *jus sanguinis* gaan allebei terug tot aan de geboorte (van een kind). Bij beide rechtsbeginselen verkrijgt een kind een bepaalde nationaliteit middels geboorte. Uiteraard staan de twee bovengenoemde rechtsbeginselen niet voor een en hetzelfde. *Jus soli* betekent: 'het recht van de grond' en *jus sanguinis* betekent: 'het recht van het bloed'. Ingevolge het *jus soli* beginsel verkrijgt een persoon de nationaliteit door de plaats waar hij of zij geboren is, terwijl bij het *jus sanguinis* beginsel de nationaliteit van een persoon wordt bepaald door zijn of haar (voor)ouders.¹³

Naast het *jus soli* en het *jus sanguinis* beginsel is er ook nog het *jus domicilli* beginsel. Bij dit rechtsbeginsel wordt in een later stadium de nationaliteit verkregen op grond van een recentere verbondenheid met de betreffende lidstaat. Het *jus domicilli* beginsel erkent de band van een individu met een lidstaat na een bepaalde periode van gewoonlijk of permanent verblijf. Het *jus domicilli* beginsel vormt dan ook de meest algemene grond voor naturalisatie. Dit komt doordat de nationaliteit pas wordt verkregen nadat een individu een x aantal jaren op het grondgebied van de lidstaat heeft gewoond.¹⁴

⁹ Pastoraat, 2008, geldend voor de hele alinea.

¹⁰ Van Waas, 2008, pag. 32.

¹¹ Van Waas, 2008, pag. 32.

¹² Van Waas, 2008, pag. 32.

¹³ Holterman, 2002, pag. 13.

¹⁴ Van Waas, 2008, pag. 33.

Daarnaast kan de grond voor naturalisatie ook gelegen zijn in adoptie, een huwelijk met een staatsburger van de betreffende lidstaat of immigratie.¹⁵ Het meest gevolgde beginsel in Europese, Aziatische en Arabische lidstaten is het jus sanguinis beginsel. De reden hierachter is gelegen in de erkenning van de familiale rol bij het grootbrengen van kinderen en het belang van familie-eenheid.¹⁶

Natieve en transitieve verkrijging van nationaliteit

Bij nationaliteitsverkrijging wordt er onderscheid gemaakt tussen natieve en transitieve verkrijging. Natieve verkrijging is de verkrijging van de betreffende nationaliteit met ingang van het tijdstip van geboorte.¹⁷ Transitieve verkrijging daarentegen heeft betrekking op alle nationaliteitsverkrijging zonder terugwerkende kracht tot aan de geboorte.¹⁸ Ten aanzien van de natieve verkrijging van nationaliteit volgt Nederland ingevolge artikel 3, lid 1 Rijkswet op het Nederlanderschap (RwNed) het jus sanguinis beginsel. De nationaliteit van een persoon wordt dus bepaald door zijn of haar (voor)ouders. Het jus soli beginsel is in Nederland niet bepalend voor de nationaliteit van een kind (zie § 4.1.1 voor nadere uitleg over natieve en transitieve verkrijging van nationaliteit).¹⁹

1.5 De definitie en betekenis van staatloosheid

Ingevolge het Verdrag van New York van 30 augustus 1961 tot beperking van staatloosheid (Verdrag van New York) betekent staatloosheid: 'een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd'.²⁰ Letterlijk betekent staatloosheid het ontbreken van een nationaliteit.²¹

Omdat het wenselijk was, de status van staatlozen door middel van een internationale overeenkomst te regelen en te verbeteren, is het Verdrag van New York op 30 augustus 1961 van kracht geworden en door Nederland in 1985 geratificeerd. Ingevolge artikel 1 van dit verdrag zouden lidstaten aan iedereen die geboren is op zijn grondgebied zijn nationaliteit verlenen als diegene anders staatloos zou zijn.²² Het Verdrag van New York bepaalt dat staatlozen opgevangen dienen te worden.²³ Voorts hanteert de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens ook nog een bepaling betreffende staatloosheid, te weten: 'een ieder heeft het recht op een nationaliteit en aan

¹⁵ Van Waas, 2008, pag. 34.

¹⁶ Van Waas, 2008, pag. 33, geldend voor de hele alinea.

¹⁷ Holterman, 2002, pag. 13.

¹⁸ Holterman, 2002, pag. 13.

¹⁹ Holterman, 2002, pag. 13.

²⁰ Artikel 1, lid 1 Verdrag betreffende de status van staatlozen en TK, 2007-2008, nr. 1455. Tevens de definitie van staatloosheid als genoemd in artikel 1, lid 1, sub f RwNed.

²¹ Van Waas, 2008, pag. 20.

²² Artikel 1 Verdrag van New York tot beperking van staatloosheid.

²³ Migrantenrecht 9, pag. 315.

niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen'.²⁴

Zoals reeds beschreven volgt Nederland het jus sanguinis beginsel, wat betekent dat kinderen van staatlozen ouders eveneens staatloos zullen zijn. Deze kinderen kunnen immers niet de nationaliteit van hun ouder(s) verkrijgen, omdat deze staatloos zijn. Artikel 1 van het Verdrag van New York bepaalt hierover het volgende:

'Iedere Verdragsluitende Staat verleent zijn nationaliteit aan degene die geboren is op zijn grondgebied en die anders staatloos zou zijn. Deze nationaliteit wordt verleend:

- a. *van rechtswege, bij geboorte, of*
- b. *op een verzoek, door of namens belanghebbende bij de bevoegde autoriteit ingediend op de wijze als door de wetgeving van de betrokken Staat is voorgeschreven; behoudens de bepalingen van het tweede lid van dit artikel, mag het verzoek niet worden afgewezen'.*

Nederland heeft een andere manier om staatloze die geboren zijn in Nederland te voorzien van de Nederlandse nationaliteit. Nederland heeft dit gedaan door middel van een optierecht genoemd in artikel 6, lid 1, sub b Rwned. Hierbij wordt het begrip 'toelating' als voorwaarde voor naturalisatie genoemd. Dit is opmerkelijk omdat een staatloos geboren en doorgaans geboren wordt uit illegaal verblijvende ouders en dit zou dus betekenen dat deze personen geen toelating tot Nederland hebben. De ouders zijn immers illegaal in Nederland en de verblijfsrechtelijke status is nauw verbonden met die van de ouder(s). Het (toelatings)beleid dat Nederland hanteert is dus strijdig met artikel 1 van het Verdrag van New York.²⁵ Daarnaast heeft Nederland het Europese Nationaliteitsverdrag op 21 maart 2001 geratificeerd. In dit verdrag is in artikel 6, lid 2 het volgende bepaald betreffende staatloze kinderen:

'Elke Staat die Partij is, regelt in zijn nationale wetgeving dat zijn nationaliteit kan worden verkregen door kinderen die op zijn grondgebied worden geboren en die bij de geboorte geen andere nationaliteit verkrijgen. Deze nationaliteit wordt verleend:

- a. *bij de geboorte van rechtswege; of*
- b. *daarna, aan kinderen die staatloos zijn gebleven, op verzoek door namens het desbetreffende kind, in te dienen bij de daarvoor in aanmerking komende autoriteit, op de in de nationale wetgeving van de Staat die Partij is, voorgeschreven wijze. Dit verzoek kan worden gedaan op voorwaarde van een wettig en gewoon verblijf op zijn grondgebied van niet meer dan vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan de indiening van het verzoek'.*

²⁴ Artikel 15, lid 1 en 2, Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens.

²⁵ Migrantenrecht 9, pag. 314, geldend voor de hele alinea.

Dit artikel dient restrictiever te worden geïnterpreteerd er wordt immers gesteld dat dit verzoek kan worden gedaan op voorwaarde van een wettig als gewoon verblijf op zijn grondgebied. Op grond van dit artikel komen allen die staatloos in Nederland zijn geboren in aanmerking voor de Nederlandse nationaliteit. Ook wanneer er niet gesproken kan worden van 'toelating' in de zin van artikel 6, lid 1, sub b RwNed. Het (toelatings)beleid van Nederland is dus eveneens strijdig met het Europese Nationaliteitsverdrag.²⁶

Ingevolge de twee bovenstaande verdragen zouden diegenen die staatloos in Nederland zijn geboren dus van rechtswege de Nederlandse nationaliteit moeten verkrijgen, ongeacht of de ouders van deze kinderen nou 'toelating' hebben gehad of niet.

1.5.1 De achtergrond en gevolgen van staatloosheid

Al van oudsher is men bekend met het begrip 'vreemdeling' alleen is er sindsdien veel veranderd. Zo luidde artikel 50 van de Algemene Beginselen van de Staatsregeling voor het Bataafse Volk uit 1798:

'De maatschappij ontvangt alle Vreemdelingen, die de weldaden der vrijheid vreedzaam wenschen te genieten, in haar midden, verleende denzelve alle zekerheid en bescherming'.

Cultuurhistorisch gezien is de term vreemdeling een negatieve term. In de Griekse tijd noemden de Grieken een vreemdeling 'barbaros', waarin het woord barbaar ligt. De Romeinen noemden een vreemdeling 'hostis', wat het woord vijand inhoud en bij de Germanen was je ook een vreemdeling indien je niet tot een Germaanse stam behoorde. In de Griekse, Romeinse als Germaanse tijd waren de vreemdelingen grotendeels rechteloos en genoten zij geen enkele bescherming.

In de loop der jaren nam Nederland, evenals andere landen, een andere houding aan ten aanzien van vreemdelingen, wat vooral te verklaren is vanuit een economisch perspectief. Indien er binnen de staten een tekort heerste op de arbeidsmarkt, werden vreemdelingen toegelaten en de grenzen opengesteld. Wanneer na verloop van tijd het aanbod op de arbeidsmarkt terug liep en er werkloosheid ontstond, werden diezelfde vreemdelingen gevraagd het land weer te verlaten. Niet alle mensen wilden terugkeren naar het land van herkomst, waardoor mensen bleven en hun gezinnen overbrachten naar het gastland waarin zij verbleven.²⁷

Zoals eerder beschreven heeft staatloosheid vele negatieve gevolgen. Het juridische gevolg van staatloosheid is dat er geen beroep op juridische bescherming of administratieve bijstand gedaan kan worden. Staten zijn verplicht bescherming en bijstand te verlenen aan hun onderdanen, maar wanneer een persoon staatloos is behoort hij tot geen enkel persoonsbestand van een staat. Daarnaast kan iemand die staatloos is tegenover geen enkele

²⁶ Migrantenrecht 9, pag. 315, geldend voor de hele alinea.

²⁷ Holterman, 2002, pag. 1 en 2, geldend voor de hele paragraaf.

staat een onvoorwaardelijk verblijfsrecht inroepen en beschikken zij vaak niet over grondrechten (toegang tot onderwijs, recht op arbeid of eigendom, sociale voorzieningen etcetera). Grondrechten worden immers vaak gekoppeld aan het behoren tot een bepaalde staat of het bezitten van identiteitsdocumenten. Wanneer iemand staatloos is wordt diegene geacht niet te bestaan en ontstaat er een situatie van verregaande rechteloosheid.²⁸ Ingevolge de koppelingwet uit 1998 hebben diegenen die illegaal in Nederland verblijven recht op onderwijs tot aan de leeftijd van achttien jaar, recht op noodzakelijk medische zorg en recht op rechtsbijstand.²⁹ In theorie is dit heel mooi gezegd, maar in de praktijk blijkt dat aan diegenen die staatloos zijn deze rechten worden onthouden. Als deze rechten wel bekend zijn onder Roma, dan wordt hier in de meeste gevallen geen gebruik van gemaakt doordat zij geïsoleerd leven en er angst heerst voor de Nederlandse overheid.³⁰

1.5.2 Hedendaagse uitleg van het begrip staatloosheid

Wanneer de asielaanvraag van een vreemdeling niet is ingewilligd, kan een staatloze vreemdeling onder voorwaarden in aanmerking komen voor toelating (een vvr onder de beperking dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken). Als een vreemdeling in aanmerking komt voor een vvr, komt de vreemdeling ook in aanmerking voor verblijf (opvang). Het uitgangspunt van het Nederlands terugkeerbeleid is dat alle vreemdelingen kunnen terugkeren naar hun land van herkomst, mits zij over een nationaliteit bezitten. Hieruit valt te concluderen dat vreemdelingen die niet staatloos zijn, kunnen terugkeren naar het land van herkomst.³¹

Ingevolge de hedendaagse jurisprudentie en het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) dient een vreemdeling de staatloosheid in de eerste plaats zelf aan te tonen, door middel van documenten waaruit blijkt dat de vreemdeling als staatloze geregistreerd staat. Daarnaast wordt in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) gekeken naar de inschrijving van de vreemdeling. Wanneer de vreemdeling staat ingeschreven als 'staatloos' of als op de persoonslijst van de vreemdeling de categorie 'nationaliteit' niet is opgenomen, wordt ervan uitgegaan dat de vreemdeling staatloos is. Het komt ook voor dat de nationaliteit niet kan worden vastgesteld of de staatloosheid niet is aangetoond. Is de staatloosheid niet aangetoond dan staat onder de categorie nationaliteit de standaardwaarde '0000' oftewel onbekend opgenomen.³²

De vreemdeling dient zijn staatloosheid aan te tonen door middel van objectief toetsbare bescheiden dan wel documenten, waardoor de vreemdeling

²⁸ Recht, pag 148 en 194.

²⁹ Koppelingwet van 26 maart 1998.

³⁰ Pastoraat, 2008.

³¹ TBV 2000/29, Staatscourant 3 januari 2001, nr. 2, pag. 19.

³² Rechtbank Zwolle, 8 januari 2004, 02/68154 en Rechtbank Arnhem, 17 juni 2004, 02/27300 en TBV 2000/29, Staatscourant 3 januari 2001, nr. 2/pag. 19, geldend voor de hele alinea.

niet in het bezit kan komen van een reisdocument. Dit allen valt binnen de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling. Van de vreemdeling wordt verwacht dat hij zich wendt tot de autoriteiten of de vertegenwoordiging van het land van herkomst en dat hij correcte gegevens verstrekt om zijn staatloosheid aan te tonen.³³ Overigens kan een vreemdeling te allen tijde vertrekken naar een derde land, indien zijn toelating daar wel is gewaarborgd. Ten slotte geldt dat er geen sprake mag zijn van vrijwillige afstand van de nationaliteit. Wanneer een vreemdeling vrijwillig afstand heeft gedaan van zijn nationaliteit van het land van herkomst, komt de vreemdeling niet in aanmerking voor een vvr onder de beperking 'buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken'.³⁴

1.6 Nationaliteitsverrijking en staatloze Roma

Het probleem rondom Roma is gelegen in de staatloosheid en dit leidt tot verregaande rechteloosheid. Dit wordt mede in stand gehouden doordat Nederland niet conform verdragen handelt waarbij zij wel is aangesloten. Ingevolge het Verdrag van New York en het Europese Nationaliteitsverdrag zouden allen die staatloos in Nederland worden geboren de Nederlandse nationaliteit moeten verkrijgen. Alleen blijkt dit in de praktijk niet het geval te zijn. Dit komt doordat Nederland in artikel 6, lid 1, sub b RwNed het zogenoemde optierecht heeft voor diegenen die staatloos zijn geboren. Dit artikel gaat er vanuit dat er sprake moet zijn 'toelating' alvorens een staatloos persoon de Nederlandse nationaliteit kan verkrijgen. Dit is opmerkelijk te noemen, vooral omdat de verdragen staatloos geboren de nationaliteit van rechtswege toekennen bij geboorte.

Voor Roma en dan met name Roma kinderen, levert dit geen voordelen op. Het probleem is dat de Roma staatloos zijn en deze staatloosheid wordt doorgegeven op hun kinderen middels het jus sanguinis beginsel dat Nederland aanhangt. Toch zou de staatloosheid van Roma kinderen opgevangen kunnen worden door middel van de verdragen waarbij Nederland aangesloten is. Alleen wordt dit tegengewerkt door artikel 6, lid 1, sub b RwNed. Op deze manier wordt de staatloosheid onder Roma in stand gehouden en dat terwijl de oplossing voor de hand ligt.

1.7 Conclusie

Staatloosheid is een gevolg van het niet hebben of het verliezen van enige nationaliteit. Staatloosheid is dan ook nauw verbonden met het verkrijgen en verliezen van een nationaliteit. Het probleem is dat Roma staatloos zijn en deze staatloosheid wordt doorgegeven op hun kinderen middels het jus sanguinis beginsel dat Nederland aanhangt. Toch zou de staatloosheid van Roma kinderen opgevangen kunnen worden door middel van de verdragen

³³ Rechtbank Zwolle, 8 januari 2004, 02/68154 en Rechtbank Arnhem, 17 juni 2004, 02/27300 en TBV 2000/29, Staatscourant 3 januari 2001, nr. 2/pag. 19, geldend voor de hele alinea.

³⁴ TBV 2000/29, Staatscourant 3 januari 2001, nr. 2/pag. 19.

waarbij Nederland aangesloten is. Alleen wordt dit tegengewerkt door artikel 6, lid 1, sub b RwNed.

Daarnaast hanteert het Nederlandse terugkeerbeleid als uitgangspunt dat alle vreemdelingen kunnen terugkeren naar hun land van herkomst, mits zij over een nationaliteit bezitten. Hieruit valt af te leiden dat vreemdelingen die niet staatloos zijn, kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Roma daarentegen zijn dikwijls staatloos en kunnen dus niet terugkeren naar hun land van herkomst, maar dat wil niet zeggen dat zij zonder meer in aanmerking komen voor een verblijfsstatus in Nederland. Wanneer Roma in aanmerking willen komen voor een verblijfsstatus in Nederland, dienen zij door middel van objectief toetsbare bescheiden aan te tonen dat zij staatloos zijn. Het aantonen van de staatloosheid valt binnen de eigen verantwoordelijkheid.

2 Het reguliere verblijfsrecht in Nederland

In dit hoofdstuk wordt uitleg gegeven over het reguliere verblijfsrecht in Nederland. Er wordt kort ingegaan op de geschiedenis van het vreemdelingenrecht in Nederland, waarna vervolgens het reguliere verblijfsrecht aan bod komt. Het reguliere verblijfsrecht wordt op eenvoudige wijze uiteengezet aan de hand van de huidige wet- en regelgeving met aansluitend zowel internationale als nationale jurisprudentie. Ten slotte wordt het geheel in het kader van staatloze Roma geplaatst. Hierdoor wordt overzichtelijk uiteengezet wat de juridische mogelijkheden zijn om staatloze Roma van een verblijfsstatus te voorzien, in het kader van het reguliere verblijfsrecht.

2.1 Verantwoording

Hoofdstuk een en twee zijn geschreven voor de verwezenlijking van een compleet beeld ten aanzien van het verblijfsrecht in Nederland. Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet alle facetten van deze twee hoofdstukken toepasbaar dan wel bruikbaar zijn in de praktijk voor Roma. Toch heb ik ervoor gekozen om het reguliere verblijfsrecht en het verblijf op asielgronden uiteen te zetten in dit rapport, omdat dit een volledig beeld geeft van het verblijfsrecht in Nederland. Daarbij kunnen bepaalde facetten uit deze twee hoofdstukken alsnog van belang zijn voor enkele Roma. Met name wanneer zij kunnen aantonen dat zij (om wat voor reden dan ook) toelating hebben gekregen in Nederland, in het bezit zijn van geldige documenten voor grensoverschrijding en zich dus kunnen legitimeren dan wel kunnen aantonen dat zij gemeenschapsonderdaan zijn. Wanneer Roma toelating tot Nederland hebben gekregen komen zij, uitzonderingen daargelaten, in aanmerking voor rechtmatig verblijf op grond van een vvr of een vva (zowel voor bepaalde als onbepaalde tijd).³⁵

2.2 Ontstaan van het vreemdelingenrecht in Nederland

'Het vreemdelingenrecht omvat de juridisch relevante verschijnselen die onder meer met arbeids-, sociale, en politieke migraties samenhangen', hieruit volgt dat vreemdelingenrecht ook wel migratierecht wordt genoemd.³⁶ Twee eeuwen geleden was al vastgelegd in de Grondwet (Gw) dat bij wet de toelating en uitzetting van vreemdelingen geregeld moest worden en op deze basis rustte de Vreemdelingenwet van 1849.³⁷ Na ruim 100 jaar werd de Vreemdelingenwet van 1840 vervangen door de Vreemdelingenwet van 1965 en deze werd vervangen door de Vreemdelingenwet 2000 (Vw).³⁸ De Vw regelt de bevoegdheden omtrent de verlening van een verblijfstitel aan

³⁵ Artikel 8 Vw.

³⁶ Holterman, 2002, pag. 2.

³⁷ Holterman, 2002, pag. 2.

³⁸ Holterman, 2002, pag. 2.

vreemdelingen, het toezicht op vreemdelingen, het treffen van vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen en de uitzetting van vreemdelingen.

Naast de Vw zijn er ook nog andere regelingen opgesteld, welke bij de Vw horen, te weten: het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb), het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV) en de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc).

2.3 Verblifsrecht in Nederland

Verblifsrecht wil zeggen: 'het recht dat iemand heeft om in Nederland te verblijven'. Het verblifsrecht speelt een rol bij het verblijf van vreemdelingen in Nederland. Nederlanders hebben een Nederlands paspoort en mogen per definitie in Nederland verblijven. Onder vreemdelingen wordt verstaan: 'personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben en ook niet met Nederlanders zijn gelijkgesteld'. Alle vormen van rechtmatig verblijf worden genoemd in de Vw en dit rechtmatige verblijf kan gebaseerd zijn op de wet, op een internationaal verdrag of op een vvr. Indien een vreemdeling rechtmatig verblijft in Nederland kan er aanspraak worden gemaakt op overheidsvoorzieningen dan wel sociale voorzieningen, dit is echter ook afhankelijk van de aard van het verblijf van de vreemdeling. Een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland, wordt geacht Nederland uit eigen beweging te verlaten of kan indien nodig uitgezet worden door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).³⁹

2.3.1 Toegang en toelating tot Nederland

Het binnenkomen in Nederland wordt 'toegang' genoemd. Het feitelijk binnenkomen gebeurt door het passeren van de grens of van de personencontrole op een lucht- of zeehaven. Zo nodig dient voor de toegang een geldig visum (verblijf van maximaal drie maanden) of een mvv (bij verblijf langer dan drie maanden) getoond te worden.⁴⁰

Nederland heeft als Schengenland officieel geen buitengrenzen meer, behalve bij de lucht- en zeehavens.⁴¹ Dit betekent dat niet meer gecontroleerd wordt aan de grenzen van Nederland. Er wordt enkel gecontroleerd bij binnenkomst aan een lucht- of zeehaven.

Door de wet- en regelgeving vanuit de EU, krijgen de EU-lidstaten steeds meer een uniform asiel- en migratiebeleid.⁴² Op het terrein van onder andere asiel- en migratiebeleid kan de EU geen besluiten nemen zonder initiatief van de Europese Commissie (EC). Het Europese Parlement (EP) heeft hierbij een raadgevende bevoegdheid.⁴³ Dit heeft tot gevolg dat rechtbanken in Nederland evenals de overige EU-lidstaten, aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) prejudiciële vragen kunnen voorleg-

³⁹ Artikel 8 Vw en Baars e.a. 2007, pag. 524.

⁴⁰ Artikel 8 Vw jo. Artikel 3 Vw.

⁴¹ Artikel 2 SUO.

⁴² Artikel 62 en artikel 63 EG-Verdrag.

⁴³ Artikel 67, lid 2 EG-Verdrag.

gen in zaken waar geen hoger beroep mogelijk is, tenzij het zaken betreft die te maken hebben met het handhaven van de openbare orde of het beschermen van de binnenlandse veiligheid.⁴⁴ Tegen een weigering van toegang kan slechts in beroep worden gegaan op basis van het nationale recht van de staat in kwestie.⁴⁵

Toegang betekent nog geen 'toelating'. Toelating betekent dat de overheid instemt met het verblijf in Nederland (in ieder geval de lidstaat in kwestie).⁴⁶

2.3.2 Toegang en toelating en staatloze Roma

Het is van belang dat de staatloze Roma zowel geen toegang als toelating in Nederland hebben, zij verblijven illegaal op Nederlands grondgebied. Immers bij toelating stemt de Nederlandse overheid in met het verblijf van betreffende Roma in Nederland. Deze toelating wordt enkel gegeven wanneer er op grond van artikel 3, lid 1 Vw geen weigeringsgronden aanwezig zijn. Staatloze Roma, zoals bedoeld in dit onderzoek, beschikken niet over geldige documenten voor grensoverschrijding en hebben geen land van herkomst. Dit heeft tot gevolg dat zij geen mvv kunnen aanvragen en zodoende dus geen toegang en toelating tot Nederland kunnen krijgen (zie § 2.4 voor nadere uitleg over de mvv). Roma die zich reeds in Nederland bevinden hebben zich dan ook onwettig toegang verschaft tot Nederland en hebben daarmee geen toelating tot Nederland en op deze manier kan er ook geen sprake zijn van rechtmatig verblijf op grond van een vvr of vva (zie § 2.5 en § 3.3 voor nadere uitleg over de vvr en de vva). Dit wil niet zeggen dat Roma nooit toelating en daarmee nooit rechtmatig verblijf tot Nederland kunnen krijgen. Wanneer de asielaanvraag van een staatloze Roma niet is ingewilligd, kan hij onder voorwaarden in aanmerking komen voor rechtmatig verblijf, te weten voor een vvr onder de beperking 'verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken'.⁴⁷

2.4 Mvv

Indien een vreemdeling op reguliere gronden en dus niet op asielgronden langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven, dient een mvv aangevraagd te worden. Voor een verblijf korter dan drie maanden dient een visum aangevraagd te worden.⁴⁸ De mvv is doorgaans een inreisvisum voor inwoners van buiten de Europese Gemeenschap en Europese Economische Ruimte (EG/EER) die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven.⁴⁹

De mvv dient persoonlijk te worden aangevraagd bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst of het land waar de persoon woon-

⁴⁴ Baars e.a. 2007, pag. 524

⁴⁵ Baars e.a. 2007, pag. 524

⁴⁶ Artikel 3 Vw.

⁴⁷ Artikel 3.4, lid 1, sub w Vb.

⁴⁸ B1/1 Vc.

⁴⁹ B1/1 jo. B1/4.1.1 Vc.

achtig is. De Nederlandse vertegenwoordiging is doorgaans een Nederlandse ambassade of consulaat. In bijzondere gevallen kan de mvv ook aan worden gevraagd in een ander land. Hier valt te denken aan een gesloten ambassade of consulaat in het land van herkomst dan wel een Nederlandse ambassade die geen mvv-aanvragen behandelt.⁵⁰ Ik licht dit toe aan de hand van een praktijkvoorbeeld.

*De Nederlandse Ambassade te Islamabad in Pakistan is sinds 17 april 2008 gesloten. Dit heeft tot gevolg dat personen uit Pakistan naar een nabij gelegen Nederlandse ambassade of consulaat moeten afreizen voor legalisatie en voor de aanvraag van een mvv. Voor de vreemdeling(en) in kwestie brengt dit de nodige problemen met zich mee, wat de mvv-aanvraag kan bemoeilijken en de tijdsduur kan verlengen.*⁵¹

Voorts dient de mvv per definitie in het land van herkomst (of het land waar de vreemdeling woonachtig is) te worden afgehaald.⁵² Een vreemdeling die een mvv-aanvraag indient kan dan ook niet verblijven in Nederland. Indien de vreemdeling wel in Nederland verblijft, dient de vreemdeling uit te reizen alvorens de mvv wordt aangevraagd.⁵³

De diplomatieke vertegenwoordiging in het land van herkomst dan wel het woonland concentreert zich met name op het vaststellen van de identiteit van de vreemdeling, de controle van het reisdocument en op eventuele legalisatie en verificatie van de overgelegde documenten. De aanvraag voor de mvv wordt behandeld door de Visadienst, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).⁵⁴

De beslissing op een mvv-aanvraag moet in het woonland afgewacht worden, waarbij de duur van de procedure kan variëren van enkele weken (verkorte procedure) tot zes maanden. Wel is van belang dat binnen een redelijke termijn wordt beslist en deze termijn ligt gemiddeld op acht weken.⁵⁵ Wanneer de aanvraag niet volledig is ingediend en er bescheiden ontbreken, kan de IND een termijn stellen (deze kan variëren van twee weken tot 4 maanden), waarbinnen de stukken alsnog aangeleverd dienen te worden, het zogenoemde herstel verzuim.⁵⁶ Door het geven van herstel verzuim wordt de beslistermijn opgeschort gelijk aan het aantal weken of maanden van het herstel verzuim. Indien de ontbrekende bescheiden niet (volledig) worden aangeleverd, volgt er een afwijzende beslissing. Dit is ook het geval indien niet wordt voldaan aan de algemene visumvoorwaarden (zie voor de voorwaarden § 2.5). Tegen een afwijzende beslissing kan binnen vier weken bezwaar worden gemaakt bij de minister van Buitenlandse Zaken (feitelijk

⁵⁰ Kampstra, 2008, pag 28.

⁵¹ Nederlandse Ambassade te Islamabad, 7 januari 2009.

⁵² Artikel 1, sub h Vw.

⁵³ Kampstra, 2008, pag. 29.

⁵⁴ Kampstra, 2008, pag 30.

⁵⁵ B1/1.1.2 Vc en artikel 4:13 Awb.

⁵⁶ B1/4.7.9.2 Vc.

bezwaar toezenden aan de IND).⁵⁷ Wanneer de IND positief beslist op de mvv-aanvraag krijgt de vreemdeling bericht van de Nederlandse ambassade of consulaat om de mvv op te halen. De Nederlandse ambassade of het consulaat plakt dan de mvv-sticker in het paspoort van de vreemdeling, zodat de vreemdeling Nederland in kan reizen.⁵⁸

2.5 Vvr regulier bepaalde tijd en onbepaalde tijd (vvr-bep en vvr-onbep)

In Nederland worden twee soorten vvr onderscheiden, te weten de vvr regulier voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd. De term 'regulier' wil zeggen dat er geen sprake is van asiel; de vreemdeling komt niet naar Nederland voor bescherming. Een vreemdeling die voor een bepaald doel naar Nederland komt, komt niet om redenen die samenhangen met bescherming tegen terugzending naar het land van herkomst en daarom dient de vreemdeling een vvr regulier aan te vragen. Een vvr wordt te allen tijde voor een bepaalde tijd verstrekt met een maximale termijn van vijf jaar.⁵⁹ Na deze vijf jaar kan een vvr voor onbepaalde tijd worden aangevraagd.⁶⁰ Een vvr regulier voor onbepaalde tijd heeft, uitzonderingsgevallen daargelaten, een onbepaalde geldigheidsduur. Een vvr regulier voor bepaalde tijd daarentegen is niet voor onbepaalde tijd geldig, maar voor een x aantal jaren en in de meeste gevallen betreft dit een termijn van maximaal vijf jaar.

Een vvr regulier voor bepaalde tijd wordt altijd verleend voor een bepaald doel; het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. Dit betreffende doel wordt vermeld op het verblijfsdocument van de vreemdeling. De vvr geeft dan ook uitsluitend recht op verblijf voor het aangegeven doel. Indien dit verblijfsdoel veranderd of dit doel wegvalt moet de vreemdeling het doel laten wijzigen. Het doel laten wijzigen kan, met enkele uitzonderingen daargelaten, uitsluitend via een nieuwe mvv-aanvraag die in het land van herkomst bij de Nederlandse ambassade of het consulaat aangevraagd moet worden. De toelating is hiermee dus beperkt tot het doel waarvoor de toelating is aangevraagd of ambtshalve is toegekend.⁶¹ In artikel 3.4, lid 1 van het Vb zijn de beperkingen opgenomen waaronder een vvr verleend kan worden (bijlage 1).

Aan de verlening van een vvr regulier bepaalde tijd zijn algemene voorwaarden verbonden en deze zijn opgenomen in artikel 16 Vw (zie voor de voorwaarden §2.5). Deze algemene voorwaarden zijn als afwijzingsgronden geformuleerd, anders gezegd deze zijn negatief geformuleerd. Wanneer niet aan een van de voorwaarden wordt voldaan, kan worden afgewezen, maar de staatssecretaris is niet tot afwijzing verplicht. Indien wel aan de algemene voorwaarden is voldaan, mag de vvr niet worden afgewezen (bijlage 2).⁶²

⁵⁷ Artikel 69, lid 1 Vw.

⁵⁸ Artikel 2.3, lid 1 Vb.

⁵⁹ Artikel 24, lid 1 en 2 VV jo. Artikel 3.57 Vb.

⁶⁰ Lodder, 2008, pag. 53 en 54 en artikel 20 Vw jo. Artikel 21 Vw.

⁶¹ Artikel 14, lid 2 Vw en Lodder, 2008, pag. 54 en 55, geldend voor de hele alinea.

⁶² Lodder, 2008, pag 56 en 57, geldend voor de hele alinea.

De aanvraag voor een vvr regulier bepaalde tijd dient, binnen drie werkdagen, te worden ingediend door de vreemdeling of diens wettelijke vertegenwoordiger. Deze aanvraag moet worden ingediend bij het vreemdelingenloket van de gemeente waar de vreemdeling woonachtig is of verblijft. Bij de indiening van de aanvraag dient het verblijfsdoel te worden aangegeven, zijn er meerdere verblijfsdoelen dan dient er per verblijfsdoel een aanvraag te worden ingediend. Op de aanvraag dient binnen zes maanden te zijn beslist, is de termijn van zes maanden verstreken dan kan bezwaar worden ingediend bij het ministerie van Justitie.⁶³ Daarnaast kan er ook bezwaar worden ingediend nadat de vvr aanvraag is afgewezen.⁶⁴

2.5.1 *Verblijfsrecht van tijdelijke en niet-tijdelijke aard*

Aan de vvr regulier voor bepaalde tijd is een verblijfsrecht gekoppeld, dat zowel van tijdelijke als van niet-tijdelijke aard kan zijn. Of het verblijfsrecht van tijdelijke of niet-tijdelijke aard is, hangt af van de beperking waaronder de vvr is verleend (bijlage 1).⁶⁵ Verblijfsrecht van niet-tijdelijke aard is een verblijfsrecht waarvan wordt geacht dat deze blijvend is (bijv. gezinshereniging en gezinsvorming), terwijl verblijfsrecht van tijdelijk aard ook daadwerkelijk tijdelijk is. Dit verblijfsrecht houdt na enig tijdsverloop op te bestaan, zoals familiebezoek of studie.

Er zijn consequenties verbonden aan het verblijfsrecht van tijdelijke aard. Deze consequenties liggen in de mogelijkheid om een vvr regulier voor onbepaalde tijd te krijgen. Wanneer een vreemdeling een beperking van tijdelijke aard heeft, kan er na vijf jaar geen aanspraak worden gemaakt op een vvr voor onbepaalde tijd.⁶⁶

Het is niet zo dat een vreemdeling die een vvr van tijdelijke aard heeft nooit een vvr voor onbepaalde tijd kan krijgen. Het is mogelijk dat een vvr voor bepaalde tijd met een verblijfsrecht van tijdelijke aard wordt omgezet in een vvr bepaalde tijd onder de beperking voortgezet verblijf. De beperking voortgezet verblijf heeft een verblijfsrecht van niet-tijdelijke aard en via deze weg kan de vreemdeling na verloop van tijd in aanmerking komen voor een vvr onbepaalde tijd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om het verblijfsdoel te laten wijzigen. Hiervoor dient de vreemdeling een aanvraag in voor een ander verblijfsdoel.⁶⁷ Dat kan, met enkele uitzonderingen daargelaten, uitsluitend via een nieuwe mvv die in het land van herkomst bij de Nederlandse ambassade of het consulaat aangevraagd moet worden.

Na een onafgebroken verblijf van vijf jaar in Nederland met een geldige vvr, voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel, kan de vreemdeling een vvr regulier voor onbepaalde tijd aanvragen.

⁶³ Artikel 25, lid 1 Vw jo. Artikel 6:2, sub b Awb.

⁶⁴ Artikel 69, lid 1 Vw jo. Artikel 1:3, lid 1 Awb. Voor nadere informatie omtrent de bezwaar- en beroepprocedure verwijs ik naar de Vw en de Awb.

⁶⁵ Lodder, 2008, pag. 64, geldend voor de hele alinea.

⁶⁶ Artikel 21, lid 1, sub b Vw en Artikel 3.21a, lid 3 Vw jo. Artikel 3.93, lid 2 Vb.

⁶⁷ Lodder, 2008, pag. 65, geldend voor de hele alinea.

2.5.2 Vvr regulier voor onbepaalde tijd (vvr-onbep)

Met de inwerkingtreding van de Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003, ook wel de richtlijn langdurig ingezetenen genoemd, is de regelgeving van het verblijfsrecht van derdelanders niet meer een nationale aangelegenheid, maar een aangelegenheid van het gemeenschapsrecht geworden. Derdelanders die minimaal vijf jaar legaal op het grondgebied van een van de lidstaten verblijven, vallen nu onder het gemeenschapsrecht. Op grond van artikel 1 Richtlijn 2003/109/EG luidt het doel van de richtlijn als volgt: 'voorwaarden vast te stellen waaronder een lidstaat aan derdelanders die legaal op zijn grondgebied verblijven, de status van langdurig ingezetene kan toekennen of intrekken en te bepalen welke rechten aan de status zijn verbonden en voorwaarden te bepalen waaronder personen die de status van langdurig ingezetene hebben verkregen in andere lidstaten mogen verblijven'. De richtlijn is dan ook enkel van toepassing op derdelanders.⁶⁸ De voorwaarden voor verkrijging van de status langdurig ingezetene staan in de artikelen 4, 5 en 6 van de richtlijn (bijlage 3).

Op grond van artikel 8 Richtlijn 2003/109/EG is de status van langdurig ingezetene permanent, onverminderd artikel 9 van de richtlijn. Hierbij maakt artikel 9 onderscheid in facultatieve en dwingende intrekingsgronden. In het geval van dwingende intrekingsgronden (frauduleuze verkrijging, er is een verwijderingsmaatregel genomen en verkrijgen van de status langdurig ingezetene in een andere lidstaat) mag de vreemdeling zijn status niet behouden, bij facultatieve intrekingsgronden (afwezigheid van een jaar op het grondgebied van de Gemeenschap en afwezigheid van zes jaar op het grondgebied van de lidstaat die de status van langdurig ingezetene heeft verstrekt) daarentegen wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om een status in te trekken. Lidstaten mogen de status intrekken wanneer de vreemdeling een bedreiging vormt voor de openbare orde.⁶⁹

Ten slotte hadden derdelanders met een verblijfsstatus tot de inwerkingtreding van deze richtlijn, alleen het recht om binnen de vrije termijn van drie maanden te reizen en te verblijven in andere lidstaten. Door de komst van de richtlijn hebben derdelanders in het bezit van een verblijfsstatus van een lidstaat nu ook verblijfsrechten in een tweede lidstaat voor een periode langer dan drie maanden. Hiermee komt de rechtspositie van langdurig ingezetene derdelanders een stap dichterbij die van EU-onderdanen en hun familieleden. Lidstaten mogen nog steeds eigen onderdanen voorrang verlenen en aanvullende voorwaarden stellen aangaande voldoende vaste en regelmatige inkomsten en ziektekostenverzekering aldus artikel 15, lid 3 Richtlijn 2003/109/EG.

Nederland heeft er bij de implementatie van de richtlijn langdurig ingezetene voor gekozen om twee varianten van de vvr regulier voor onbepaalde tijd in te voeren:

⁶⁸ Artikel 2, sub a Richtlijn 2003/109/EG.

⁶⁹ Artikel 9, lid 3 Richtlijn 2003/109/EG.

1. de EG-status voor langdurig ingezetene en de
2. vvr voor onbepaalde tijd onder nationale voorwaarden.

In artikel 21 Vw staan de voorwaarden voor een vvr voor langdurig ingezetene en deze voorwaarden zijn wederom negatief geformuleerd (als afwijzingsgronden). In artikel 21a Vw worden voor de nationale vvr voor onbepaalde tijd enkele uitzonderingen gemaakt (bijlage 4). De voorwaarden voor de nationale vvr voor onbepaalde tijd zijn ruimer en in verschillende opzichten soepeler.⁷⁰ Zo bestaan er ten aanzien van het vereiste van voldoende middelen enkele uitzonderingen, is de regeling ruimer omdat de gronden meetellen voor een verblijfsduur van vijf jaar en met betrekking tot gevaar voor de openbare orde gelden ook andere normen.⁷¹

Aansluitend geldt voor de vvr regulier voor onbepaalde tijd dat deze tussentijds niet hoeft te worden verlengd en dat deze enkel kan worden ingetrokken als de vreemdeling een actuele en ernstige bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, een jaar buiten het grondgebied van de lidstaten van de EU verblijft of heeft verbleven dan wel zes jaar buiten het grondgebied van Nederland of de vvr op frauduleuze wijze heeft verkregen. Op grond van artikel 22 Vw geldt dat als de houder van een EG-status langdurig ingezetene deze status in een andere lidstaat heeft verworven, zijn vvr in Nederland wordt ingetrokken.⁷²

2.5.3 Vvr voor onbepaalde tijd onder nationale voorwaarden en Roma

De vvr voor onbepaalde tijd onder nationale voorwaarden biedt mogelijkheden ten aanzien van Roma die kunnen aantonen dat zij ooit in het bezit zijn geweest van een vvr in Nederland. Op grond van artikel 21a, lid 2 Vw wordt het volgende bepaald: 'de vreemdeling is in Nederland geboren dan wel reeds voor zijn vierde levensjaar in Nederland verbleef en sindsdien zijn hoofdverblijf niet buiten Nederland heeft verplaatst en inmiddels achttien jaar is'. Daarbij behoeft het rechtmatig verblijf (van vijf jaar) niet aaneengesloten te zijn en kan de aanvraag slechts afgewezen worden indien de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan 60 maanden wegens handel in verdovende middelen. Er wordt gesteld dat het rechtmatig verblijf van vijf jaar niet aaneengesloten hoeft te zijn. Normaliter dient het rechtmatig verblijf van vijf jaar aaneengesloten te zijn voorafgaand aan de aanvraag voor een vvr voor onbepaalde tijd. Bij de vvr voor onbepaalde tijd onder nationale voorwaarden mag dit rechtmatig verblijf van vijf jaar uit elkaar liggen en hoeft dit niet aaneengesloten te zijn, mits er totaal een termijn van vijf jaar rechtmatig verblijf wordt verkregen.

⁷⁰ Lodder, 2008, pag. 85.

⁷¹ Artikel 21a Vw. Voor nadere informatie verwijs ik naar de richtlijn 2003/109/EG en de artikelen 21 en 21a Vw.

⁷² Lodder, 2008, pag. 85.

Voor Roma die ooit in het bezit zijn geweest van een vvr, waarmee bij elkaar een termijn van vijf jaar wordt bereikt, biedt deze regeling de mogelijkheid om een vvr voor onbepaalde tijd te verkrijgen. Deze regeling is met name van belang voor kinderen van Roma die in Nederland zijn geboren of sinds hun vierde levensjaar in Nederland verblijven en die ooit rechtmatig verblijf hebben gehad door middel van hun ouders. Wanneer de ouders namelijk rechtmatig verblijf hebben gehad, wordt voor de kinderen in de meeste gevallen gezinshereniging aangevraagd. Als zij hiermee uitkomen op een rechtmatig verblijf van vijf jaar, is dit voldoende voor een vvr onbepaalde tijd onder nationale voorwaarden. Daarnaast biedt artikel 21a, lid 1, sub b Vw ook enige soelaas. Artikel 21a, lid 1, sub b Vw bepaalt hierover het volgende: 'de vreemdeling die als minderjarige onder een beperking verbandhoudend met gezinshereniging rechtmatig verblijf in Nederland hebben gehad, sindsdien zijn hoofdverblijf niet buiten Nederland heeft verplaatst en inmiddels achttien jaar is'. Ook deze regeling is wederom interessant voor diegenen die vanaf hun geboorte in Nederland verblijven en ten minste vijf jaar onafgebroken in het bezit zijn geweest van een vvr onder een beperking verbandhoudend met gezinshereniging.

Beide regelingen bieden geen uitkomst voor Roma die staatloos zijn, omdat er sprake moet zijn van rechtmatig verblijf en dit is er niet. De regelingen kunnen wel van belang zijn voor Roma die vanaf hun geboorte in Nederland verblijven en, om wat voor reden dan ook, bij elkaar vijf jaar rechtmatig verblijf in Nederland hebben gehad. Hierbij dient opgemerkt te worden dat wel voldaan moet worden aan de overige eisen van artikel 21a Vw.

2.6 Algemene voorwaarden voor de mvv en de vvr

De algemene visumvoorwaarden zijn van groot belang. Het betreft de volgende voorwaarden: in het bezit van een geldig paspoort, geen gevaar voor de openbare orde, de verblijfgever beschikt over voldoende middelen van bestaan, bereid tot meewerking aan tuberculose onderzoek, ziektekostenverzekering welke dekking geeft in Nederland en voldoen aan de voorwaarden die behoren tot het doel waarvoor een mvv dan wel een vvr wordt aangevraagd.⁷³

Indien iemand naar Nederland toekomt, komt diegene altijd met een bepaald doel. Dit kan zijn om familie te bezoeken, werk, studie, Nederlanderschap etcetera. De reden van het verblijf is dan ook het verblijfsdoel. Voor elk verblijfsdoel gelden andere voorwaarden en worden andere documenten gevraagd.⁷⁴

Ten slotte is het van belang dat een persoon of organisatie, woonachtig of gevestigd in Nederland, garant staat: de zogenoemde verblijfgever of referent. De verblijfgever staat garant voor het inkomen oftewel voor het inkomen van de vreemdeling.⁷⁵ Indien de vreemdeling niet beschikt over een

⁷³ B1/4, geldend voor de hele alinea.

⁷⁴ B1/9.1.1 Vc.

⁷⁵ B1/1.5.1 Vc.

verblijfgever is het inkomen, en daarmee dus de middelen van bestaan, niet gegarandeerd. Dit heeft tot gevolg dat de vreemdeling niet beschikt over voldoende middelen van bestaan en dit is een van de basisvoorwaarden voor een verblijf in Nederland.

2.6.1 Tuberculose onderzoek

Wanneer een vreemdeling langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven, is hij verplicht om mee te werken aan een tuberculose onderzoek. Wanneer blijkt dat een vreemdeling tuberculose heeft, wordt hij verplicht zich te laten behandelen. Indien de vreemdeling dit weigert, heeft dit tot gevolg dat de vvr wordt(welke nodig is bij een verblijf langer dan drie maanden) afgewezen. Indien de vreemdeling afkomstig is uit een van de volgende landen geldt de verplichting van een tuberculose onderzoek niet: EG/EER landen, Australië, Canada, Israël, Japan, Monaco, Suriname, Vaticaanstad en de Verenigde Staten van Amerika. Daarnaast geldt de verplichting tot een tuberculose onderzoek ook niet indien de vreemdeling beschikt over een geldige vvr uit een van de EG/EER landen.⁷⁶

2.7 Gezinshereniging

Onder gezinshereniging wordt verstaan: 'het herenigen dan wel het herenigd worden van een gezin, met name het laten overkomen van gezinsleden naar het land waar de hoofdaanvrager verblijft'.⁷⁷ Nederland hanteert een iets afwijkende definitie: 'de hereniging van gezinsleden met een hoofdpersoon in Nederland waarbij de gezinsband al in het land van herkomst bestond'.⁷⁸ Indien de gezinsband pas ontstaat op het moment dat de hoofdpersoon reeds in Nederland verblijft, dan wordt er van gezinsvorming gesproken.⁷⁹

EVRM (en andere verdragen) in de Nederlandse rechtsorde

Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is opgesteld in het kader van de Raad van Europa (Raad), waarbij het verdrag op 4 november 1950 is ondertekend door de toenmalige dertien lidstaten. Vervolgens trad het verdrag op 3 september 1953 in werking. Inmiddels zijn er meer dan veertig lidstaten aangesloten bij de Raad en zodoende gebonden aan het EVRM (bijlage 5). Landen die lid willen worden van de Raad moeten het EVRM ondertekenen, dit betekent dat het EVRM bindend is voor alle leden van de Raad. De gebondenheid is gelegen in het feit dat het EVRM het fundament is onder de Raad.⁸⁰

⁷⁶ B1/4.5 Vc.

⁷⁷ Van Dale, 2008, 18 januari 2009.

⁷⁸ Kuijjer & Steenbergen, 2005, pag. 181, noot 236 en 237.

⁷⁹ Kuijjer & Steenbergen, 2005, pag. 181, noot 238.

⁸⁰ Préambule bij het EVRM. Hier dient opgemerkt te worden dat de Raad losstaat van de EU. Het belangrijkste verschil is dat de Raad meer leden heeft dan de EU.

Een verdrag is een overeenkomst tussen staten, waarin wederzijds rechten en plichten worden vastgelegd. Zo is het EVRM een multilateraal verdrag, doordat er meer dan twee lidstaten zijn aangesloten bij het EVRM. Een verdrag waarbij slechts twee lidstaten zijn aangesloten wordt een bilateraal verdrag genoemd. Elke lidstaat is vrij om verdragen aan te gaan, maar heeft een lidstaat zich aangesloten bij een verdrag dan dient de lidstaat zich er aan te houden en is het er ook aan gebonden.⁸¹

Ingevolge artikel 90 Gw dient de Nederlandse regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen en definitieve verdragsteksten worden door de regeringen van de verdragsluitende lidstaten ondertekend. In de meeste gevallen gebeurt dat door de Ministers van Buitenlandse Zaken.⁸² Door middel van de ondertekening van het verdrag is het verdrag voor Nederland nog niet van kracht, het dient namelijk nog goedkeuring van de Staten-Generaal (SG) en hierover bepaalt artikel 91 Gw het volgende:

1. Het Koninkrijk wordt niet aan verdragen gebonden en deze worden niet opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. De wet bepaalt de gevallen waarin goedkeuring is vereist.
2. De wet bepaalt de wijze waarop de goedkeuring wordt verleend en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring.
3. Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzakelijk, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Als een verdrag is goedgekeurd door de SG volgt de zogenoemde bekrachtiging of ratificatie, wat enkel betekent dat Nederland, aan de andere deelnemende lidstaten, bevestigt dat Nederland zich aan het verdrag gebonden acht.⁸³ In Nederland treedt het verdrag in werking op het moment dat het bekend is gemaakt in het Tractatenblad.⁸⁴

De wijze waarop een verdrag doorwerkt in de nationale rechtsorde wordt niet door het verdrag bepaald, maar door het nationale recht van de lidstaat in kwestie. Ingevolge artikel 93 Gw heeft Nederland er voor gekozen dat verdragsbepalingen, die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht hebben. Van belang hierbij is dat het om verdragsbepalingen dient te gaan die 'een ieder kunnen verbinden'. Wanneer de verdragsbepalingen niet een ieder kunnen verbinden hebben deze bepalingen ook geen verbindende kracht en is de Nederlandse recht ook niet gebonden aan deze betreffende verdragsbepalingen. Wanneer de verdragsbepalingen wel een ieder verbindend zijn, dient de recht deze bepalingen toe te passen en hebben zijn voorrang boven het nationale recht. Ingevolge artikel 94 Gw worden

⁸¹ Verheugt, 2002, pag. 519, geldend voor de hele alinea.

⁸² Verheugt, 2002, pag. 520.

⁸³ Verheugt, 2002, pag. 521.

⁸⁴ Artikel 93 Gw.

nationale bepalingen namelijk niet toegepast indien deze niet verenigbaar zijn met bepalingen van een verdrag.⁸⁵

Overigens is het nodig dat de Nederlandse wetgever de verdragsbepalingen transformeert in het Nederlands recht. Verdragen werken rechtstreeks door in het nationaal recht en worden vanzelf geïncorporeerd, dit wordt ook wel een monistisch systeem genoemd.⁸⁶ Er is geen aparte handeling vereist om het internationaal recht tot nationaal recht te maken. Het internationale recht heeft op dezelfde manier gelding als het nationale recht.

2.7.1 Gezinshereniging en gezinsvorming vanuit internationaal perspectief

Artikel 8 EVRM is een van de meest belangrijke artikelen voor wat betreft gezinshereniging, maar het is in mindere mate van belang bij gezinsvorming. In artikel 8, lid 1 EVRM wordt het volgende bepaald: 'eenieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Bij een beslissing om een vreemdeling uit te zetten dan wel toe te laten, dient rekening te worden gehouden met de 'family life' van de vreemdeling, aldus de uitleg die het Europees Hof van de Rechten van de Mens (het Hof/EHRM) aan artikel 8 EVRM toekent.⁸⁷ Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van 'family life', gaat het Hof uit van de feitelijke situatie. Daarnaast is er sprake van 'family life' bij gehuwde mensen, maar kan er ook sprake zijn van 'family life' bij ongehuwde mensen.⁸⁸ Zelfs wanneer mensen zijn getrouwd hoeft dit niet te betekenen dat betrokkenen daadwerkelijk samenwonen. Als maar vaststaat dat het een 'lawful and genuine marriage' is, dit huwelijk hoeft niet eens erkend te worden in het land waar de vreemdeling zich wil vestigen. Voldoende voor 'family life' is dat er een huwelijksceremonie heeft plaats gevonden.⁸⁹ Het Hof is zelfs de mening toegedaan dat een Latrelatie die 'sufficient constancy' bevat, onder het begrip 'family life' van artikel 8 EVRM gekwalificeerd kan worden.⁹⁰

Tussen ouders en kinderen is de geboorte het moment waarop 'family life' ontstaat. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan deze familieband verbroken worden, het Hof noemt dit 'exceptional circumstances'. Deze worden alleen niet snel aangenomen door het Hof. Zo oordeelde het Hof dat na een scheiding van twaalf jaar, van vader en zoon, er nog steeds sprak was van 'family life'.⁹¹ Het Hof was zelfs de mening toegedaan dat erkenning na tien maanden, geen omgang tussen vader en zoon, geen financiële bijdrage aan het kind of anderszins bijdragen aan de opvoeding en op geen enkele wijze

⁸⁵ Vlemminx, 2002, pag 27 en Verheugt, pag. 523, geldend voor de hele alinea.

⁸⁶ Vlemminx, 2002, pag. 27. Tegenover een monistisch systeem staat een dualistisch systeem. Wat het volgende betekent: ongeacht of het een ieder verbindend is, is er een scheiding tussen nationaal en internationaal recht.

⁸⁷ Marckx v. Belgium § 31.

⁸⁸ Johnston and others v. Ireland § 38, 39, 55 en 56.

⁸⁹ Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom § 62 t/m 65.

⁹⁰ Kroon and others v. The Netherlands § 29 en 30.

⁹¹ Gül v. Switzerland § 30 t/m 32.

vaderschapsrechten uitoefenen, er toch sprake was van 'family life' en zich geen 'exceptional circumstances' voordeden.⁹² Het is dus heel moeilijk om de 'family life' dan wel de familieband tussen ouders en kind te doorbreken. Indien vaststaat dat er sprake is van 'family life' en de staat besluit om een vreemdeling uit te zetten, dan wel niet toe te laten en deze familieband (praktisch) onmogelijk wordt gemaakt, moet een belangenafweging worden gemaakt tussen het belang van de vreemdeling bij de uitoefening van het gezinsleven en het belang van de staat. Bij belangen van de staat kan onder andere gedacht worden aan: de openbare orde of het economisch welzijn. Wanneer de belangenafweging in het voordeel van de vreemdeling uitvalt, kan een staat op grond van artikel 8 EVRM verplicht zijn een vreemdeling niet uit te zetten en daarmee dus verplicht zijn om de vreemdeling toe te laten om het recht op 'family life' te kunnen uitoefenen. Dit brengt met zich mee dat dit zelfs aan de orde is wanneer de vreemdeling niet (langer) voldoet aan de voorwaarden voor gezinshereniging of gezinsvorming.⁹³ De ruimte voor nationaal beleid op het gebied van gezinshereniging wordt voorts beperkt door de gezinsherenigingsrichtlijn, te weten Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003. Op grond van artikel 1 is het doel van deze richtlijn: 'de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven'. Binnen de richtlijn wordt met de term gezinshereniging zowel gezinshereniging als gezinsvorming bedoeld. De richtlijn geeft minimumnormen waaraan het gezinsherenigingsbeleid van de lidstaten moet voldoen en lidstaten mogen gunstigere voorwaarden hanteren indien zij dat nodig achten.⁹⁴ Hoewel de richtlijn de lidstaten discretionaire ruimte laat, betreft de richtlijn communautair recht dat door de lidstaten niet verder mag worden beperkt dan genoemd in de richtlijn.⁹⁵

Implementatie van richtlijnen in de Nederlandse rechtsorde

Richtlijnen zijn uitsluitend bestemd voor de lidstaten en moeten worden opgenomen in het nationale recht voordat de burger er een beroep op kan doen. Hierbij leggen richtlijnen lidstaten de plicht op om hun wetgeving op een bepaald terrein aan te passen overeenkomstig met de betreffende richtlijn. Het gevolg van richtlijnen is dat voor het in de richtlijn genoemde onderwerp uniforme regels binnen de Gemeenschap gelden. Doordat de richtlijnen uitsluitend instructienormen voor de nationale overheden bevatten en zich daarmee richten tot de lidstaten zelf, bevatten zij geen algemeen verbindende voorschriften. Burgers en bedrijven kunnen in beginsel geen beroep doen op een richtlijn indien deze niet zijn opgenomen in het nationale recht. Lidstaten zijn wel verplicht om de richtlijnen uit te voeren en te implementeren in hun nationale wet- en regelgeving. Wanneer op het in de richt-

⁹² Boughanemi v. France § 32 t/m 35.

⁹³ Berrehab v. The Netherlands § 20 t/m 29.

⁹⁴ Artikel 3, lid 5 Richtlijn 2003/86/EG.

⁹⁵ Lodder, 2008, pag. 70.

lijn bepaalde tijdstip niet aan de implementatie is voldaan of de implementatie niet volledig is, is de lidstaat in gebreke. Het gevolg hiervan is dat burgers en bedrijven een beroep op deze richtlijn kunnen doen tegen bescherming van de overheid (verticale werking). Een beroep op de richtlijn door een burger, nadat de implementatietermijn is verstreken, is niet mogelijk tegenover een andere burger (horizontale werking).⁹⁶

2.7.2 Gezinshereniging en gezinsvorming vanuit nationaal perspectief

Als eerste zijn er aan de toekenning van een vvr met als doel gezinshereniging de algemene voorwaarden verbonden en naast de algemene voorwaarden gelden er ten tweede enkele specifieke voorwaarden.⁹⁷ Deze voorwaarden hebben betrekking op de persoon of personen die naar Nederland wil/willen komen (de gezinsleden); de persoon (of personen) in Nederland bij wie verblijf wordt beoogd (de hoofdpersoon); het middelenvereiste en de openbare orde.⁹⁸ Voorts zijn de voorwaarden, waaronder gezinshereniging wordt toegestaan, uitgewerkt in artikel 3.14 tot en met 3.22 Vb. Uit deze artikelen blijkt onder meer dat de staatssecretaris de vvr moet of kan verstrekken indien voldaan is aan alle voorwaarden. Zelfs wanneer niet aan alle voorwaarden is voldaan, kan de staatssecretaris besluiten om de vvr te verlenen in een concreet geval, zogenoemde discretionaire bevoegdheid. Dit volgt uit de beleidsvrijheid die de staatssecretaris heeft om in afwijking van de gestelde voorwaarden alsnog een vvr te verlenen.

Artikel 3.14 Vb noemt de voorwaarden waaraan de verzoekende vreemdeling moet voldoen. 'Voor gezinshereniging kunnen in aanmerking komen de echtgenoot of de partner van achttien jaar of ouder van de in Nederland verblijvende hoofdpersoon'.⁹⁹ Uit deze bewoordingen blijkt dat een huwelijk niet vereist is. Wel is vereist dat de relatie duurzaam en exclusief dient te zijn en beide partners ongehuwd moeten zijn, tenzij het huwelijk door wettelijke beletselen niet is ontbonden. Indien er sprake is van gezinsvorming is de minimumleeftijd van de overkomende partner eenentwintig jaar.¹⁰⁰ Gezinshereniging van minderjarige kinderen is verbonden aan de voorwaarde dat zij in het land van herkomst feitelijk behoorden tot het gezin van de hoofdpersoon en ook in Nederland tot het gezin blijven behoren.¹⁰¹ Volgens het Hof is er sprake van 'family life' als de kinderen uit het huwelijk zijn geboren.¹⁰² Het Hof neemt niet snel aan dat de band tussen ouder(s) en kind is verbroken.¹⁰³ Voor wat betreft de minderjarigheid van kinderen wordt aangesloten bij het Nederlands recht, dit betekent dus dat iemand tot aan het achttiende levens-

⁹⁶ Kooijmans, 2002, pag 260 t/m 262, geldend voor de hele alinea.

⁹⁷ Lodder, 2008, pag. 70.

⁹⁸ Kuijjer & Steenbergen, 2005, pag. 182.

⁹⁹ Artikel 3.14 Vb.

¹⁰⁰ Artikel 3.14, lid 2 Vb.

¹⁰¹ Artikel 3.14, lid 1, sub c Vb.

¹⁰² Gül v. Switzerland § 30 t/m 32.

¹⁰³ Gül v. Switzerland § 30 t/m 32.

jaar minderjarig is.¹⁰⁴ Daarnaast wordt een minderjarige ook meerderjarig geacht indien een huwelijk is aangegaan.¹⁰⁵

Als laatste kan er ook sprake zijn van verruimde gezinshereniging. Dit omvat familieleden buiten de echtgenoot, partner of minderjarige kinderen. Hiervoor staat echter wel een belangrijke voorwaarde:

'De familieleden dienen al in het land van herkomst tot het gezin te behoren en achterlating van deze familieleden zou van onevenredige hardheid zijn'.¹⁰⁶

Voor alleenstaande ouderen van vijftenzestig jaar of ouder bestaat een aparte regeling, te weten:

'De ouder is alleenstaand, vrijwel alle kinderen verblijven op grond van een vvr in Nederland, er woont geen kind in het land van herkomst dat in de opvang kan voorzien en de kinderen in Nederland beschikken samen over voldoende middelen van bestaan om te voorzien in de extra kosten voor de opvang van hun ouder'.¹⁰⁷

Hierbij is van belang dat de ouder in het land van herkomst reeds bij het kind inwoonde en financieel afhankelijk is van het kind.¹⁰⁸

2.7.3 Gezinshereniging in de jurisprudentie

In de jurisprudentie van het Hof wordt als eerste gesteld dat artikel 8 EVRM de verdragsstaten geen algemene verplichting oplegt om de vrije keuze van de vreemdeling van de plaats van uitoefening van het gezinsleven te accepteren, maar dat het per individueel geval bekeken moet worden. Er dient dan ook rekening te worden gehouden met de banden dan wel geworteldheid in het land van herkomst. Dit krijgt een andere wending wanneer iemand zijn of haar kind bewust terugstuurt naar het land van herkomst, op het moment dat de overige familieleden nog niet over een vvr beschikken, dan is dit gelegen in de vrije wil van de vreemdeling. Dit kan in een later stadium niet gebruikt worden in het kader van gezinshereniging onder artikel 8 EVRM. De keuze om een kind terug te sturen naar het land van herkomst is dan geheel op vrijwillige basis. Wanneer de ouders op dat moment nog niet beschikken over een vvr en deze in een later stadium wel verkrijgen, dan kan er niet meer van een gezinsband in de zin van artikel 8 EVRM gesproken worden. Dit komt doordat de familieband dan overduidelijk voortgezet kan worden wanneer het kind in het land van herkomst verblijft, met name omdat de ou-

¹⁰⁴ Artikel 1:233 BW.

¹⁰⁵ Artikel 1:233 BW.

¹⁰⁶ Artikel 3.24 Vb jo. B2/6.5 Vc.

¹⁰⁷ Artikel 3.25 Vb.

¹⁰⁸ B2/6.3 Vc.

ders de keuze hebben gemaakt om het kind geheel op vrijwillige basis terug te sturen.¹⁰⁹

Het Hof is de mening toegedaan dat er sprake moet zijn van een zogenoemde band met het land waar de gezinshereniging wordt aangevraagd, dan wel dat betrokkene in een eerder stadium een aanvraag voor een vvr heeft gedaan of een dergelijke verblijfsstatus heeft gehad. Ook bij gezinshereniging speelt de openbare orde een grote rol, wanneer iemand in het kader van gezinshereniging zich in Nederland of enig ander land wil vestigen dient diegene wel van onberispelijk gedrag te zijn. Als dit niet het geval is, behoudt de staat een zogenoemde 'beoordelingsvrijheid' (margin of appreciation) om dit tegen te werpen aan de vreemdeling, met name wanneer aannemelijk is dat de vreemdeling met regelmaat de wet overtreedt. Wanneer iemand jaren zonder zijn of haar kind heeft geleefd en na jaren veronderstelt dat het kind verzorging behoeft in het kader van ziekte, behoeft dit niet noodzakelijkerwijs de bescherming van artikel 8 EVRM. Artikel 8 EVRM voorziet, zoals reeds aangegeven, in bescherming van de emotionele band tussen ouders en kind. Ten slotte dient enerzijds het maatschappelijk als het economisch belang van de samenleving en anderzijds het belang van de aanvrager in overweging te worden genomen. In concreto kan dit in het ene geval leiden tot een schending van artikel 8 EVRM, waar dit in het andere geval geen schending van artikel 8 EVRM oplevert.¹¹⁰

2.8 Het reguliere verblijfsrecht en staatloze Roma

Staatloze Roma verschaffen zich (onwettig) toegang tot Nederland. Hiermee komen zij onwettig binnen in Nederland. Toelating is een heel ander aspect ten aanzien van Roma. Dat wil zeggen dat de Nederlandse overheid instemt met het verblijf van Roma in Nederland. Deze toelating kan enkel geweigerd worden op grond van artikel 3, lid 1 Vw. Staatloze Roma, zoals bedoeld in dit onderzoek, beschikken niet over geldige documenten voor grensoverschrijding en hebben geen land van herkomst. Dit heeft tot gevolg dat zij geen mvv kunnen aanvragen en zodoende dus geen toegang en toelating tot Nederland kunnen krijgen.

Het volgende dat gedaan kan worden is het indienen van een aanvraag voor een vvr. Ook hier is weer een van de eisen dat de vreemdeling in het bezit is van een (geldig) paspoort. Gezien de staatloosheid van Roma, kan hier wederom niet aan worden voldaan en wordt niet voldaan aan de eisen om in aanmerking te komen voor een vvr op reguliere gronden. Immers Roma die zich reeds in Nederland bevinden hebben zich onwettig toegang verschaft tot Nederland. Hierdoor hebben zij geen toelating tot Nederland en kan er op deze manier ook geen sprake zijn van rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 Vw. Er is een beperking waarbij de eis van een (geldig) paspoort buiten

¹⁰⁹ Ebrahim v. The Netherlands onder het kopje 'The Law', geldend voor de hele alinea.

¹¹⁰ Konstatinov v. The Netherlands § 49, 51, 52 en 53 en Rodrigues Da Silva and Hoogkamer v. The Netherlands § 40 t/m 44, geldend voor hele alinea.

beschouwing wordt gelaten, te weten verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Onder deze beperking is het vereist dat de vreemdeling staatloos is en dus niet beschikt over een (geldig) paspoort. De vreemdeling dient hierbij dan ook zelf aan te tonen dat hij niet wordt opgevangen door enig ander land en daadwerkelijk geen verblijf heeft in enig ander land. Hierover meer in hoofdstuk 3.

In het kader van gezinshereniging moet worden voldaan aan de voorwaarden die gesteld worden ten aanzien van gezinshereniging ingevolge de Nederlandse wet- en regelgeving. Hiervan kan in het kader van artikel 8 EVRM worden afgeweken wanneer dit in het belang van het kind dan wel de ouders is, zelfs wanneer het maatschappelijk dan wel economisch belang van Nederland hier niet bij gebaat is. Bij gezinshereniging in het kader van artikel 8 EVRM dient elk individueel geval in concreto bekeken te worden, omdat op voorhand moeilijk te zeggen is of er al dan niet sprake is van 'family life' in de zin van artikel 8 EVRM. Voor Roma gelden de eisen van artikel 8 EVRM onverminderd, maar in het belang van het kind dan wel de ouders kan hier van worden afgeweken. Hierbij is wel van belang dat kinderen van staatloze ouders geregistreerd staan onder de werkelijke familienaam en daarmee dus onder naam van de biologische ouders. Wanneer dit niet het geval is wordt het, in het kader van het reguliere verblijfsrecht, erg moeilijk voor de biologische ouders om aan te tonen dat er sprake is van 'family life' in de zin van artikel 8 EVRM. De kinderen wonen immers niet bij de biologische ouders, dus in hoeverre kan er dan nog gesproken worden van 'family life'? De belangen van de kinderen dan wel de ouders moeten dusdanig zijn dat er nog gesproken kan worden van 'family life'. Daarnaast zouden deze belangen ondergeschikt kunnen raken, gezien de bewuste registraties van deze kinderen onder een andere familienaam. De keuze om de kinderen te laten registreren is immers vrijwillig en op het moment dat de ouders dan een vvr verkrijgen kunnen zij zich niet beroepen op artikel 8 EVRM. Een tegenargument kan 'duurzaam contact' met het kind zijn. Het Hof heeft hier over geoordeeld dat het regelmatig bezoeken van het kind, het financieel onderhouden, bijdragen aan de opvoeding en ouderschapsrechten uitoefenen onder 'family life' van artikel 8 EVRM vallen. Zelfs wanneer een kind in een ander land verblijft kan er onder bepaalde omstandigheden nog steeds gesproken worden van 'family life' zoals genoemd in artikel 8 EVRM.

In het geval van Roma geldt ook dat in concreto gekeken moet worden naar enerzijds zowel het maatschappelijk als economisch belang van de overheid en anderzijds het belang van het kind dan wel de ouders.

2.9 Conclusie

Het is van belang dat de staatloze Roma zowel geen toegang als toelating in Nederland hebben, zij verblijven illegaal op Nederlands grondgebied. Immers bij toelating stemt de Nederlandse overheid in met het verblijf van betreffende Roma in Nederland. Staatloze Roma, zoals bedoeld in dit onderzoek, beschikken niet over geldige documenten voor grensoverschrijding en hebben geen land van herkomst. Dit heeft tot gevolg dat zij geen mvv kun-

nen aanvragen en zodoende dus geen toegang en toelating tot Nederland kunnen krijgen. Roma die zich reeds in Nederland bevinden hebben zich dan ook onwettig toegang verschaft tot Nederland en hebben daarmee geen toelating tot Nederland en op deze manier kan er ook geen sprake zijn van rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 Vw. Dit wil niet zeggen dat Roma nooit toelating en rechtmatig verblijf tot Nederland kunnen krijgen. De enige mogelijkheid dat in het kader van het reguliere verblijfsrecht geboden wordt voor staatloze Roma is een vvr, op grond van verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Dit komt doordat hierbij de overlegging van een (geldig) paspoort buiten beschouwing wordt gelaten. Aanvragen in het kader van gezinshereniging moeten per individueel geval bekeken worden. In het ene geval kan dit leiden tot schending van artikel 8 EVRM, waar dit in het andere geval geen schending van artikel 8 EVRM oplevert.

3 Verbleef op asielgronden in Nederland

Dit hoofdstuk is het vervolg van hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk is geheel gewijd aan het verblijf op asielgronden in Nederland, anders gezegd asiel in Nederland. Het begrip 'asiel' wordt uitgelegd aan de hand van de huidige wet- en regelgeving. Hierbij wordt zowel nationale als internationale wet- en regelgeving behandeld. Ten slotte wordt het geheel in het kader van staatloze Roma geplaatst. Hierdoor wordt overzichtelijk uiteengezet wat de juridische mogelijkheden zijn om staatloze Roma van een verblijfsstatus te voorzien in het kader van het asielbeleid.

3.1 Wat betekent asiel en wanneer heb je er recht op?

Asiel is een vorm van bescherming en komt dan ook toe aan de zogenoemde 'vluchtelingen'; vreemdelingen die vluchten naar een ander land zodat zij veilig zijn. Een ander woord voor asiel is dan ook wel 'toevluchtsoord'. Een vreemdeling die bescherming behoeft door bepaalde gebeurtenissen of omstandigheden in het land van herkomst komt in aanmerking voor asiel. De redenen waarom een vreemdeling asiel aanvraagt, zijn gelegen in de bescherming tegen terugzending naar het land van herkomst. Een vreemdeling heeft recht op asiel indien:

- de vreemdeling in eigen land te vreezen heeft voor vervolging om zijn ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep (artikel 1A Vluchtelingenverdrag);¹¹¹
- de vreemdeling het risico loopt in eigen land te worden onderworpen aan een onmenselijke behandeling (artikel 3 EVRM dan wel artikel 7 IVBPR);
- de vreemdeling bepaalde traumatische ervaringen heeft opgelopen in eigen land (artikel 29, lid 1, sub c Vw) en
- de staatssecretaris van Justitie de veiligheidssituatie in het land te onzeker vindt om iemand te laten terugkeren (artikel 29, lid 1, sub d Vw).¹¹²

Daarnaast zijn er ook gronden welke geen recht op asiel geven en dat zijn de volgende:

- indien een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag en
- als een eerdere asielaanvraag in Nederland is afgewezen en er geen sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden.¹¹³

¹¹¹ De vreemdelingen die voldoen aan de criteria van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag worden 'vluchtelingen' genoemd.

¹¹² Artikel 29, lid 1 Vw.

¹¹³ Recht, 2001 pag. 22.

De IND kan ook ambtshalve een reguliere vvr verlenen na afwijzing van het asielerzoek. Deze vvr wordt verleend onder de beperking: 'verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken of verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv)'.¹¹⁴ Daarnaast kan een reguliere vvr worden verleend aan vreemdelingen die een zogenoemde 14-I brief hebben ingediend bij de staatssecretaris van Justitie. Bij de indiening van deze brief wordt de asielaanvraag alsnog op schrijnendheid beoordeeld. Ten slotte geldt sinds 15 juni 2007 een zogenoemde 'Pardonregeling'. Op grond van deze pardonregeling kan aan een beperkte groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers een vvr worden verleend.¹¹⁵

3.2 Internationaal kader en gemeenschapsrecht

In eerste instantie kan een vreemdeling die in Nederland asiel aanvraagt, een vva voor bepaalde tijd aanvragen. In artikel 29 Vw worden de gronden genoemd waaronder deze vva verstrekt kan worden. Daarnaast zijn de mensenrechtenverdragen en het gemeenschapsrecht van belang, welke minimumvoorwaarden voor het nationale recht geven.

3.2.1 Internationaal kader

De internationale regelgeving is van grote invloed op de Nederlandse regelgeving inzake de toelating op asielgronden. De belangrijkste verdragen waarbij Nederland zich aangesloten heeft, zijn: het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het bijbehorende Protocol van New York van 1967 (tezamen Vluchtelingenverdrag), het EVRM, het Verdrag tegen foltering en andere wrede of ontorende behandeling en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVB-PR).¹¹⁶ Geen van deze verdragen bevat het zogenoemde 'recht op toelating'. Dit betekent dat een vreemdeling die asiel zoekt zijn recht op toelating niet rechtstreeks uit het verdrag kan ontlenen.¹¹⁷ Wel kan de vreemdeling rechtstreeks het recht ontlenen om niet uitgezet te worden indien de vreemdeling gegronde redenen heeft te vrezen voor vervolging, martelingen of andere wrede of onmenselijke behandelingen, ook wel het 'refoulementverbod' genoemd.¹¹⁸

Vluchtelingenverdrag

Het huidige Vluchtelingenverdrag is tot stand gekomen in 1967 nadat een aanvullend Protocol is opgesteld om de voorgaande beperkingen, uit het Vluchtelingenverdrag van voor 1951, op te heffen. Vandaag de dag zijn er 132 staten partij bij het Protocol, waarvan Nederland er een is. De naleving van het verdrag wordt bewaakt door de United Nations High Commissioner

¹¹⁴ Kuijer & Steenbergen, 2005, pag. 332.

¹¹⁵ Baars e.a. 2007, pag 536, geldend voor de hele alinea.

¹¹⁶ Lodder, 2008, pag. 102.

¹¹⁷ Lodder, 2008, pag. 102.

¹¹⁸ Juridisch Woordenboek, pag. 407.

for Refugees (UNHCR) en geeft aan hoe in bepaalde situaties het verdrag toegepast dient te worden. Daarnaast doet het Uitvoerend Comité van de Hoge Commissaris (EXCOM) aanbevelingen met betrekking tot de uitleg van het verdrag. Deze aanbevelingen zijn richtlijnen en dus niet bindend voor de lidstaten. Toch wil dat niet zeggen dat de richtlijnen niet worden nageleefd, er gaat wel een zeker gezag van uit en er wordt daarom regelmatig een beroep op gedaan.¹¹⁹

Artikel 1A en artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag zijn de belangrijkste bepalingen van het verdrag en deze bepalingen geven de definitie weer van een vluchteling en het refoulementverbod. Artikel 1A, lid 2 van het Vluchtelingenverdrag geeft de definitie van een vluchteling weer en deze luidt als volgt: 'elke vreemdeling die gegronde vrees heeft voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren'. Artikel 33, lid 1 van het Vluchtelingenverdrag geeft het refoulementverbod weer dat als volgt luidt: 'geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of teruggeleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging'. Het tweede lid van artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag brengt een beperking aan, te weten: 'op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land'. Dit betekent voor een vreemdeling dat er geen aanspraak op bescherming kan worden gemaakt indien een van de beperkingen van toepassing is. Deze beperkingen betreffen situaties waarin het Vluchtelingenverdrag niet of niet meer van toepassing is en bescherming tegen refoulement uit hoofde van dit verdrag niet (meer) geboden is.¹²⁰

Het EVRM en het IVBPR

Bij het Vluchtelingenverdrag zijn individuen, voor de naleving van het verdrag, afhankelijk van de nationale rechtsorde. Het EVRM kent aan individuen een internationaal klachtrecht toe, waarbij individuen bij schending van het verdrag door een staat die partij is en nadat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput, een klacht kunnen indienen bij het EHRM.¹²¹ In artikel 46

¹¹⁹ Lodder, 2008, pag. 108 en 109, geldend voor de hele alinea.

¹²⁰ Lodder, 2008, pag. 112.

¹²¹ Vermeire v. Belgium § 1 en 2 en Marckx v. Belgium § 1 en 2.

EVRM is bepaald dat het Hof juridisch bindende uitspraken doet, die de lidstaten dienen na te leven.

Artikel 3 van het EVRM is een van de belangrijkste artikelen en hierin wordt het volgende bepaald: 'niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen'. Wanneer een vreemdeling aannemelijk maakt dat hem in het land van herkomst een dergelijke behandeling in strijd met artikel 3 EVRM te wachten staat, dan is het Nederland niet toegestaan de vreemdeling uit te zetten. Als Nederland dit wel doet dan zou Nederland zich indirect schuldig maken aan schending van artikel 3 EVRM. Om binnen de reikwijdte van artikel 3 EVRM te vallen dient er sprake te zijn van een minimum 'level of severity' (hardheidsclausule). Hierbij is in beginsel niet van belang van wie de behandeling uitgaat. Wanneer de behandeling niet van de centrale overheid uitgaat, dient bekeken te worden of de autoriteiten bescherming kunnen bieden of dat er elders in het land sprake is van een veilig binnenlands vestigingsalternatief. Onder het EVRM kan onder een onmenselijke behandeling ook een onmenselijke situatie worden begrepen wanneer de overheid niet in staat is de vreemdeling tegen deze situatie te beschermen.

Om van een schending in het kader van artikel 3 EVRM te kunnen spreken moet er wel sprake zijn van het 'singled-out criterium'. Dit houdt in dat de behandeling of bestraffing specifiek op de vreemdeling is gericht (reëel en individueel risico). Wanneer sprake is van een willekeurige geweldssituatie of van willekeurige mensenrechtenschendingen, vormt dit op zichzelf geen grond om een reëel en individueel risico op eerder beschreven handelingen aan te nemen.¹²² Een reëel en individueel risico wordt wel aangenomen indien: 'de vreemdeling behoort tot een kwetsbare minderheidsgroep in zijn land en hij met op zichzelf beperkte individuele indicaties aannemelijk heeft gemaakt dat in samenhang daarmee een dreigende schending van artikel 3 EVRM aanwezig is'.¹²³ Het is niet vereist dat de vreemdeling persoonlijk een behandeling heeft ondervonden, het aannemelijk maken dat een schending van artikel 3 EVRM dreigt is voldoende.¹²⁴ Ten slotte wordt het reële risico van schending van artikel 3 EVRM bij uitzetting bekeken. Dit wordt bepaald aan de hand van alle feiten en omstandigheden en geplaatst in de context van wat bekend is over een bepaald land.¹²⁵

Artikel 7 van het IVBPR behelst qua bewoording artikel 3 EVRM, alleen kunnen de rechten van het IVBPR niet afgedwongen worden bij een lidstaat. Dit betekent dat een vreemdeling wederom met lege handen staat. Op grond hiervan biedt artikel 3 EVRM meer soelaas en mogelijkheden voor een vreemdeling die asiel zoekt.¹²⁶

¹²² C2/3.1.3 Vc.

¹²³ C2/3.1.3 Vc.

¹²⁴ C2/3.1.3 Vc.

¹²⁵ Voor nadere informatie verwijs ik naar de Vc hoofdstuk C2/3.

¹²⁶ Artikel 1 en 2 IVBPR.

Gemeenschapsrecht

De lidstaten van de EU willen op verschillende beleidsterreinen werken aan een uniformiteit binnen het gemeenschap van de Eu. De beleidsterreinen zijn opgedeeld in drie zogenoemde pijlers. De eerste pijler bestaat economisch, sociaal, milieu, asiel en migratiebeleid, de tweede pijler bestaat uit het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid en de derde pijler bestaat uit politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.¹²⁷ Het asiel- en migratiebeleid valt hiermee onder het beleidsterrein van de eerste pijler. Naar aanleiding van het Verdrag van Amsterdam is de afgelopen jaren in Europees verband gewerkt aan de vaststelling van Europese asielregelgeving. Het verdrag van Amsterdam is op 1 mei 1999 in werking getreden en betreffen minimumnormen voor asiel en migratie. Deze minimumnormen diende per 1 mei 2004 te zijn afgerond, waarbij het merendeel van die regelgeving plaats vindt in de vorm van richtlijnen. Deze richtlijnen zijn bindend voor de lidstaten voor wat betreft het uiteindelijke resultaat, maar laten de lidstaten vrij te bepalen hoe zij de richtlijnen in nationale regelgeving omzetten.¹²⁸

De verdragen bevatten geen recht op toelating, maar op grond van bindende richtlijnen in het kader van het EG-verdrag kan wel recht op toelating worden afgeleid. De Raad heeft in oktober 1999 besloten te werken aan een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Waarbij het Vluchtelingen-verdrag volledig en niet restrictief in acht dient te worden genomen. Op de lange termijn dient er een gemeenschappelijke asielprocedure te komen met een uniforme status voor vreemdelingen die asiel hebben gekregen, welke geldend is in de gehele EU. De wettelijke basis voor gemeenschapsrechtelijke maatregelen zijn neergelegd in artikel 63 EG-verdrag. In dit artikel wordt bepaald dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (inwerking getreden op 1 mei 1999) een aantal maatregelen op het gebied van asiel moeten worden genomen, te weten: 'de criteria voor de bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, minimumnormen voor de opvang van asielzoekers, minimumnormen voor het aanmerken van derdelanders als vluchteling, minimumnormen voor de procedure voor toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus en minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden en voor personen die anderszins internationale bescherming behoeven'.¹²⁹

De eerste fase van het asielstelsel is inmiddels vormgegeven en de belangrijkste richtlijnen en verordeningen welke zijn opgesteld liggen in het kader van minimumnormen. Deze minimumnormen lopen uiteen van tijdelijke bescherming tot aan de asielprocedures (bijlage 6). In deze eerste fase van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel gaat het voornamelijk om minimumnormen. De komende jaren zal het nationale asielbeleid steeds meer naar een uniform Europees stelsel worden ontplooid. De lidstaten hebben

¹²⁷ Kooijmans, 2002, pag. 229.

¹²⁸ Kuijer & Steenbergen, 2005, pag. 281, geldend voor de hele alinea.

¹²⁹ Artikel 63 EG-Verdrag.

vooral nog eigen verantwoordelijkheid hoe zij de richtlijnen opnemen in hun nationale wet- en regelgeving, mits het uiteindelijke resultaat gehaald wordt. Daarnaast staat het de lidstaten vrij om gunstiger normen vast te stellen of te handhaven, mits deze normen verenigbaar zijn met de richtlijnen. Voorts blijft het Vluchtelingenverdrag maatgevend: 'het blijft de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen'.¹³⁰

Dublin-verordening

Ingevolge artikel 30, lid 1, sub a Vw wordt een aanvraag afgewezen als een andere lidstaat dan Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van de (asiel)aanvraag. De grondslag voor deze bepaling is gelegen in de Dublin-verordening.¹³¹ Door deze regeling moet het zogenoemde 'asielhopping' voorkomen worden en moet worden gegarandeerd dat het dossier van elke vreemdeling door een lidstaat wordt behandeld.¹³²

De criteria die gehanteerd worden bij de Dublin-verordening worden genoemd in hoofdstuk drie van de verordening. Wanneer ingevolge de criteria van de verordening een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, wordt de betreffende lidstaat verzocht de vreemdeling over te nemen en het verzoek te behandelen.¹³³ Daarnaast kan een lidstaat worden verzocht een vreemdeling terug te nemen als de betreffende lidstaat een asielverzoek van de vreemdeling in behandeling heeft of volledig heeft behandeld en de vreemdeling zich in een andere lidstaat ophoudt zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen.¹³⁴ Ingevolge artikel 3 van de verordening is een lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van een asielverzoek, maar elke lidstaat kan een asielverzoek behandelingen ook al is de lidstaat daar niet verantwoordelijk voor ingevolge de criteria van de verordening. Ingevolge artikel 3, lid 4 van de verordening is de situatie van een minderjarige onlosmakelijk verbonden met die van het gezin, die een asielverzoek hebben ingediend. Artikel 5 van de Dublin-verordening stelt dat de criteria in de verordening moeten worden toegepast in de volgorde waarin ze worden opgesomd en deze worden toegepast op basis van de situatie op het moment waarop het asielverzoek wordt ingediend.

Voor Roma die in een EU-lidstaat als een asielprocedure hebben lopen, kan dit betekenen dat zij worden overgenomen door de lidstaat waar zij in de eerste plaats een asielverzoek hebben ingediend. Dit geldt eveneens voor de overige gezinsleden die bij het gezin horen. Wanneer Roma geen enkel asielverzoek hebben ingediend in een andere EU-lidstaat en zij het eerste verzoek in Nederland indienen, zal Nederland de verantwoordelijke lidstaat zijn en ingevolge de Dublin-verordening verplicht zijn het verzoek volledig te behandelen.

¹³⁰ Kuijer & Steenbergen, 2005, pag 282.

¹³¹ EU-Verordening 343/2003 van de Raad.

¹³² Artikel 3 Dublin-verordening.

¹³³ Artikel 4, lid 5 Dublin-verordening.

¹³⁴ Artikel 3 Dublin-verordening.

3.2.2 *Jurisprudentie inzake artikel 3 EVRM*

Artikel 3 EVRM bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.¹³⁵ Het Hof heeft omtrent dit artikel bepaald dat het om een individuele klager gaat. Indien iemand deel uit maakt van een bepaalde groep, dan mag het niet zo zijn dat de vreemdeling dient te bewijzen dat hij een uitzonderingsgeval binnen zijn groep is. Nederland hield er tot het arrest Salah Sheekh een afwijkende benadering op na.¹³⁶ Binnen een groep diende de klager aan te tonen dat hij een uitzonderingsgeval binnen de groep was. Aan de hand van een voorbeeld zal ik illustreren dat het niet of nauwelijks te bewijzen valt dat iemand een uitzonderingsgeval is binnen een groep.

We nemen evenals bij Salah Sheekh een minderheidsgroep, die door militieën worden vervolgd, verkracht en vermoord. Indien dergelijke gebeurtenissen plaats vinden binnen een groep, dan zou de vreemdeling moeten aantonen dat hij zwaarder is getroffen dan de rest uit zijn groep. Hoe kan iemand aantonen dat zijn familie erger dan wel vaker is vervolgd, verkracht en vermoord dan andere families uit diezelfde groep?

Na de afwijkende koers die Nederland voer, heeft staatssecretaris van Justitie N. Albayrak op 22 juni 2007 laten weten dat de uitspraak van het Hof voortaan in acht wordt genomen bij de toetsing van asielaanvragen op grond van artikel 3 EVRM.

Staatssecretaris Albayrak schreef dat het asielbeleid betreffende artikel 3 EVRM nader afgestemd dient te worden op de huidige jurisprudentie van het Hof. De toets aan artikel 3 EVRM zal zodanig worden aangepast dat bij de beoordeling van het individualiseerbare risico van een vreemdeling de gehele situatie in een land wordt betrokken, met inbegrip van generieke omstandigheden. Wel moet er sprake zijn van een geloofwaardig individualiseerbaar risico. Daarnaast dienen de gestelde problemen voldoende zwaarwegend te zijn om schending van artikel 3 EVRM aan te nemen, bij terugkeer naar het land van herkomst, aldus staatssecretaris Albayrak. Indien aan de bovenstaande criteria is voldaan, zal aan de betrokkene in beginsel een vva worden verleend.¹³⁷

Ten slotte wordt in een recent gewezen uitspraak van het EHRM, in het kader van asiel, het voorgaande bevestigd. Het Hof stelt in dit arrest het volgende: 'voor een lidstaat ontstaat de plicht om verantwoordelijkheid te nemen voor de vreemdeling, wanneer zich substantiële gronden voordoen waaruit valt op te maken dat artikel 3 EVRM wordt geschonden, indien de vreemdeling terugkeert naar het land van herkomst. Artikel 3 EVRM impli-

¹³⁵ Artikel 3 EVRM.

¹³⁶ Salah Sheekh v. The Netherlands § 138 t/m 149.

¹³⁷ Kamerstukken II 2006/07, 29 344 en 30 800 VI, nr. 64-2.

ceert dan een verplichting om de persoon in kwestie niet uit te zetten naar het land van herkomst.¹³⁸

3.2.3 Artikel 1A Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM en de staatloze Roma

Op grond van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag komen ook diegenen in aanmerking die staatloos zijn. Hierbij dient wel een kanttekening te worden gemaakt en C2/2.4 van de Vc bepaalt hierover het volgende: 'indien de vreemdeling door geen enkel land als onderdaan wordt erkend, moet hij worden aangemerkt als staatloze. In dat geval dient, voor de beoordeling of betrokkene gegronde vrees voor vervolging heeft in het land van herkomst, eerst het land van herkomst te worden vastgesteld. Als land van herkomst van een staatloze dient te worden aangemerkt een land waar de staatloze persoon heeft verbleven (land van voormalig verblijf) en dat vanwege de aard en duur van het verblijf en de banden die de persoon met het land heeft, kan worden gezien als zijn gebruikelijke verblijfplaats. Bepalend hiervoor is de vraag of de vreemdeling in het betreffende land het centrum van zijn activiteiten heeft (werk, wonen, familie etcetera)'.

Wanneer aangenomen is dat een vreemdeling staatloos is en de vreemdeling ook kan aantonen dat het centrum van zijn activiteiten plaats vond in het land waar hij verbleef, biedt artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag mogelijkheden voor de Roma. Op grond van discriminatie, ras of sociale groepering kunnen Roma in aanmerking komen voor een vva. Hierbij dient de vreemdeling aan te tonen dat hij een dusdanige beperking van de bestaansmogelijkheden ondervindt en dat het onmogelijk is om op maatschappelijk en sociaal gebied te kunnen functioneren.¹³⁹ Daarnaast dient dit de vreemdeling in kwestie, persoonlijk te treffen en te leiden tot ernstige beperkingen in zijn bestaan.¹⁴⁰ Ook moet aannemelijk zijn dat de autoriteiten van het betreffende land hem niet hebben kunnen of willen beschermen. Als aan de autoriteiten geen bescherming is gevraagd, de bescherming niet is geslaagd of de vreemdeling zich aan de discriminatie kan onttrekken door zich elders te vestigen in het land, wordt hier nader onderzoek naar verricht.¹⁴¹

Dit nader onderzoek zal bestaan uit de mogelijkheden of de vreemdeling terug kan naar het land van herkomst, indien er alsnog hulp van de autoriteiten wordt ingeroepen (of de juiste instantie indien de vreemdeling niet de juiste instantie heeft ingeschakeld) of de vreemdeling zich elders vestigt.

Voor Roma wordt het moeilijker om een vva te krijgen op grond van artikel 3 EVRM. Hierbij dienen zij namelijk aan te tonen dat er sprake is van foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. De meeste Roma komen uit Oost-Europa en het is daar niet zodanig dat de Roma worden blootgesteld aan schendingen van artikel 3 EVRM. De gestelde proble-

¹³⁸ F.H. v. Sweden § 89 en Saadi v. Italy § 125.

¹³⁹ C2/2.5.1 Vc.

¹⁴⁰ Artikel C1/2.5.1 Vc.

¹⁴¹ C2/2.5.1 Vc.

men dienen voldoende zwaarwegend te zijn om schending van artikel 3 EVRM aan te nemen. Toch valt hier ook wat voor te zeggen en dan kan gedacht worden aan een onmenselijke behandeling dan wel een onmenselijke situatie in het kader van artikel 3 EVRM. Wanneer Roma in het land van herkomst in een dusdanige situatie terecht komen die als onmenselijk kan worden aangemerkt en de autoriteiten zijn niet in staat om de vreemdeling tegen deze situatie te beschermen, kan dit aanleiding geven tot verlening van een vva. Van belang hierbij is dat het reële risico aannemelijk is gemaakt, enkel de mogelijkheid van schending in onvoldoende.¹⁴² Artikel 3 EVRM kan dus ook voor Roma de nodige mogelijkheden bieden. Wel dienen zij dan aannemelijk te maken dat er een reëel en individueel risico is dat artikel 3 EVRM wordt geschonden. Uiteraard is elk individueel geval anders en dient elke zaak in concreto bekeken te worden.¹⁴³

3.3 Vva voor bepaalde en onbepaalde tijd (vva-bep en vva-onbep)

Net als bij de vvr regulier kunnen ook ten aanzien van het asielbeleid in Nederland twee vva onderscheiden worden, te weten de vva voor bepaalde en de vva voor onbepaalde tijd.

3.3.1 Vva voor bepaalde tijd (vva-bep)

De vva voor bepaalde tijd wordt in beginsel verleend met terugwerkende kracht tot de datum van het asielverzoek, tenzij er sprake is van een besluitmoratorium.

'Het kan voorkomen dat in een land van herkomst sprake is van wezenlijke wijzigingen binnen een kort tijdsbestek, terwijl niet direct kan worden ingeschat hoe de nieuwe situatie is te duiden dan wel hoe deze zich zal ontwikkelen. Het kan dan wenselijk zijn om gedurende een bepaalde periode te bezien of en hoe de nieuwe ontwikkelingen tot stabilisatie in het betreffende land leiden. De aanleiding tot nader beraad over de situatie in een land van herkomst kan ook in Nederland liggen, bijvoorbeeld door een uitspraak van de rechter of door Kamervragen. In deze gevallen kan de Minister een besluitmoratorium instellen'.¹⁴⁴

Wanneer een besluitmoratorium van toepassing is geweest, gaat de vva in per datum van de beslissing op het asielverzoek. Het besluitmoratorium kan voor bepaalde categorieën de beslistermijn met een jaar verlengen. Ingevolge artikel 43 Vw kan dit onder de volgende omstandigheden:

¹⁴² C2/3.3.1 Vc.

¹⁴³ Voor nadere informatie omtrent (jurisprudentie van) artikel 3 EVRM verwijst ik naar de website van European Court of Human Rights (www.echr.coe.int). Hier kan gezocht worden naar uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Voor de zoekfunctie dient rechtsboven HUDOC aangeklikt te worden en vervolgens de HUDOC Database.

¹⁴⁴ C19/1 Vc.

‘Wanneer naar verwachting voor een korte periode onderzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 29 Vw kan worden toegewezen; naar verwachting de situatie in het land van herkomst op grond waarvan ingevolge artikel 29 Vw de aanvraag kan worden toegewezen, van korte duur zal zijn, of, het aantal ingediende aanvragen uit een bepaald land of bepaalde regio zo groot is, dat de Minister redelijkerwijs niet in staat is daarop tijdig een beschikking te geven’.

Indien er sprake is van een besluitmoratorium kan de standaard beslistermijn van zes maanden met maximaal een jaar worden verlengd.¹⁴⁵ Wanneer dit aan de orde is verblijven de vreemdelingen deze periode rechtmatig in Nederland, omdat hun asielaanvragen nog in behandeling zijn.¹⁴⁶ De IND kan weer gaan beslissen over de asielaanvragen, wanneer het kabinet het besluitmoratorium intrekt. Voor asielaanvragen waarvan de beslistermijn onder het besluitmoratorium is verlengd, blijft de verlengde beslistermijn gelden.¹⁴⁷ Wanneer het besluitmoratorium is ingetrokken, geldt voor nieuwe asielaanvragen van mensen uit hetzelfde land weer de normale beslistermijn van zes maanden.¹⁴⁸

De vva wordt verleend indien een asielgrond aanwezig wordt geacht en op de vva wordt vermeld op welke asielgrond de vergunning is verleend. Wanneer gedurende de looptijd van de vva de situatie verbetert in het land van herkomst en daarmee de asielgrond is komen te vervallen, kan de vva worden ingetrokken. De vreemdeling kan dan nog wel doorprocederen voor een betere asielgrond.¹⁴⁹

3.3.2 Vva voor onbepaalde tijd (vva-onbep)

Na vijf jaar kan de vreemdeling in aanmerking komen voor een vva voor onbepaalde tijd. Een vva voor onbepaalde tijd is een permanente vva. De vva kan afgewezen worden op dezelfde grond als waarop de vva voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken. Hier geldt als extra voorwaarde dat het inburgeringsexamen dient te zijn behaald.¹⁵⁰ Wanneer de vva voor bepaalde tijd is verstrekt op grond van artikel 29, lid 1 Vw en deze grond is vervallen dan kan op grond van artikel 32, lid 1, sub c Vw de vva worden ingetrokken of vindt er geen verlenging plaats. Als er sprake is van artikel 32, lid 1, sub c Vw wordt de vva voor onbepaalde tijd niet verstrekt. Opmerkelijk is dat wanneer een vva voor onbepaalde tijd is verleend, deze niet meer kan worden ingetrokken indien de grond voor verlening nadien is vervallen. De vva voor onbepaalde tijd dient door de vreemdeling te worden aangevraagd, dit kan

¹⁴⁵ C19/5 Vc.

¹⁴⁶ C19/5 Vc.

¹⁴⁷ C19/5 Vc.

¹⁴⁸ C19/5 jo. C18/1.

¹⁴⁹ C5/4 Vc.

¹⁵⁰ Artikel 3.107a Vb.

alleen niet eerder dan vier weken voor het aflopen van de vva bepaalde tijd. Wanneer de aanvraag wordt ingediend, nadat de geldigheidsduur van de vva bepaalde tijd is verlopen, dan wordt de vva onbepaalde tijd niet verleend. Dit is niet het geval wanneer de te late indiening niet aan de vreemdeling is te wijten.¹⁵¹

3.3.3 Afwijzingsgronden en beroep

Wanneer de vva wordt afgewezen is niet alleen de vva afgewezen, maar daarmee komt ook een einde aan het rechtmatig verblijf in Nederland. De vreemdeling zal Nederland in beginsel uit eigen beweging moeten verlaten, en de sociale voorzieningen worden beëindigd. Deze rechtsgevolgen worden opgeschort indien de vreemdeling binnen vier weken beroep indient bij de rechtbank te 's-Gravenhage.¹⁵² Hiermee wordt afgeweken van de Awb, omdat bij de vva voor zowel bepaalde als onbepaalde tijd geen bezwaar open staat. Op grond van artikel 83 Vw dient de rechtbank, bij de beoordeling, rekening te houden met feiten en omstandigheden die na de besluitneming zijn ontstaan.¹⁵³ Bij het beoordelen van nieuw gebleken feiten of omstandigheden dient artikel 4:6, lid 1 Awb in acht te worden genomen, te weten:

'Indien na een geheel of gedeeltelijke afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, is de aanvrager gehouden nieuw gebleken feiten of omstandigheden te vermelden'.

Juridisch gezien betreft het hier de vraag wanneer er sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden ook wel novum genoemd. Novum is het Latijnse woord voor 'nieuw feit'.¹⁵⁴ Gebeurtenissen dan wel het beschikken over gegevens en documenten die hebben plaatsgevonden alvorens de aanvraag is ingediend, hadden eerder in de procedure naar voren gebracht kunnen worden en deze worden in principe dan ook niet als novum beschouwd.¹⁵⁵ Ik licht dit toe aan de hand van een voorbeeld.

Vreemdeling X heeft een vva bepaalde tijd aangevraagd en deze wordt afgewezen op grond van onvoldoende middelen van bestaan. X gaat in beroep bij de rechtbank en draagt aan dat hij wel degelijk voldoende middelen van bestaan had ten tijde van de aanvraag. X beschikte ten tijde van de aanvraag nog over eigen middelen ter hoogte van € 50.000,-. Deze documenten dan wel bewijsstukken hadden ook overlegd kunnen worden ten

¹⁵¹ Kuijer & Steenbergen, 2005, pag. 136 en 137, geldend voor de hele alinea.

¹⁵² Artikel 69 Vw.

¹⁵³ Kampstra, 2008, pag. 137.

¹⁵⁴ Juridisch woordenboek, pag. 322.

¹⁵⁵ Kampstra, 2008, pag. 137.

*tijde van de aanvraag in eerste aanleg. De rechtbank zal dit op deze grond dan ook niet als 'novum' beschouwen.*¹⁵⁶

Opgemerkt dient te worden dat in het geval van uitzetting, tegelijkertijd met het beroepschrift, een voorlopige voorziening (vovo) bij de rechtbank aangevraagd dient te worden om het beroep in Nederland af te kunnen wachten.¹⁵⁷ De schorsende werking van het beroep geldt dus niet in het geval van uitzetting.¹⁵⁸ Ten slotte kan tegen de instelling van een besluitmoratorium een rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS in Den Haag).¹⁵⁹

3.4 Gezinshereniging in het kader van asiel

Een vva kan ook verleend worden in het kader van gezinshereniging aan gezinsleden van de vreemdeling met dezelfde nationaliteit, die gelijk met de hoofdpersoon zijn ingereisd, dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden na toekenning van de vva voor bepaalde tijd aan de hoofdpersoon.¹⁶⁰ De gestelde termijn van drie maanden houdt in dat de nareizende gezinsleden binnen drie maanden een mvv voor gezinshereniging hebben aangevraagd. De gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor gezinshereniging zijn de echtgenoot dan wel echtgenote, partner, minderjarige kinderen en meerderjarige kinderen voorzover zij daadwerkelijk tot het gezin behoren, aldus artikel 3.14 Vb. Voor elk gezinslid geldt dat zij dezelfde nationaliteit (indien staatloos het land van voormalig verblijf) als de hoofdpersoon dienen te hebben. De achterliggende gedachte is dat gezinsleden die een andere nationaliteit hebben niet de bescherming van Nederland behoeven, maar bescherming kunnen krijgen in het land van hun eigen nationaliteit.¹⁶¹ Wanneer niet wordt voldaan aan het nareiscriterium van drie maanden of de gezinsleden hebben een andere nationaliteit, dan kan een aanvraag ingediend worden voor een vvr op reguliere gronden.

Op grond van artikel 12, lid 1 van de gezinsherenigingsrichtlijn (geïmplementeerd in artikel 3.22, lid 4 Vb) mag het middelenvereiste niet tegengeworpen worden wanneer de gezinsleden een andere nationaliteit hebben en gezinshereniging niet mogelijk is in een ander land waar zij (ook) banden mee hebben. Gezinsleden die niet voldoen aan de eisen voor het verkrijgen van een vva en die wel de aanvraag binnen drie maanden na de verlening van de vva aan de hoofdpersoon hebben ingediend en hebben aangetoond niet in een ander land te kunnen samenleven, worden vrijgesteld van het midde-

¹⁵⁶ Kampstra, 2008, pag. 136 en 137. De theorie van het handboek is verwerkt in het voorbeeld.

¹⁵⁷ Artikel 82 Vw jo. Artikel 8:81 Awb.

¹⁵⁸ Artikel 82, lid 4 Vw.

¹⁵⁹ Artikel 71, lid 2 Vw.

¹⁶⁰ Artikel 39, lid 1, sub e Vw.

¹⁶¹ Lodder, 2008, pag. 118.

lenvereiste. Deze uitzondering geldt overigens alleen voor gezinshereniging en niet voor gezinsvorming.¹⁶²

Wanneer niet aan de reguliere voorwaarden van artikel 3.22 Vb wordt voldaan voor toelating in het kader van gezinshereniging, kan er in bepaalde gevallen een vvr worden verstrekt op grond van artikel 8 EVRM. Bij de beoordeling op grond van artikel 8 EVRM wordt ook de vraag meegenomen of het gezin zich al dan niet kan vestigen in het land van herkomst van het achtergebleven gezinslid. Wanneer op grond van artikel 8 EVRM een vergunning wordt verstrekt, zal dit niet op asielgronden zijn, maar op reguliere gronden. De vva voor bepaalde tijd welke op grond van artikel 29, lid 1, sub e en f Vw wordt verstrekt kan niet worden ingetrokken als het huwelijk, de relatie of de gezinsband wordt verbroken.¹⁶³ Wel kan deze betreffende vva worden ingetrokken als het verblijfsrecht van de hoofdpersoon wordt beëindigd op het moment dat het huwelijk, de relatie of de gezinsband nog in stand is.¹⁶⁴

3.5 Ambtshalve toekenning vvr regulier

Wanneer een vreemdeling een asielerzoek heeft ingediend maar niet in aanmerking komt voor toelating op grond van een van de asielgronden, zijn er twee uitzonderingsgevallen waarbij ambtshalve een vvr regulier voor bepaalde tijd kan worden verkregen. Ambtshalve houdt in dat niet expliciet een aanvraag ingediend hoeft te worden en dat er ook geen mvv is vereist.¹⁶⁵

3.5.1 Wegens 'buiten schuld' niet uit Nederland kunnen vertrekken

Een van de uitzonderingsgevallen waarop een vvr kan worden verleend is de beperking: verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken.¹⁶⁶ Deze regeling is met name in het leven geroepen voor vreemdelingen die staatloos zijn en op grond hiervan niet terug kunnen naar hun land van herkomst. Het terugkeerbeleid is gebaseerd op het uitgangspunt dat alle vreemdelingen die een nationaliteit bezitten terug kunnen keren naar hun land van herkomst.¹⁶⁷ Vreemdelingen die een beroep op deze grond doen, moeten aantonen dat zij staatloos zijn. Zij kunnen dit aantonen met behulp van objectief toetsbare bescheiden waarin wordt aangetoond dat de autoriteiten van het herkomstland of land van verblijf geen toestemming zullen verlenen voor hun terugkeer.¹⁶⁸ De staatloosheid dient de vreemdeling in eerste instantie zelf aan te tonen door middel van documenten waaruit blijkt dat de vreemdeling als staatloze staat geregistreerd. Op

¹⁶² Artikel 3.22, lid 4 Vb.

¹⁶³ MvT, TK 1998-1999, 26 732, nr. 3, pag. 39.

¹⁶⁴ MvT, TK 1998-1999, 26 732, nr. 3, pag. 39. Voor nadere informatie in het kader van artikel 8 EVRM verwijs ik naar hoofdstuk 2, §2.6.

¹⁶⁵ B14/3.1Vc.

¹⁶⁶ Artikel 3.4, lid 1, sub w Vb jo. B14/3.2 Vc.

¹⁶⁷ Rechtbank Alkmaar, 27 juni 2003, 03/12080 r.o. 4 en B14/3.1 Vc.

¹⁶⁸ Rechtbank 's-Gravenhage, 17 juni 2004, Awb 02/27300 en 02/27301 r.o. 10 en B14/3.2.1 Vc.

grond van bepaling B14/3.2 uit de Vc zijn de volgende voorwaarden van belang voor toekenning van een vergunning op deze grond:

- de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren. Hij heeft zich aantoonbaar gewend tot de vertegenwoordiging van het land of de landen waarvan hij de nationaliteit heeft dan wel het land (de landen) waar hij als staatloze eerder zijn gewone verblijfplaats had en/of tot andere landen waarvan kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend;
- hij heeft contact opgenomen met de Internationale Organisatie voor Migratie voor facilitering van zijn vertrek en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek te regelen omdat de vreemdeling stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten;
- hij heeft eventueel via de DT&V verzocht om bemiddeling bij het verkrijgen van reisdocumenten van de autoriteiten van het land waar hij naar toe kan gaan en de bemiddeling heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd en
- hij verblijft zonder verblijfstitel in Nederland en voldoet niet aan andere voorwaarden voor een verblijfsvergunning.

Indien op grond van artikel 3.5, lid 2, sub r Vb een vvr wordt verstrekt dan is dit altijd van tijdelijke aard en met een geldigheidsduur van maximaal een jaar. Wel kan deze verlengd worden met de duur van een jaar, aldus artikel 5.57 Vb. Wanneer de vreemdeling drie jaar aaneengesloten in het bezit is geweest van een vvr onder deze beperking kan een vvr regulier voor bepaalde tijd aangevraagd worden onder de beperking van voortgezet verblijf.¹⁶⁹

3.5.2 Amv

De tweede uitzonderingsgrond waarop een vvr kan worden verleend is de beperking: verblijf als amv.¹⁷⁰ In acht dient te worden genomen dat de minderjarigheid wordt beoordeeld naar Nederlands recht, aldus artikel 1.1, sub e Vb. Om in aanmerking te komen voor een vvr als alleenstaande vreemdeling dient de minderjarige vreemdeling niet ingereisd te zijn met meerderjarige ouder(s). Ook mag de amv geen verblijvende voogd of meerderjarige ouders hebben die reeds in Nederland verblijven. Op grond van artikel 3.56 Vb dient de minderjarige vreemdeling aan de volgende criteria te voldoen: ‘wiens aanvraag tot het verlenen van een vvr als bedoeld in artikel 28 van de Vw is afgewezen, anders dan met toepassing van artikel 30 van de Vw; die zich naar het oordeel van onze Minister niet zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan, en voor wie naar het oordeel van onze Minister, naar plaatselijke maatstaven gemeten, adequate opvang ontbreekt in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan’.

¹⁶⁹ Artikel 3.51, lid 1, sub d Vb.

¹⁷⁰ Artikel 3.4, lid 1, sub x Vb jo. B14/2.1Vc.

Wanneer de vvr wordt verleend onder de beperking van artikel 3.4, lid 1, sub x Vb is deze wederom van tijdelijk aard. Deze vvr wordt doorgaans verleend voor de duur van een jaar.¹⁷¹ De vvr kan tweemaal worden verlengd met de duur van een jaar, maar kan niet langer duren dan de dag waarop de minderjarige vreemdeling meerderjarig wordt.¹⁷² Net als bij de vvr onder de beperking verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken, geldt voor de vvr onder de beperking verblijf als amv dat na drie jaar een aanvraag voor een vvr regulier voor bepaalde tijd voor voortgezet verblijf kan worden ingediend.¹⁷³

3.6 Het verblijfsrecht van vluchtelingen en staatloze Roma

Ten aanzien van staatloze Roma geldt dat ook zij in de eerste plaats dienen aan te tonen dat zij asiel zoeken. Zij dienen dus aan te tonen dat zij bescherming behoeven in Nederland, voor staatloze Roma geeft dit al grond voor moeilijkheden. Staatloze Roma komen in de meeste gevallen uit het oosten van Europa, wat met zich meebrengt dat deze landen hun onderdanen niet zodanig behandelen dat zij in Nederland in aanmerking komen voor asiel (voor de mogelijkheden verwijs ik terug naar § 3.2.3).

De ambtshalve toekenning van een vvr op reguliere gronden biedt wel enig soelaas. Wanneer een staatloze Roma een asiolverzoek indient en hiervoor niet in aanmerking komt, zijn er twee uitzonderingsgevallen waarbij ambtshalve een vvr regulier voor bepaalde tijd kan worden verkregen. In de regel betekent dit dat niet expliciet een aanvraag ingediend hoeft te worden. Daarnaast geldt dat er ook geen mvv vereist is. Voor staatloze Roma ligt de oplossing in het feit dat er geen mvv vereist is. De uitzonderingsgrond welke oplossingen kan bieden ten aanzien van staatloze Roma betreft de volgende uitzonderingsgrond: wegens 'buiten schuld' niet uit Nederland kunnen vertrekken. Deze regeling is met name in het leven geroepen voor vreemdelingen die staatloos zijn en op grond hiervan niet terug kunnen naar hun land van herkomst. Het terugkeerbeleid is immers gebaseerd op het uitgangspunt dat alle vreemdelingen die een nationaliteit bezitten terug kunnen keren naar het land van herkomst. Mensen die staatloos zijn kunnen niet terugkeren naar het land van herkomst, simpelweg omdat zij niet beschikken over enige nationaliteit van een land. Vreemdelingen die een beroep op deze grond doen, moeten aantonen dat zij staatloos zijn. De staatloosheid dient de vreemdeling in eerste instantie zelf aan te tonen door middel van documenten waaruit blijkt dat de vreemdeling als staatloze geregistreerd staat. Wanneer de vreemdeling drie jaar aaneengesloten in het bezit is geweest van een vvr onder deze beperking, kan een vvr regulier voor bepaalde tijd aangevraagd worden onder de beperking van voortgezet verblijf. Bij deze uitzonderingsgrond is vereist dat de vreemdeling staatloos is. Daarnaast worden staatloze Roma bij deze uitzonderingsgrond vrijgesteld van het mvv

¹⁷¹ Artikel 3.5, lid 2, sub q Vb.

¹⁷² B14/2.5.3 Vc

¹⁷³ Artikel 3.51, lid 1, sub c Vb jo. B14/2.10.2 Vc.

vereiste, waardoor zij geen problemen ondervinden bij de identificatieplicht. Roma die staatloos zijn, kunnen op grond van deze uitzondering in aanmerking komen voor een vvr in Nederland.

De andere uitzonderingsgrond biedt mogelijkheden voor alleenstaande minderjarige Roma. Deze vvr wordt ambtshalve verleend onder de beperking: verblijf als amv. Roma moeten in dit geval minderjarig zijn en mogen niet zijn ingereisd met meerderjarige ouder(s). Ook mogen de minderjarige Roma geen voogd of meerderjarige ouders hebben die reeds in Nederland verblijven. Wanneer de vvr wordt verleend is deze wederom van tijdelijk aard. Deze vvr wordt doorgaans verleend voor de duur van een jaar. De vvr kan tweemaal worden verlengd met de duur van een jaar, maar kan niet langer duren dan de dag waarop de minderjarige vreemdeling meerderjarig wordt. Net als bij de vvr onder de beperking verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken, geldt voor de vvr onder de beperking als amv dat na drie jaar een aanvraag voor een vvr regulier voor bepaalde tijd voor voortgezet verblijf kan worden aangevraagd.

3.7 Conclusie

In het kader van het verblijfsrecht voor vluchtelingen komen staatloze Roma enkel in aanmerking voor een verblijfsstatus indien zij kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk bescherming behoeven. Om in Nederland in aanmerking te komen voor een verblijfsstatus in het kader van asiel, is het ook van belang dat Roma geen asielverzoek hebben lopen in een andere EU-lidstaat. Wanneer dit wel het geval is zullen zij worden overgenomen door de verantwoordelijke lidstaat. Is dit niet het geval en zij het eerste verzoek in Nederland indienen, dan zal Nederland de verantwoordelijke lidstaat zijn en ingevolge de Dublin-verordening verplicht zijn het verzoek volledig te behandelen.

Om in aanmerking te komen voor een vva op grond van artikel 3 EVRM, dienen Roma aannemelijk te maken dat zij een reëel en individueel risico lopen op schending van artikel 3 EVRM. Het feit blijft wel dat staatloze Roma niet beschikken over een (geldig) paspoort. Hiervoor biedt de ambtshalve toekenning van een vvr op reguliere gronden enig soelaas, te weten: wegens buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken. Hierbij dient de vreemdeling aan te tonen dat hij staatloos is, de bewijslast ligt dus bij de vreemdeling. Wanneer Roma kunnen aantonen dat zij staatloos zijn, komen zij op grond van deze regeling in aanmerking voor een vvr. Daarnaast biedt artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag uitkomst voor staatloze Roma, mits zij aannemelijk kunnen maken dat zij op de gronden genoemd in dit artikel niet terug kunnen naar het land waar de vreemdeling zijn voormalig verblijf had.

4 De achtergrond van het begrip nationaliteit en nationaliteitsverkrijging

In dit hoofdstuk wordt uitleg gegeven over de achtergrond van het begrip nationaliteit. Hierbij moet gedacht worden aan de wet- en regelgeving in het kader van nationaliteit, de betekenis van nationaliteit en de geschiedenis daarvan. Ten slotte wordt het geheel in het kader van staatloze Roma geplaatst. Hierdoor wordt overzichtelijk uiteengezet wat de juridische mogelijkheden zijn om staatloze Roma van de Nederlandse nationaliteit te voorzien.

4.1 De betekenis en oorsprong van nationaliteit

Het juridische begrip nationaliteit geeft de band tussen een individu en een staat weer en betekent dat een persoon een zodanig relevante band heeft met die staat dat hij tot het persoonsbestand van die staat wordt gerekend.¹⁷⁴

Het woord nationaliteit vindt zijn oorsprong in het Latijnse woord 'natio' en betekent 'een groep mensen, die hetzij door geboorte op een bepaald grondgebied, hetzij door afstamming, bij elkaar horen'.¹⁷⁵ Van oorsprong werd het begrip natio hoofdzakelijk gebruikt om aan te tonen dat iemand tot een bepaald volk behoort.¹⁷⁶ Door het ontstaan van volkeren kreeg het begrip natio zijn huidige betekenis en ontwikkelde zich tevens het nationaliteitsbegrip. Er kan worden gesteld dat van oorsprong het woord nationaliteit een etnische relatie aangaf en in de loop der eeuwen de band tussen een individu en een staat is gaan aanduiden.¹⁷⁷

4.1.1 Verkrijging van nationaliteit

De wet regelt wie Nederlander is en wie niet. De wet waarin dit grondbeginsel is vastgelegd is de Gw.¹⁷⁸ De RwNed werkt deze grondwettelijke bepaling verder uit. De RwNed maakt onderscheid in natieve en transitieve verkrijging van het Nederlanderschap oftewel de Nederlandse nationaliteit.

Natieve verkrijging van het Nederlanderschap

Natieve verkrijging is de verkrijging van de betreffende nationaliteit met ingang van het tijdstip van geboorte.¹⁷⁹ Hierbij kan weer een onderscheid worden gemaakt naar de nationaliteit van de ouders (jus sanguinis) en de geboorteplaats (jus soli).¹⁸⁰

¹⁷⁴ De Groot, 2003, pag. 9.

¹⁷⁵ De Groot, 2003, pag. 10.

¹⁷⁶ De Groot, 2003, pag. 11.

¹⁷⁷ De Groot, 2003, pag. 12.

¹⁷⁸ Holterman, 2002, pag. 13 en artikel 2, lid 1 Gw.

¹⁷⁹ Holterman, 2002, pag. 13.

¹⁸⁰ Holterman, 2002, pag. 13.

In Nederland geldt de algemene regel met betrekking tot natieve verkrijging van het Nederlandschap dat een kind Nederlander is als tenminste een van de ouders, ten tijde van de geboorte, in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit.¹⁸¹ In Nederland wordt het afstammingsbeginsel (*jus sanguinis*) gevolgd, want de nationaliteit wordt afhankelijk gesteld van de betreffende nationaliteit van de ouders.¹⁸² De *jus soli*, oftewel de geboorteplaats, is in Nederland niet bepalend voor de nationaliteit van een kind.¹⁸³

Voor natieve verkrijging van het Nederlandschap geldt dat de moeder of de met de moeder 'gehuwde' vader de Nederlandse nationaliteit moet hebben ten tijde van de geboorte. Wanneer geen van beide ouders de Nederlandse nationaliteit bezit ten tijde van de geboorte, kan het kind alsnog de Nederlandse nationaliteit verkrijgen door zijn of haar grootouder(s). De grootouders dienen dan wel, ten tijde van de geboorte, in Nederland (de Nederlandse Antillen of Aruba) woonachtig te zijn. De geboorteplaats van het kind is, in dit geval, niet aan de orde.¹⁸⁴

Transitieve verkrijging van het Nederlandschap

Transitieve verkrijging van de nationaliteit heeft betrekking op alle nationaliteitsverrijking zonder terugwerkende kracht tot aan de geboorte.¹⁸⁵ Bij transitieve verkrijging van het Nederlandschap kent Nederland enkel de vorm naturalisatie.¹⁸⁶ Bij naturalisatie wordt het Nederlandschap verleend aan diegene die daarvoor een verzoek heeft ingediend. Het Nederlandschap wordt verleend door de Kroon, bij Koninklijk Besluit (KB). Wanneer het Nederlandschap verleend wordt, betekent dit dat het besluit door Hare Majesteit de Koningin in persoon getekend wordt, op voordracht van het Ministerie van Justitie (voor de voorwaarden voor naturalisatie zie § 4.2).¹⁸⁷

Andere manieren om het Nederlandschap te verkrijgen

Kinderen die niet binnen een huwelijk zijn geboren kunnen door middel van erkenning, wettiging of vanwege gerechtelijke vaststelling van het vaderschap van een Nederlander, in aanmerking komen voor verkrijging van het Nederlandschap.¹⁸⁸

Kinderen die na 1 april 2003 geboren zijn uit een ongehuwde niet-Nederlandse moeder en een Nederlandse vader, kunnen de Nederlandse nationaliteit verkrijgen. De vader dient echter het kind voor de geboorte te erkennen; na de geboorte kan het kind alleen nog de Nederlandse nationaliteit

¹⁸¹ Artikel 3, lid 1RwNed.

¹⁸² Artikel 3 RwNed.

¹⁸³ Holterman, 2002, pag. 13.

¹⁸⁴ Baars e.a. 2007, pag. 540, geldend voor de hele alinea.

¹⁸⁵ Holterman, 2002, pag. 13.

¹⁸⁶ Holterman, 2002, pag. 13.

¹⁸⁷ Artikel 7 RwNed.

¹⁸⁸ Artikel 2 RwNed en artikel 4 RwNed. Bij wet van 27 juni 2008 is de RwNed gewijzigd en gelden er ten aanzien van de erkenning andere regels. Zie hiervoor Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden nr. 270.

teit verkrijgen door gerechtelijke vaststelling van het vaderschap. Indien het kind na de geboorte niet wordt erkend of gewettigd, kan het kind enkel de Nederlandse nationaliteit verkrijgen door optie van het Nederlandschap of naturalisatie.¹⁸⁹

Naast de erkenning, wettiging of gerechtelijke vaststelling van het vaderschap kan een kind ook de Nederlandse nationaliteit verkrijgen doormiddel van adoptie. Uitgangspunt hierbij is dat beide ouders de Nederlandse nationaliteit bezitten ten tijde van de adoptie.¹⁹⁰

4.1.2 Natieve verkrijging van het Nederlandschap en staatloze Roma

Voor kinderen die geboren worden uit een staatloze ouder en een ouder die in het bezit is van het Nederlandschap, geldt dat zij het Nederlandschap kunnen verkrijgen middels natieve verkrijging. Deze kinderen krijgen het Nederlandschap doordat een van de ouders reeds in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit. Ten aanzien van de natieve verkrijging onder Roma dient wel een kanttekening te worden gemaakt. Uit de praktijk blijkt dat kinderen, die geboren worden uit een Nederlandse Roma en een staatloze Roma, niet automatisch de Nederlandse nationaliteit verkrijgen. Om onbekende redenen gebeurt het nog steeds dat kinderen dan als staatloos worden geregistreerd en dat terwijl een van de ouders Nederlands staatsburger is. In de wet staat expliciet dat bij geboorte het Nederlandschap wordt verleend indien het kind geboren is uit ten minste een Nederlandse ouder, zelfs wanneer de Nederlandse ouder voordien is overleden.¹⁹¹ Het is vreemd dat de Nederlandse wet- en regelgeving niet juist wordt toegepast door de uitvoerende instanties in Nederland. Wanneer dit structureel gebeurt kan er ook niet gesproken worden van een (ambtelijke) misslag, maar moet er geconstateerd worden dat de wetten niet juist ten uitvoer worden gebracht. Dit baart grote zorgen, omdat op deze manier niet gewaarborgd kan worden dat voor iedereen gelijke wetten gelden en iedereen gelijk behandeld wordt. Er zou bijna gesproken kunnen worden van willekeur: 'wanneer er Roma bij betrokken zijn, dan wordt de wet- en regelgeving niet nauwkeurig toegepast'? Er zou dus een betere controle moeten komen bij de registratie van Roma kinderen, met name wanneer een van deze ouders Nederlands staatsburger is.¹⁹²

4.2 Naturalisatie

Om in aanmerking te komen voor naturalisatie dient aan een aantal voorwaarden voldaan te zijn. Het betreft de volgende voorwaarden: meerderjarigheid van de aanvrager, vijf jaar onafgebroken verblijf in Nederland, geen gevaar opleveren voor de openbare orde, slagen voor de naturalisatietoets

¹⁸⁹ Artikel 6 en artikel 7 Rwned en Baars e.a. 2007, pag. 540, geldend voor de hele alinea.

¹⁹⁰ Artikel 5 Rwned.

¹⁹¹ Artikel 1, lid 1 Rwned.

¹⁹² Pastoraat, 2008, geldend voor de hele alinea.

(inburgeringsexamen), beschikken over een gelegaliseerde geboorteakte en afstand doen van de nationaliteit van het land van herkomst.¹⁹³

Meerderjarigheid van de aanvrager

De vreemdeling dient tenminste de leeftijd van achttien jaren te hebben bereikt, ten tijde van de beslissing op het naturalisatieverzoek. Voor minderjarige kinderen geldt dat zij met het naturalisatieverzoek van de ouders mee genaturaliseerd kunnen worden.¹⁹⁴

Vijf jaar onafgebroken verblijf in Nederland

Voor het vijfjarig onafgebroken verblijf geldt dat dit een onafgebroken verblijf in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba dient te zijn. Dit onafgebroken verblijf is echter alleen rechtmatig indien de vreemdeling toelating tot Nederland heeft gehad en in het bezit is van een vvr.¹⁹⁵ Dit verblijf dient onafgebroken en rechtmatig te zijn in de periode onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag. Voor de vreemdeling die getrouwd is, een geregistreerd partnerschap heeft of drie jaar samenwoont (met een Nederlands staatsburger), geldt de bovenstaande eis niet. Dan geldt een onafgebroken rechtmatig verblijf van tenminste drie jaar met een vvr.¹⁹⁶

Voor de vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft met een duur van tenminste tien jaar, geldt een vereiste van tenminste twee jaar onafgebroken rechtmatig verblijf in Nederland.¹⁹⁷

Geen gevaar voor de openbare orde

De vreemdeling die een naturalisatieverzoek indient, dient geen gevaar voor de openbare orde, goede zeden, volksgezondheid of veiligheid van het koninkrijk op te leveren. Anders gezegd: de vreemdeling dient van onberispelijk gedrag te zijn.¹⁹⁸ Hiervoor geldt dat in de laatste vier jaar geen gevangenisstraf, leer- of werkstraf of hoge geldboete opgelegd mag zijn. Daarnaast mag er ook geen strafzaak aanhangig zijn.¹⁹⁹

Naturalisatietoets (inburgeringsexamen)

De vreemdeling dient geslaagd te zijn voor de naturalisatietoets, waarbij een eenmaal behaalde naturalisatietoets zijn geldigheid niet verliest. Per 1 april 2007 geldt als naturalisatietoets het zogenoemde inburgeringsexamen zoals genoemd in de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN).²⁰⁰

¹⁹³ Artikel 8, lid 1 RwNed.

¹⁹⁴ Lodder, 2008, pag. 163, geldend voor de hele alinea.

¹⁹⁵ Artikel 8, lid 1, sub c RwNed.

¹⁹⁶ Artikel 8, lid 4 RwNed.

¹⁹⁷ Artikel 8, lid 3 RwNed. Baars e.a. 2007, pag. 540, geldend voor de hele alinea.

¹⁹⁸ Baars e.a. 2007, pag. 540, geldend voor de hele alinea.

¹⁹⁹ Artikel 8, lid 1, sub b RwNed.

²⁰⁰ Artikel 8, lid 1, sub d RwNed jo. Artikel 8, lid 6 RwNed en Baars e.a. 2007, pag. 540, geldend voor de hele alinea.

Gelegaliseerde geboorteakte

De vreemdeling dient te beschikken over een gelegaliseerde geboorteakte.²⁰¹ Legalisatie van documenten houdt in dat deze documenten door de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland worden gelegaliseerd (voorzien van een stempel van de Nederlandse autoriteiten).²⁰² Alvorens documenten gelegaliseerd worden, dienen deze documenten voorzien te zijn van apostille (legalisatie door de buitenlandse vertegenwoordiging, dit is in de meeste gevallen het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het buitenland).²⁰³ Het legaliseren van documenten is nodig voor het lezen van dergelijke documenten en om de echtheid van de aktes te kunnen vaststellen.²⁰⁴ Naast de geboorteakte betreft legalisatie van documenten doorgaands: huwelijksakten, bewijs van geregistreerd partnerschap, ongehuwdheidsverklaring, overlijdensakten en diploma's.²⁰⁵

Afstand nationaliteit land van herkomst

De vreemdeling dient al het mogelijke te doen om afstand te doen van de nationaliteit van het land van herkomst. Indien redelijkerwijs niet verwacht mag worden dat de vreemdeling afstand doet of indien de vreemdeling niet verplicht afstand hoeft te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit, valt het afstand doen van de nationaliteit van het land van herkomst af.²⁰⁶

Meervoudige nationaliteit kan ontstaan door adoptie, erkenning, geboorte, gerechtelijke vaststelling van het vaderschap, naturalisatie of optie. Afstand doen van de nationaliteit van het land van herkomst geldt niet voor iedereen, voor onderstaande categorieën geldt dit niet:

- houders van een vva;
- personen die geen afstand kunnen doen van hun oorspronkelijke nationaliteit, zoals bijv. Marokkanen;
- degenen voor wie het nadelig is wanneer zij afstand doen van hun oorspronkelijke nationaliteit, zoals bijv. Turken in verband met het Turkse erfrecht;
- personen die voor hun meerderjarigheid, vijf jaar onafgebroken in Nederland hebben gewoond;
- degenen die met een Nederlander zijn getrouwd of een geregistreerd partnerschap hebben en
- personen die in Nederland geboren zijn en ten tijde van het indienen van het naturalisatieverzoek in Nederland wonen.²⁰⁷

²⁰¹ Baars e.a. 2007, pag. 541 (geldend voor de hele alinea).

²⁰² Legalisatie, 7 januari 2009.

²⁰³ Legalisatie, 7 januari 2009.

²⁰⁴ Legalisatie, 7 januari 2009.

²⁰⁵ Legalisatie, 7 januari 2009.

²⁰⁶ Artikel 9, lid 1, sub b RwNed.

²⁰⁷ Artikel 9 RwNed.

4.3 Naturalisatieprocedure en mede-naturalisatie

De aanvraag voor een naturalisatieprocedure wordt ingediend bij de afdeling Burgerzaken van de gemeente waar de vreemdeling verblijft. Een belangrijk vereiste is dat de vreemdeling de aanvraag persoonlijk indient. Dit kan dus niet door derden worden gedaan. Wanneer het niet mogelijk is dat de vreemdeling de aanvraag zelf indient, kan een schriftelijk gemachtigde de aanvraag indienen.²⁰⁸

Wanneer een vreemdeling nog niet aan alle voorwaarden voor naturalisatie voldoet, is de ambtenaar van de gemeente verplicht de vreemdeling hierop te wijzen. De ambtenaar dient de vreemdeling te ontraden om het verzoek in te dienen. Staat de vreemdeling erop dat het verzoek wordt ingediend en hij is ingeschreven in de GBA van de gemeente, dan moet het verzoek in ontvangst worden genomen en is de vreemdeling leges verschuldigd.²⁰⁹

Zodra het verzoek is ingediend en de betaling in orde is, wordt door de gemeente een onderzoek gestart naar aanleiding van het verzoek. Hierbij krijgt de vreemdeling een gesprek met een ambtenaar van de gemeente. In dit gesprek wordt vastgesteld of betrokkene alle vereiste gegevens en bescheiden heeft of eventuele naamsverandering noodzakelijk is en, indien dit het geval is, welke naam de vreemdeling wenst te gebruiken. Na indiening van het verzoek dient de gemeente binnen drie maanden het verzoek door te zenden aan de IND en de IND dient binnen een jaar op het verzoek te hebben beslist. Deze termijn kan verlengd worden met maximaal een jaar, dus de IND dient binnen maximaal twee jaar op het verzoek te hebben beslist.²¹⁰

Tegen een negatieve beslissing van de IND staat beroep open bij de sector bestuursrecht (van de rechtbank). Binnen zes weken dient het beroep te zijn ingesteld. Indien uit het beroep een negatieve beslissing volgt, kan hiertegen hoger beroep worden ingesteld bij de ABRvS (in Den Haag).²¹¹

4.3.1 Mede-naturalisatie

Minderjarige kinderen kunnen tezamen met hun ouders genaturaliseerd worden. Onder minderjarige kinderen wordt in deze context het volgende verstaan: 'ongehuwde kinderen tot en met de leeftijd van zeventien jaar'.²¹²

Voor alle minderjarige geldt dat zij, op het moment van indiening van het naturalisatieverzoek, in het bezit dienen te zijn van een geldige vvr. De vvr mag geen verblijfsdoel van tijdelijke aard hebben, dit betekent dat het een vvr voor onbepaalde tijd moet zijn en de vreemdeling dient permanent in Nederland te wonen.²¹³

Voor minderjarige kinderen zestien jaar en ouder komt er een extra voorwaarde bij, te weten het zijn van onberispelijk gedrag. Onder onberispelijk

²⁰⁸ Baars e.a. 2007, pag. 541, geldend voor de hele alinea.

²⁰⁹ Baars e.a. 2007, pag. 541, geldend voor de hele alinea.

²¹⁰ Baars e.a. 2007, pag. 541, geldend voor de hele alinea.

²¹¹ Baars e.a. 2007, pag. 541, geldend voor de hele alinea.

²¹² Artikel 11, lid 1 t/m 3 RwNed.

²¹³ Artikel 11, lid 3 RwNed jo. Artikel 1:233 BW.

gedrag dient te worden verstaan dat de vreemdeling niet in aanraking met de politie is geweest wegens het plegen van een misdrijf.²¹⁴

Kinderen die meerderjarig zijn geworden, op het moment dat de IND beslist over het naturalisatieverzoek, moeten zelfstandig een nieuw verzoek indienen en zodoende ook de bijbehorende leges betalen.²¹⁵

4.4 Optie voor het Nederlanderschap

Naast de naturalisatieprocedure kan een beperkte categorie ook opteren voor het Nederlanderschap. Hierbij dient de vreemdeling in beginsel persoonlijk een schriftelijke optieverklaring in bij in de burgemeester van de gemeente waar hij woonachtig is. Ook voor het indienen van een optieverklaring geldt dat wanneer het niet mogelijk is dat de vreemdeling deze persoonlijk indient, dit gedaan kan worden door een schriftelijke gemachtigde.²¹⁶

Voor de behandeling van de optieverklaring zijn optiegelden verschuldigd en deze dienen betaald te worden alvorens de optieverklaring in behandeling wordt genomen. Bij het beoordelen van de optie kijkt de gemeente of de vreemdeling geen antecedenten heeft dan wel van onberispelijk gedrag is. Het Nederlanderschap wordt vervolgens verkregen nadat de burgemeester schriftelijk heeft bevestigd dat de vreemdeling de Nederlandse nationaliteit verkrijgt.²¹⁷

4.4.1 *Wie komen er in aanmerking voor optie?*

Ten eerste komen tweede generatiemigranten voor optie in aanmerking. Tweede generatiemigranten wil zeggen, migranten die hier zijn geboren en altijd in Nederland hebben gewoond en staatlozen die vanaf hun geboorte staatloos zijn, in Nederland zijn geboren en minimaal drie jaar onafgebroken voorafgaand aan het verzoek hier hun hoofdverblijf hebben gehad. Ten tweede komen minderjarigen in aanmerking die door erkenning of wettiging het kind van een Nederlander zijn geworden of onder gezag van tenminste een Nederlander zijn komen te staan. Indien de minderjarige tenminste drie jaar is verzorgd en opgevoed door een Nederlander kan de minderjarige een optieverklaring afleggen. Ten derde komen meerderjarigen in aanmerking die vanaf hun vierde jaar, op basis van een geldige vvr, onafgebroken in Nederland verblijven. Ten vierde komen 65-plussers in aanmerking die vijftien jaar onafgebroken in Nederland verblijven op grond van een geldige vvr. Ten vijfde komen oud-Nederlanders in aanmerking voor optie, die hier tenminste een jaar onafgebroken in Nederland verblijven op grond van een geldige vvr met een verblijfsdoel van niet tijdelijke aard. Als laatste categorie komen vreemdelingen in aanmerking die drie jaar of langer getrouwd zijn of een geregistreerd partnerschap hebben met een Nederlander. Daarnaast

²¹⁴ Lodder, 2008, pag. 163, geldend voor de hele alinea.

²¹⁵ Lodder, 2008, pag. 163, geldend voor de hele alinea.

²¹⁶ Baars e.a. 2007, pag. 542.

²¹⁷ Lodder, 2008, pag. 157, geldend voor de hele alinea.

dienen deze vreemdelingen minimaal vijftien jaar onafgebroken in Nederland te verblijven en in het bezit te zijn van een geldige vvr.²¹⁸

In tegenstelling tot de naturalisatieprocedure heeft een vreemdeling die opteert voor het Nederlandschap niet al het mogelijke te doen om afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit.²¹⁹ De wetgeving van het land van herkomst bepaalt of de nationaliteit behouden kan worden al dan niet.

4.4.2 Staatloos geboren in Nederland en artikel 6, lid 1, sub b RwNed

Op grond van artikel 6, lid 1, sub b RwNed komen staatloze vreemdelingen de in Nederland geboren zijn in aanmerking voor optie. Hierbij wordt het begrip 'toelating' als voorwaarde voor naturalisatie genoemd. Dit is opmerkelijk omdat een staatloos geboren doorgaans geboren wordt uit illegaal verblijvende ouders en dit zou dus betekenen dat deze personen geen toelating tot Nederland hebben. De ouders zijn immers illegaal in Nederland en de verblijfsrechtelijke status is nauw verbonden met die van de ouder(s). Zoals reeds beschreven in het eerste hoofdstuk volgt Nederland het jus sanguinis beginsel, wat betekent dat kinderen van staatlozen ouders eveneens staatloos zullen zijn. Deze kinderen kunnen immers niet de nationaliteit van hun ouder(s) verkrijgen, omdat deze staatloos zijn.²²⁰

Het Verdrag van New York en het Europese Nationaliteitsverdrag zeggen hierover iets anders. Beide verdragen stellen dat allen die staatloos zijn in aanmerking komen voor de Nederlandse nationaliteit wanneer zij op het grondgebied van Nederland zijn geboren. Ook wanneer er niet gesproken kan worden van 'toelating' in de zin van artikel 6, lid 1, sub b RwNed. Dit betekent dat Nederland in strijd handelt met beide verdragen. Ondanks dat Nederland het jus sanguinis beginsel aanhangt betekent dit dat alle Roma die staatloos in Nederland zijn geboren, op grond van bovengenoemde verdragen, wel degelijk in aanmerking komen voor de Nederlandse nationaliteit.²²¹

4.5 Verkrijging Nederlandschap en staatloze Roma

Wanneer een vreemdeling in aanmerking wil komen voor het Nederlanderschap dient aan bepaalde eisen te worden voldaan. Deze eisen gelden onverminderd voor de staatloze Roma. De problemen die Roma ondervinden zijn gelegen in de registratie in de bevolkingsregisters, zij verblijven illegaal, zijn staatloos of staan geregistreerd onder een familienaam die niet hun eigen familienaam is. Op grond van deze problematiek is het derhalve moeilijk om in aanmerking te komen voor het Nederlanderschap. Wanneer een Roma staatloos is en dus illegaal in Nederland verblijft, kan hij niet aantonen dat hij rechtmatig verblijf in Nederland heeft. Dit is een van de eisen om in

²¹⁸ Artikel 6 RwNed, Lodder, 2008, pag. 157, geldend voor de hele alinea.

²¹⁹ Baars e.a. 2007, pag. 542, geldend voor de hele alinea.

²²⁰ Migrantenrecht 9, pag. 314.

²²¹ Migrantenrecht 9, pag. 315 en 318. Voor nadere informatie verwijs ik door naar § 1.5 en de aanbeveling.

aanmerking te komen voor het Nederlandschap. Hierbij wordt nog niet gesproken over de eis dat een vreemdeling vijf jaar onafgebroken verblijf in Nederland dient te hebben gehad. Dit rechtmatig verblijf dient aangetoond te worden door middel van een geldige vvr en hier beschikken Roma niet over. Wanneer Roma illegaal in Nederland verblijven kan er niet gesproken worden van een rechtmatig verblijf, laat staan een onafgebroken legaal verblijf van vijf jaar. Een andere eis is dat een vreemdeling die het Nederlandschap aanvraagt geen gevaar mag opleveren voor de openbare orde. Bij veel Roma levert dit ook problemen op, omdat zij vaak in aanraking zijn geweest met politie en justitie. Zij kunnen in veel gevallen dan ook niet voldoen aan deze eis. Daarnaast dient er een gelegaliseerde geboorteakte overlegd te worden bij de aanvraag van het Nederlandschap. Doordat Roma staatloos zijn, en dus niet tot het persoonsbestand van enige staat behoren, beschikken zij niet over een geboorteakte. Deze kunnen zij dan ook niet overleggen bij een dergelijke aanvraag.

Het geheel krijgt een andere wending wanneer Roma op grond van hun staatloosheid een vvr hebben gekregen op grond van het criterium: 'wegens buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken'. Na drie jaar aaneengesloten bezit van een vvr op grond van het bovenstaande criterium, kan een vvr regulier voor bepaalde tijd aangevraagd worden onder de beperking van voortgezet verblijf. Wanneer hier succes mee wordt geboekt, kan vervolgens na vijf jaar een vvr voor onbepaalde tijd worden aangevraagd. Vervolgens kan dan na doorgaans vijf jaar verlening voor het Nederlandschap worden aangevraagd. Wanneer de vreemdeling getrouwd is, een geregistreerd partnerschap heeft of een duurzame relatie heeft en daarnaast drie jaar samenwoont (met een Nederlands staatsburger), kan eventueel na drie jaar in aanmerking komen voor verlening van het Nederlandschap. Het is dus wel mogelijk voor staatloze Roma om uiteindelijk in aanmerking te komen voor verlening van het Nederlandschap. Hier gaat alleen een lange weg aan vooraf, maar de mogelijkheid bestaat wel degelijk.

Opteren voor het Nederlandschap biedt meer soelaas voor staatloze Roma. Wanneer de vreemdeling namelijk kan aantonen dat hij als staatloze in Nederland is geboren, hier vanaf zijn geboorte woont en drie jaar voorafgaand aan het naturalisatieverzoek toelating en zijn hoofdverblijf heeft gehad, dan kan hij in aanmerking komen voor optie voor het Nederlandschap. Dat er gesproken wordt van toelating is opmerkelijk te noemen. Immers een staatloos geboren wordt doorgaans geboren uit illegaal verblijvende ouders en dit zou dus betekenen dat deze personen geen toelating tot Nederland hebben. De ouders zijn immers illegaal in Nederland en de verblijfsrechtelijke status is nauw verbonden met die van de ouder(s). Het Verdrag van New York en het Europese Nationaliteitsverdrag stellen dat allen die staatloos zijn geboren in aanmerking komen voor de Nederlandse nationaliteit wanneer zij op het grondgebied van Nederland zijn geboren. Ook wanneer er niet gesproken kan worden van 'toelating' in de zin van artikel 6, lid 1, sub b RwNed. Dit betekent dat Nederland in strijd handelt met beide verdragen. Voor de overige optiecategorieën geldt eveneens dat de

vreemdeling in het bezit dient te zijn van een geldige vvr en het probleem hierbij is dat de vreemdeling die vaak niet bezit.

Samenvattend kan worden gezegd dat het verkrijgen van het Nederlandschap, door staatlozen, alleen mogelijk is door middel van optie. Voor alle andere naturalisatiemogelijkheden geldt dat de vreemdeling in het bezit dient te zijn van een geldige vvr en hier beschikken Roma doorgaans niet over.

4.6 Conclusie

In het kader van de nationaliteitsverrijking komen staatloze Roma enkel in aanmerking voor het Nederlandschap door middel van optie ingevolge artikel 6, lid 1, sub b RwNed. Bij optie wordt een mogelijkheid geboden voor staatloze Roma die in Nederland zijn geboren, staatloos zijn en drie jaar voorafgaand aan het naturalisatieverzoek toelating en hun hoofdverblijf in Nederland hebben gehad. Ditzelfde geldt voor kinderen die geboren worden uit staatloze Roma. Dit is opmerkelijk omdat een staatloos geboren doorgaans geboren wordt uit illegaal verblijvende ouders en dit zou dus betekenen dat deze personen geen toelating tot Nederland hebben. De ouders zijn immers illegaal in Nederland en de verblijfsrechtelijke status is nauw verbonden met die van de ouder(s). Het Verdrag van New York en het Europese Nationaliteitsverdrag stellen dat allen die staatloos zijn geboren in aanmerking komen voor de Nederlandse nationaliteit wanneer zij op het grondgebied van Nederland zijn geboren. Ook wanneer er niet gesproken kan worden van 'toelating' in de zin van artikel 6, lid 1, sub b RwNed. Dit betekent dat Nederland in strijd handelt met beide verdragen.

Daarnaast geldt voor kinderen van Roma dat tenminste een van de ouders in het bezit dient te zijn van de Nederlandse nationaliteit. Wanneer dit het geval is krijgen de kinderen door middel van natieve verkrijging de Nederlandse nationaliteit bij geboorte. Wanneer Roma in het bezit zijn van een geldige vvr, komen zij ook in aanmerking voor verlening van het Nederlandschap. Alleen zijn Roma in veel gevallen niet in het bezit van een geldige vvr, doordat zij staatloos zijn. Het geheel krijgt een andere wending wanneer Roma op grond van hun staatloosheid een vvr hebben gekregen en deze uiteindelijk voor een vvr onbepaalde tijd is omgezet. Roma kunnen dan wel in aanmerking komen voor verlening van het Nederlandschap op grond van hun geldige vvr

5 Positie van Roma in Tsjechië en Slowakije

In dit hoofdstuk wordt een rechtsvergelijking gemaakt met Nederland ten opzichte van Tsjechië en Slowakije. In dit hoofdstuk wordt aangevangen met de verantwoording; waarom is gekozen voor de landen Tsjechië en Slowakije? Aansluitend wordt de geschiedenis van Tsjechië en Slowakije behandeld, waarna vervolgens wordt overgegaan op de diverse aspecten van nationaliteitsverkrijging tussen beide landen.

5.1 Verantwoording

Alvorens wordt aangevangen met een nadere uitleg van deze rechtsvergelijking, dient eerst helder te zijn waarom gekozen is voor deze twee landen.

Ten eerste is gekozen voor de landen Tsjechië en Slowakije, omdat dit twee landen zijn die hun ligging hebben in Oost-Europa. Veel Roma in Nederland komen uit Oost-Europa, wat natuurlijk niet wil zeggen dat alle Roma in Nederland uit Tsjechië en Slowakije komen. Er had ook gekozen kunnen worden voor een land als Italië of Roemenië, maar het onderzoek dient afgebakend te worden en daarom is gekozen om een rechtsvergelijking te maken met de landen Tsjechië en Slowakije.

Ten tweede waren Tsjechië en Slowakije tot 1 januari 1993 een land en zijn zij na voornoemde datum twee onafhankelijke staten geworden. Hierdoor hebben zij een gedeelde geschiedenis met elkaar en door deze geschiedenis zijn zij nauw met elkaar verbonden. Een van de oorzaken van staatloosheid is het uiteenvallen van een staat in meerdere nieuwe staten. Wanneer dit gebeurt komt het vaak voor dat staatsburgers hierbij hun nationaliteit verliezen. Het gevolg hiervan is dat zij, na het uiteenvallen van deze staat, staatloos worden. Dit is ook gebeurd ten aanzien van Tsjechië en Slowakije. Nadat deze twee landen uit elkaar zijn gevallen zijn er veel Roma (en andere onderdanen) staatloos geworden, doordat zij hun voormalige nationaliteit verloren. Daarnaast is de scheiding van Tsjechië en Slowakije een recente gebeurtenis, ook valt hier een argument tegen te werpen. Er zijn immers meerdere landen die altijd een land waren en recent van elkaar zijn gescheiden, denk hier aan Bosnië-Herzegovina, voormalig Joegoslavië. Omtrent deze landen is alleen niet veel informatie te verkrijgen ten aanzien van de Roma. Daarnaast zijn deze landen ook (nog) geen EU-leden.

Zoals reeds hierboven aangegeven is een derde argument dat Tsjechië en Slowakije een nauwe geschiedenis met elkaar hebben. Naast hun nauwe geschiedenis delen zij ook de positie ten aanzien van de Roma. In beide landen vallen de Roma onder een minderheidsgroep van de bevolking en

hebben zij een achtergestelde positie ten aanzien van de niet Roma. Zowel in Tsjechië als Slowakije worden Roma gediscrimineerd en hebben zij slechts in beperkte mate toegang tot onderwijs, sociale zekerheid, werkgelegenheid en dergelijke. Daarnaast bestaat er in deze landen een grote problematiek rondom de verkrijging van het burgerschap van zowel Tsjechië als Slowakije. Deze problematiek is vooral sinds de scheiding van beide landen opgehelderd en sinds de opdeling van deze landen zijn de Roma er alles behalve beter van geworden.

Het vierde argument is gelegen in het lidmaatschap van de EU. Beide landen zijn op 1 mei 2004 toegetreden tot de EU.²²² Dit betekent dat regelgeving van de EU zowel voor Tsjechië als Slowakije geldt en dat zij dit na dienen te leven, evenals elk ander EU-lid. Ten aanzien van de EU wordt bekeken of Nederland in vergelijking met Tsjechië en Slowakije het vreemdelingenbeleid betreffende Roma naar behoren toepast en welke positie Nederland inneemt ten aanzien van bovengenoemde landen.

Ten vijfde is er gekozen om dit hoofdstuk enkel te wijden aan de nationaliteitswetgeving van Tsjechië en Slowakije en niet aan de gehele wetgeving van beiden landen. Wanneer er wordt ingegaan op de gehele wetgeving van deze landen, zou dit hoofdstuk teveel afwijken van de opzet alsmede het doel van dit onderzoek. Daarnaast zouden zowel de opzet als het doel verloren gaan, wanneer de gehele wet- en regelgeving van Tsjechië en Slowakije uiteen wordt gezet.

5.2 Burgerschap Tsjechoslowakije

Tsjechië en Slowakije bestonden vanaf 1918 tot en met 1968 uit een land, te weten Tsjechoslowakije. Tsjechoslowakije werd op 1 januari 1969 opgedeeld in twee deelstaten, bekend onder de naam Tsjecho-Slowakije. Tsjecho-Slowakije was een federale republiek, bestaande uit de Tsjechische Socialistische Republiek en de Slowaakse Socialistische Republiek. Vanaf 1 januari 1993 werd Tsjecho-Slowakije opgedeeld in twee onafhankelijke staten, vanaf dit moment kregen zij soevereiniteit onder de hedendaags bekende Republiek Tsjechië en de Republiek Slowakije.

Tsjechoslowakije heeft vanaf het moment dat het is ontstaan enkel het Tsjechoslowaakse staatsburgerschap gekend. Hier kwam verandering in toen het land verder ging onder de naam Tsjechië-Slowakije. Naast het Tsjechoslowaakse staatsburgerschap verkregen Tsjechoslowaakse staatsburgers vanaf dit moment ook het staatsburgerschap van Tsjechië dan wel Slowakije. Hierdoor ontstond een dubbel staatsburgerschap. Zowel in Tsjechië als Slowakije was de regel dat iedereen die in 1969 de leeftijd van vijftien jaar had bereikt het staatsburgerschap van Tsjechië dan wel Slowakije verkreeg. Kinderen jonger dan vijftien jaar verkregen het staatsburgerschap gelijk aan dat van hun ouders. De rechten ten aanzien van het staatsburger-

²²² Tsjechië en Slowakije, 18 februari 2009.

schap waren van kracht in beide deelstaten en mensen van de ene deelstaat genoten dezelfde rechten als in de andere deelstaat.

Tot aan 1992 kon iedere burger zijn staatsburgerschap wijzigen in het staatsburgerschap van de deelstaat waar men permanent woonachtig was. Het wijzigen van staatsburgerschap werd mogelijk gemaakt bij wet.²²³

5.2.1 Burgerschap in Tsjechië en Slowakije

Vanaf 1993 werden Tsjechië en Slowakije twee onafhankelijke staten, wat ook een scheiding aanbracht in het staatsburgerschap. In Tsjechië werd het staatsburgerschap niet van rechtswege verkregen. De nationaliteitswetgeving bepaalde dat alleen diegenen van rechtswege in aanmerking kwamen, die zich in 1969 hadden laten registreren als staatsburger van Tsjechië. Voor diegenen, die dat toentertijd niet hadden gedaan, was een andere regeling van kracht. Voor hen gold dat zij vanaf 1993 twee jaar woonachtig waren in Tsjechië, in de laatste vijf jaar niet veroordeeld waren voor een delict en het niet mogelijk was om een dubbele nationaliteit te hebben.²²⁴ In 1999 heeft Tsjechië een amendement aangenomen dat een dubbele nationaliteit mogelijk maakt en waarbij het strafbladvereiste is komen te vervallen. Het aangenomen amendement maakte het mogelijk om alsnog in aanmerking te komen voor de Tsjechische nationaliteit, voor diegene die de Tsjechoslowaakse nationaliteit bezaten en vanaf 1993 in Tsjechië woonachtig waren. Dit amendement zorgde er tevens voor dat staatloze weeskinderen in Tsjechië de Tsjechische nationaliteit verkregen wanneer zij niet beschikten over een permanente vvr.

In Slowakije daarentegen verkreeg elke onderdaan die permanent woonachtig was in Slowakije, van rechtswege het Slowaakse staatsburgerschap. Wel diende men dan in het bezit te zijn van het Tjechoslowaakse staatsburgerschap. Voorts kon iedereen tot 1 januari 1994 opteren voor het Slowaakse staatsburgerschap, iedereen die na deze datum in aanmerking wenste te komen voor het Slowaakse staatsburgerschap diende een naturalisatieverzoek in te dienen. In Slowakije geldt dat iedereen, die in aanmerking wil komen voor het Slowaakse staatsburgerschap, wordt verzocht om afstand te doen van zijn huidige staatsburgerschap.

5.3 Tsjechische en Slowaakse nationaliteitswetgeving en de staatloze Roma

De nationaliteitswetgeving in Tsjechië en Slowakije is gelijk voor iedereen die er een beroep op doet. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar afkomst, ook niet ten aanzien van Roma. Na de splitsing van Tsjechië en Slowakije hebben Roma in beide landen evenveel rechten als elke andere burger in Tsjechië en Slowakije. Ondanks dat Roma in Tsjechië tot aan 1999 niet tot nauwelijks in aanmerking kwamen voor het Tsjechische burgerschap, heeft Tsjechië dit in 1999 bijgesteld door middel van een amendement,

²²³ Slowakije 2000, pag 8.

²²⁴ European Commission, 2004, pag. 32.

waarna ten aanzien van het nationaliteitsrecht voor iedereen gelijke rechten zijn ontstaan. Voor Roma, die na de splitsing in aanmerking willen komen voor de Tsjechische of Slowaakse nationaliteit, gelden de naturalisatieprocedures die voor iedereen gelden. Voor wat betreft de nationaliteitswetgeving is er geen sprake van discriminatie ten aanzien van Roma of andere etnische minderheden.

Naast de Tsjechische en Slowaakse wet- en regelgeving zijn Tsjechië en Slowakije ook aangesloten bij de Raad en zij zijn partij bij de zes belangrijkste mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties (VN). Beiden landen hanteren een monistisch systeem, wat betekent dat internationale wetgeving voorrang krijgt boven nationale wetgeving. Doordat beide landen zich hebben aangesloten bij het EVRM alsmede de zes belangrijkste internationale verdragen, dienen zij deze verdragen na te leven. De onderdanen alsmede Roma uit Tsjechië en Slowakije worden naast de nationale wet en regelgeving ook beschermd door het EVRM en de internationale verdragen waar beide landen zich bij hebben aangesloten.

5.4 Roma afkomstig uit Tsjechië en Slowakije

Naast de groep staatloze Roma die in Nederland een aanvraag voor een verblijfsstatus indienen is er ook een groep Roma die naar Nederland komen en asiel aanvragen. Zoals eerder in hoofdstuk 3 besproken, is dit enkel voor diegenen die bescherming behoeven. Hierbij betreft het vreemdelingen die in het kader van foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of straffingen dan wel op grond van klemmende redenen van humanitaire aard naar Nederland toe komen en om bescherming vragen oftewel asiel aanvragen.

Op 3 januari 1999 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie, de heer M.J. Cohen, bij wijziging voorschrift vreemdelingen in de staatscourant bekend gemaakt dat zowel Tsjechië als Slowakije veilige landen van herkomst zijn. In het kader van artikel 3 EVRM dan wel op grond van klemmende redenen van humanitaire aard geldt, dat vreemdelingen die asiel in Nederland aanvragen afkomstig uit Tsjechië en Slowakije, niet voor asiel in aanmerking komen. Dit is overigens bevestigd in een later gewezen arrest door de rechtbank te 's-Gravenhage. De rechtbank beargumenteerde dit als volgt:

'Discriminatie kan vervolging opleveren in de zin van het Vluchtelingenverdrag indien deze substantieel is en het leven van de betrokkenen daardoor onhoudbaar is. De president is van oordeel dat verzoekers niet aannemelijk hebben gemaakt dat hun leven in Tsjechië door discriminatie onhoudbaar is geworden. Hiertoe wordt overwogen dat verzoekers blijkens hun verklaringen in Tsjechië niet waren uitgesloten van voorzieningen die algemeen beschikbaar zijn, zoals uitkering tijdens werkloosheid en zwangerschap. Ook is niet gebleken dat de Tsjechische autoriteiten verzoekers op aanvraag niet wilden voorzien van identiteits- of andere documenten. Daarnaast dient in aanmerking te worden genomen dat uit het ambtsbericht van 22 maart 1999 met betrekking tot de positie van Roma's in Tsjechië is gebleken dat de re-

*gering pogingen onderneemt om de positie van Roma's te verbeteren en racistisch gemotiveerd geweld jegens hen voortvarender aan te pakken. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft blijkens dit ambtsbericht in verband daarmee maatregelen aangekondigd en deels reeds getroffen, zoals de inzet van politiefunctionarissen bij het voorkomen en beter bestrijden van racistisch geweld.*²²⁵

In een recenter arrest heeft de rechtbank te Arnhem het volgende bepaald:

*'Verweerder heeft de aanvragen van verzoekers afgewezen, omdat verzoekers naar zijn oordeel niet aannemelijk hebben gemaakt dat er sprake is van vervolging zoals bedoeld in het Vluchtelingenverdrag. Verzoekers hebben niet aannemelijk gemaakt dat zij werden gediscrimineerd vanwege hun etnische afkomst. Veeleer is het aannemelijk dat verzoekers slachtoffer zijn geworden van een commuun delict. Verzoekers hebben evenmin aannemelijk gemaakt dat hen bij terugkeer naar Slowakije een behandeling te wachten staat als waartegen artikel 3 van het EVRM bescherming beoogt te bieden. Verzoekers hebben niet aannemelijk gemaakt dat de autoriteiten hen niet kunnen of willen beschermen. Verweerder heeft verzoekers artikel 31, tweede lid, sub g, van de Vw 2000 tegengeworpen omdat verzoekers niet aannemelijk hebben gemaakt dat de Slowaakse autoriteiten hun verdragsverplichtingen jegens verzoekers niet nakomen. Verder heeft verweerder gesteld dat niet is gebleken dat het op voorhand zinloos of gevaarlijk voor verzoekers is om de bescherming van de autoriteiten in te roepen.*²²⁶

Uit het bovenstaande, in samenhang met hoofdstuk 3, valt af te leiden dat het toegewezen krijgen van een asielaanvraag heel moeilijk is, met name wanneer Roma uit Tsjechië of Slowakije komen. In de meeste gevallen wordt de asielaanvraag afgewezen, waarna het beroep eveneens nauwelijks kans van slagen heeft. Uiteraard dienen concrete gevallen apart beoordeeld te worden, maar in de hoofdregel zijn Tsjechië en Slowakije veilige landen van herkomst, waar naar teruggekeerd kan worden. Daarnaast worden de autoriteiten als welwillend beschouwd voor wat betreft de verstrekking van identiteitsdocumenten dan wel andere documenten. Hierin wordt het oordeel gestaafd dat zowel Tsjechië als Slowakije de problemen trachten op te lossen rondom de nationaliteitswetgeving alsmede het voorzien van Roma van het staatsburgerschap.

5.5 Conclusie

Nederland neemt ten aanzien van Tsjechië en Slowakije geen uitzonderlijke positie in wat het vreemdelingenbeleid aangaat. In alle drie de landen geldt dat voor iedereen gelijke rechten gelden ten aanzien van inburgering en

²²⁵ Rechtbank 's-Gravenhage, 6 juli 2000, AWB 00/7122 VRWET (2000092809) r.o. 41 t/m 56.

²²⁶ Rechtbank Arnhem, 2 maart 2006, 2060695 r.o. 11.

nationaliteit. Uiteraard verschillen de nationale bepalingen van elkaar, hoewel daar geen grote verschillen in mogen zitten gezien de verdragen waar alle drie de landen zich bij aangesloten hebben. Zij zijn alle drie aangesloten bij de Raad en de zes belangrijkste mensenrechtenverdragen van de VN. Daarnaast hanteren alle drie de landen een monistisch systeem, waarbij de internationale wet- en regelgeving voorrang krijgt boven de nationale wet- en regelgeving.

Vandaag de dag is de EU nog niet zover dat alle wet- en regelgeving in elk land gelijk is, maar daar komt steeds meer gelijkenis in en alle EU landen groeien steeds dichter naar elkaar toe voor wat betreft uniformiteit in wet- en regelgeving. Desalniettemin zijn er ten aanzien van Roma wel verschillen met betrekking tot discriminatie. In Tsjechië en Slowakije worden Roma veelal geconfronteerd met discriminatie. In Nederland ligt discriminatie van Roma beduidend lager. Op grond van discriminatie dienen Roma in Nederland geregeld asiolverzoeken in. Deze worden meestal afgewezen omdat er geen sprake is van schending van artikel 3 EVRM noch van een grond van klemmende humanitaire aard.

Op grond van de Tsjechische en Slowaakse nationaliteitswetgeving kan geconcludeerd worden dat deze in grote lijnen overeenkomt met de Nederlandse nationaliteitswetgeving.

6 Conclusie

De staatloosheid vormt een groot probleem onder Roma en daardoor worden de juridische mogelijkheden om aan een verblijfsstatus te komen beperkt. Dit neemt niet weg dat er geen juridische mogelijkheden zijn om staatloze Roma van een verblijfsstatus in Nederland te voorzien. Er zijn een paar juridische mogelijkheden waardoor Roma een verblijfsstatus in Nederland kunnen verkrijgen, alleen zijn daar wel de nodige voorwaarden aan verbonden. Het is van belang dat de staatloze Roma zowel geen toegang als toelating in Nederland hebben, zij verblijven illegaal op Nederlands grondgebied. Immers bij toelating stemt de Nederlandse overheid in met het verblijf van betreffende Roma in Nederland. Deze toelating kan enkel geweigerd worden op grond van artikel 3, lid 1 Vw. Ingevolge artikel 8 Vw is er uitsluitend sprake van rechtmatig verblijf op grond van een vvr of een vva, zowel voor bepaalde als onbepaalde tijd.

Staatloze Roma, zoals bedoeld in dit onderzoek, beschikken niet over geldige documenten voor grensoverschrijding en hebben geen land van herkomst. Staatloze Roma kunnen dan ook niet voldoen aan het identificatievereiste. Daarnaast zijn Roma enerzijds staatloos waardoor zij geen land van herkomst hebben en anderzijds verblijven zij reeds in Nederland, alvorens zij überhaupt enig verzoek indienen. Dit heeft tot gevolg dat Roma geen mvv kunnen aanvragen, omdat zij zich niet kunnen identificeren en de mvv dient immers in het land van herkomst aangevraagd te worden. Bij de aanvraag van een vvr regulier lopen Roma wederom tegen het identificatievereiste op. Ook hier geldt dat zij in het bezit dienen te zijn van een (geldig) paspoort. Bij de aanvraag van een mvv of een vvr regulier geldt per definitie dat niet kan worden voldaan aan het identificatievereiste.

Bij verkrijging van het Nederlanderschap is een van de voorwaarden dat de vreemdeling rechtmatig verblijf in Nederland heeft, sterker nog dit dient een onafgebroken verblijf van vijf jaar te zijn. Dit rechtmatig verblijf dient aangetoond te worden door middel van een geldige vvr en hier beschikken Roma niet over. Wanneer Roma illegaal in Nederland verblijven kan er dan ook niet gesproken worden van een rechtmatig verblijf, laat staan van een onafgebroken rechtmatig verblijf van vijf jaar. Daarnaast mag een vreemdeling die het Nederlanderschap aanvraagt geen gevaar opleveren voor de openbare orde en dient een gelegaliseerde geboorteakte overlegd te worden. Deze twee voorwaarden leveren ook problemen op voor Roma. Zij zijn immers vaak in aanraking geweest met politie en justitie en doordat Roma staatloos zijn beschikken zij niet over een geboorteakte.

Voor kinderen die geboren worden uit een staatloze ouder en een ouder die in het bezit is van het Nederlanderschap, geldt dat zij het Nederlanderschap wel kunnen verkrijgen middels natieve verkrijging. Deze kinderen krijgen het Nederlanderschap doordat een van de ouders reeds in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit. Uit de praktijk blijkt dat kinderen, die geboren wor-

den uit een Nederlandse Roma en een staatloze Roma, niet automatisch de Nederlandse nationaliteit verkrijgen. Dit is alleen niet hetgeen wat de wet voorschrijft; ingevolge de wet krijgt een kind het Nederlanderschap indien tenminste een van de ouders de Nederlandse nationaliteit heeft. Daarnaast kunnen Roma het Nederlanderschap verkrijgen door middel van optie. Wanneer Roma kunnen aantonen dat zij staatloos in Nederland zijn geboren, hier vanaf hun geboorte wonen en drie jaar voorafgaand aan het naturalisatieverzoek toelating en hun hoofdverblijf hebben gehad. Dat er gesproken wordt van toelating is opmerkelijk te noemen. Immers een staatloos geboren wordt doorgaans geboren uit illegaal verblijvende ouders en dit zou dus betekenen dat deze personen geen toelating tot Nederland hebben. De ouders zijn immers illegaal in Nederland en de verblijfsrechtelijke status is nauw verbonden met die van de ouder(s). Het Verdrag van New York en het Europese Nationaliteitsverdrag stellen dat allen die staatloos zijn geboren in aanmerking komen voor de Nederlandse nationaliteit wanneer zij op het grondgebied van Nederland zijn geboren. Ook wanneer er niet gesproken kan worden van 'toelating' in de zin van artikel 6, lid 1, sub b RwNed. Dit betekent dat Nederland in strijd handelt met beide verdragen. Ondanks dat Nederland het jus sanguinis beginsel aanhangt betekent dit dat alle Roma die staatloos in Nederland zijn geboren, op grond van bovengenoemde verdragen, wel degelijk in aanmerking komen voor de Nederlandse nationaliteit. Het verkrijgen van het Nederlanderschap, door staatlozen, is alleen mogelijk door middel van optie. Voor alle andere naturalisatiemogelijkheden geldt dat Roma in het bezit dienen te zijn van een geldige vvr en hier beschikken Roma doorgaans niet over.

Wanneer Roma bescherming behoeven door bepaalde gebeurtenissen of omstandigheden in het land van herkomst kunnen zij in aanmerking komen voor asiel. Ingevolge artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM komen ook diegenen in aanmerking die staatloos zijn. In het kader van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag komen Roma in aanmerking voor een vva op grond van discriminatie, ras of sociale groepering. Ingevolge artikel 3 EVRM dienen Roma aan te tonen dat er sprake is van foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen om in aanmerking te komen voor een vva. De meeste Roma komen uit Oost-Europa en de situatie is daar niet zodanig dat Roma worden blootgesteld aan schendingen van artikel 1A van het vluchtelingenverdrag en/of artikel 3 EVRM. De gestelde problemen dienen voldoende zwaarwegend te zijn om een schending aan te kunnen nemen. Met name wanneer Roma uit Tsjechië of Slowakije komen is het moeilijk om aan te tonen dat zij te maken hebben met foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen in het kader van artikel 3 EVRM. Ingevolge de Nederlandse rechtspraak is er namelijk geen sprake van onhoudbare discriminatie en worden Roma niet uitgesloten van algemeen beschikbare voorzieningen. Ook is niet gebleken dat de Tsjechische en Slowaakse autoriteiten Roma, op aanvraag, niet willen voorzien van identiteits- of andere documenten. Daarnaast stelt de Nederlandse rechtspraak hoge eisen voor het aannemen van discriminatie

zoals bedoeld in het Vluchtelingenverdrag alsmede voor het aannemen van een schending van artikel 3 EVRM. Ingevolge een ambtsbericht van 22 januari 1999 van het ministerie van Buitenlandse Zaken is gebleken dat de Tsjechische en Slowaakse autoriteiten voldoende pogingen ondernemen om de positie van Roma's te verbeteren en het racistisch gemotiveerd geweld jegens hen voortvarender aan te pakken. Ten aanzien van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag kan een tegenargument ingebracht worden. Hierbij dienen Roma aan te tonen dat zij een dusdanige beperking van de bestaansmogelijkheden ondervinden en dat het onmogelijk is om op maatschappelijk en sociaal gebied te kunnen functioneren. Daarnaast dient dit Roma in kwestie persoonlijk te treffen en te leiden tot ernstige beperkingen in hun bestaan. Ook moet aannemelijk zijn dat de autoriteiten van het betreffende land hen niet hebben kunnen of willen beschermen. Als aan de autoriteiten geen bescherming is gevraagd, de bescherming niet is geslaagd of Roma zich aan de discriminatie kunnen onttrekken door zich elders te vestigen in het land, wordt hier nader onderzoek naar verricht. Ten aanzien van artikel 3 EVRM valt ook een tegenargument in te brengen en dan kan gedacht worden aan een onmenselijke behandeling dan wel een onmenselijke situatie in het kader van artikel 3 EVRM. Wanneer Roma in het land van herkomst in een dusdanige situatie terecht komen die als onmenselijk kan worden aangemerkt en de autoriteiten zijn niet in staat om de vreemdeling tegen deze situatie te beschermen, kan dit aanleiding geven tot verlening van een vva. Hierbij is van belang dat het reële risico aannemelijk is gemaakt, enkel de mogelijkheid van een schending is onvoldoende. Artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM kunnen dus ook voor Roma de nodige mogelijkheden bieden. Wel dienen zij dan aannemelijk te maken dat er een reëel en individueel risico is dat artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag en/of artikel 3 EVRM wordt geschonden. Uiteraard is elk individueel geval anders en dient elke zaak in concreto bekeken te worden.

Wanneer staatloze Roma een asielerzoek indienen en hiervoor niet in aanmerking komen, zijn er twee uitzonderingsgevallen waarbij ambtshalve een vvr regulier voor bepaalde tijd kan worden verkregen. Bij de ambtshalve toekenning van de vvr ligt de oplossing in het feit dat er geen mvv vereist is. De meeste uitkomst biedt de uitzonderingsgrond: wegens buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken. Deze regeling is met name in het leven geroepen voor vreemdelingen die staatloos zijn en op grond hiervan niet terug kunnen keren naar hun land van herkomst. Roma die een beroep op deze grond doen moeten aantonen dat zij staatloos zijn. De staatloosheid dienen Roma in eerste instantie zelf aan te tonen door middel van documenten waaruit blijkt dat Roma als staatloze geregistreerd staan. Wanneer Roma drie jaar aaneengesloten in het bezit zijn geweest van een vvr onder deze beperking kan een vvr regulier voor bepaalde tijd aangevraagd worden onder de beperking van voortgezet verblijf. Voor alleenstaande minderjarige Roma komt hier nog een uitzonderingsgrond bij, te weten: verblijf als amv. Roma moeten in dit geval minderjarig zijn en mogen niet zijn ingereisd met hun meerderjarige ouder(s). Ook mogen minderjarige Roma geen voogd of

meerderjarige ouders hebben die reeds in Nederland verblijven. Ook hier geldt dat na drie jaar een aanvraag voor een vvr regulier voor bepaalde tijd onder de beperking van voortgezet verblijf kan worden aangevraagd.

Gezinshereniging speelt een belangrijke rol bij staatloze Roma, met name wanneer een van de gezinsleden een verblijfsstatus toegekend heeft gekregen. Gezinshereniging in het kader van het reguliere verblijfsrecht en asiel is wettelijk terug te vinden in de Vw en het Vb. Daarnaast kan de grond voor gezinshereniging ook zijn gelegen in artikel 8 EVRM. Met name artikel 8 EVRM en de jurisprudentie van het Hof geven een goede uitleg aan het begrip 'family life', mede in het kader van het verblijfsrecht. In het kader van gezinshereniging moet worden voldaan aan de voorwaarden die gesteld zijn ten aanzien van gezinshereniging ingevolge de Nederlandse wet- en regelgeving. Hier kan in het kader van artikel 8 EVRM worden afgeweken wanneer dit in het belang van het kind dan wel de ouders is, zelfs wanneer het maatschappelijk dan wel economisch belang van Nederland hier niet bij gebaat is. Bij een beslissing om Roma uit te zetten dan wel toe te laten, dient rekening te worden gehouden met de 'family life' van Roma. Het Hof heeft geoordeeld dat het regelmatig bezoeken van het kind, het financieel onderhouden, bijdragen aan de opvoeding en ouderschapsrechten uitoefenen onder 'family life' van artikel 8 EVRM vallen. Zelfs wanneer een kind in een ander land verblijft, kan onder bepaalde omstandigheden nog steeds gesproken worden van 'family life' zoals genoemd in artikel 8 EVRM. Dit krijgt een andere wending wanneer iemand zijn of haar kind bewust terugstuurt naar het land van herkomst, op het moment dat de overige familieleden nog niet over een verblijfsstatus beschikken. Dit is dan de vrije wil van de vreemdeling. In een later stadium kan dit niet meer gebruikt worden in het kader van gezinshereniging onder artikel 8 EVRM. Bij gezinshereniging in het kader van artikel 8 EVRM dient elk individueel geval in concreto bekeken te worden, omdat op voorhand moeilijk te zeggen is of er al dan niet sprake is van 'family life' in de zin van artikel 8 EVRM.

Concluderend kan gezegd worden dat het juridisch mogelijk is om staatloze Roma van een verblijfsstatus te voorzien. De mogelijkheden zouden wel eens een nieuw begin kunnen betekenen voor de Roma zoals voor ieder ander die staatloos is. Het mooiste zou zijn als dit tot gevolg heeft dat het aantal gevallen van staatloosheid daardoor afneemt in Nederland.

7 Aanbeveling

Ik wil diegenen die dit rapport als handreiking gebruiken aanbevelen te allen tijde de meest recente wet- en regelgeving te raadplegen. Ook wil ik diegenen die (maatschappelijk als hulpverlenend) betrokken zijn bij Roma aanraden, waakzaam te zijn bij de registratie van Roma's alsmede de juridische gang van zaken omtrent de verblijfprocedures nauwlettend in de gaten te houden. Des te meer omdat er helaas geconstateerd moet worden dat er bij de registraties van Roma kinderen, die geboren worden uit een Nederlandse Roma en een staatloze Roma, de nodige fouten worden gemaakt voor wat betreft de verkrijging van het Nederlanderschap.

Aansluitend wil ik een nadere aanbeveling doen ten aanzien van nationaliteitsver verkrijging bij diegenen die geboren worden uit staatloze ouders. Op grond van artikel 6, lid 1, sub b RwNed wordt de Nederlandse nationaliteit niet ogenblikkelijk van rechtswege bij de geboorte toegekend. Ingevolge het bovenstaande artikel komen deze personen enkel in aanmerking voor de Nederlandse nationaliteit door middel van het zogenoemde optierecht. Een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor optie is dat de vreemdeling tenminste drie jaar 'toelating' in Nederland (dan wel de Nederlandse Antillen of Aruba) heeft. De zogenoemde toelating is opmerkelijk te noemen. Er is namelijk pas sprake van toelating wanneer de Nederlandse overheid instemt met verblijf in Nederland. Diegenen die geboren worden uit staatloze ouders, in casu staatloze Roma, verblijven illegaal in Nederland. Aangezien de verblijfstatus van kinderen nauw verbonden is met die van de ouders, verblijven deze personen ook illegaal op Nederlands grondgebied. Wanneer ouders alsmede de personen geboren uit deze ouders illegaal zijn, kan er niet gesproken worden van toelating. Dit zou betekenen dat staatloos geboren Roma niet in aanmerking komen voor het optierecht zoals genoemd in artikel 6, lid 1, sub b RwNed. Daarnaast is Nederland aangesloten bij het Verdrag van New York en het Europese Nationaliteitsverdrag. Beide verdragen stellen de nationaliteit bij de geboorte van rechtswege kan worden verkregen door diegenen die op zijn grondgebied worden geboren en die bij de geboorte geen andere nationaliteit verkrijgen dan wel die anders staatloos zouden zijn.

Zoals reeds beschreven in het eerste hoofdstuk van dit rapport handelt Nederland in strijd met bovengenoemde verdragen. Het begrip toelating zou niet gebruikt mogen worden. Daarnaast dient op grond van de verdragen het jus soli beginsel gehanteerd te worden voor diegenen die op Nederlands grondgebied zijn geboren en anders staatloos zouden zijn. Voorts wordt door toepassing van de verdragen een deel van de staatloosheid (onder kinderen) opgevangen. Overigens heeft Nederland zelf de keus gemaakt om zich bij deze verdragen aan te sluiten. Er wordt dan ook van Nederland verwacht dat zij de verdragen wel naleven.

Ingevolge artikel 93 Gw hebben verdragen verbindende kracht indien deze 'een ieder kunnen verbinden'. Mijns inziens zijn de bepalingen uit de bovengenoemde verdragen een ieder verbindend en hebben dus verbindende kracht. Daarnaast hebben een ieder verbindende bepalingen van verdragen voorrang indien deze niet verenigbaar zijn met nationale wettelijke bepalingen, aldus artikel 94 Gw. Dit betekent dat de bepalingen uit bovengenoemde verdragen voorrang hebben boven hetgeen in de RWNed is bepaald. Diegenen die staatloos op Nederlands grondgebied zijn geboren behoren dus de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen.

Bronvermelding

Baars e.a. 2007

M. Baars e.a. (red.), De Grote Almanak, Utrecht: Uitgeverij StimulanSZ 2007.

Bertolt Brecht

Bertolt Brecht, Mensenrechtencitaat van een Oostenrijkse schrijver, <<http://www.citaten.net/>>.

De Groot 2003

G.R. de Groot, Handboek Nieuw Nationaliteitsrecht, Deventer: Uitgeverij Kluwer 2003.

European Commission

European Commission, The Situation of Roma in an Enlarged European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2004.

Holterman 2002

Th. Holterman, Vreemdelingenrecht; toelating en verblijf van vreemdelingen in Nederland, Deventer: Uitgeverij Kluwer 2002.

Juridisch woordenboek

N.E. Algra e.a., Verwijzend en verklarend Juridisch woordenboek, Groningen: Martinus Nijhoff 2004.

Kampstra 2008

E.M. Kampstra, Vreemdelingenrecht, Deventer: Uitgeverij Kluwer 2008.

Kooijmans 2002

P.H. Kooijmans, Internationaal publiekrecht in vogelvlucht, Deventer: Kluwer 2002.

Kuijer & Steenbergen 2005

A. Kuijer e.a. (red.), Nederlands Vreemdelingenrecht, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005.

Legalisatie

Legalisatie, Uitleg begrip legalisatie, <http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/legalisatie_documenten,brochurex_legalisatie_van_nederlandse_en_buitenlandse_documenten.html>.

Lodder 2008

G.G. Lodder, *Vreemdelingenrecht in Vogelvlucht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.

Lucassen 1990

L. Lucassen, *De geschiedenis van Kaldarasch, Ursari, Lowara en Sinti in Nederland*, Amsterdam/Den Haag: Uitgeverij Stichting beheer IISG/SDU 1990.

Migrantenrecht 9

Gerard-René De Groot, *Migrantenrecht 9-06*, pag. 312-318.

Nederlandse ambassade te Islamabad

Nederlandse ambassade te Islamabad, <<http://www.mfa.nl/isl>>.

Pastoraat, 2008

Gesprek met het Pastoraat, 's-Hertogenbosch: 26 maart 2008.

Recht 2001

F. Huber en S. Moerman, *Recht van A tot Z*, Utrecht: Het Spectrum BV, 2001.

Rodrigues & Matelski 2004

P.R. Rodrigues & M. Matelski, *Monitor racism & the extreme right Roma and Sinti*, Amsterdam: Uitgeverij Anne Frank House/ Leiden University 2004.

Roma en Sinti in Nederland

Nederlands Platform voor overleg en samenwerking tegen Racisme en Discriminatie (NPRD), *Roma en Sinti in Nederland*, <http://www.art1.nl/nprd/factsheets/roma_en_sinti.pdf>.

Rooker 2002

M. Rooker, *The International Supervision of Protection of Romany People in Europe*, Nijmegen: Nijmegen University Press 2002.

Schengengebied

Schengengebied, *Uitleg begrip schengengebied*, <http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/welkom/visum,wat_schengen_voor_u_betekent.html>.

Schrijfcodes

A. Lohman, *Schrijfcodes. Verbeteradviezen bij de meest gemaakte schrijffouten. Checklist bij de meest voorkomende tekstsoorten*. Groningen: Wolters-Noordhoff 2001.

Slowakije 2000

Slowakije, Positie van Roma in Slowakije, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken 2000.

Tsjechië 2000

Tsjechië, Positie van Roma in Tsjechië, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken 2000.

Tsjechië en Slowakije

Tsjechië en Slowakije,

<<http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vgaxlcr0e016>>.

Van Dale 2008

Van Dale, Uitleg van gezinshereniging, <<http://www.vandale.nl>>.

Van Waas 2008

Laura van Waas, Nationality Matters. Statelessness under international law. Tilburg: School of Human Rights research Series, volume 29, 2008.

Verheugt 2002

J.W.P. Verheugt, Inleiding in het Nederlandse Recht, Den Haag: Boom Juridisch Uitgevers 2002.

Vlemminx 2002

F.M.C. Vlemminx, De autonome rechtstreekse werking van het EVRM. De Belgische en Nederlandse rechtspraak over verzekeringsplichten ingevolge het EVRM. Deventer: Kluwer 2002.

Jurisprudentie, kamerstukken en wet- en regelgeving

Europese jurisprudentie

F.H. v. Sweden

ECHR 20 January 2009, application no. 32621/06

Saadi v. Italy

ECHR 2008, application no. 37201/06

Konstatinov v. The Netherlands

ECHR 26 April 2007, application no. 16351/03

Salah Sheekh v. The Netherlands

ECHR 11 January 2007, application no. 1948/04

Rodrigues Da Silva and Hoogkamer v. The Netherlands

ECHR 31 January 2006, application no. 50435/99

Ebrahim v. The Netherlands

ECHR 18 March 2003, application no. 59186/00

Boughanemi v. France

ECHR 24 April 1996, application no. 22070/93

Gül v. Switzerland

ECHR 19 February 1996, application no. 32318/94

Kroon and others v. The Netherlands

ECHR 27 October 1994, application no. 18535.91

Vermeire v. Belgium

ECHR 29 November 1991, application no. 12849/87

ECHR 8 November 1988, application no. 12849/87

Berrehab v. The Netherlands

ECHR 21 June 1988, application no. 10730/93

Johnston and others v. Ireland

ECHR 18 December 1986, application no. 9697/82

Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom
ECHR 28 may 1985, application no. 9214/80, 9473/81 en 9474/81

Marckx v. Belgium
ECHR 13 june 1979, application no. 6833/74

Nederlandse jurisprudentie

Rechtbank Arnhem, 17 juni 2004, 02/27300

Rechtbank 's-Gravenhage, 17 juni 2004, 02/27301.

Rechtbank Zwolle, 8 januari 2004, 02/68154

Rechtbank Alkmaar, 27 juni 2003, 03/12080

Rechtbank 's-Gravenhage, 6 juli 2000, AWB 00/7122 VRWET
(2000092809).

Verdragen, wetten, richtlijnen en verordeningen

Algemene wet bestuursrecht

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

EU-verordening 343/2003 van de Raad (Dublin-verordening)

Grondwet

Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten

Koppelingswet van 26 maart 1998, Stb. 1998, 203

Richtlijn 2003/19/EG

Richtlijn 2003/86/EG

Rijkswet op het Nederlanderschap

Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens

Voorschrift Vreemdelingen 2000

Verdrag betreffende de status van staatlozen

Vreemdelingenbesluit 2000

Vreemdelingencirculaire 2000

Vreemdelingenwet 2000

Kamerstukken

Staatsblad, 1984, 628

TK, 2007-2008, nr. 1455

TK, 2006/07, 30 800 VI, nr. 64-2

TK, 2006/07, 29 344 VI, nr. 64-2

TK 1998-1999, 26 732, nr 3 (Memorie van Toelichting)

TBV 2000/29, Staatscourant 3 januari 2001 nr. 2

Bijlagen

Bijlage I: Beperkingen waaronder een vergunning verleend kan worden

Artikel 3.4 Vreemdelingenbesluit

1. De in artikel 14, tweede lid, van de Wet bedoelde beperkingen houden verband met:

- a. gezinshereniging of gezinsvorming;
- b. verblijf ter adoptie of als pleegkind;
- c. het afwachten van onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders, bedoeld in artikel 11 van de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (tijdelijk);
- d. familiebezoek (tijdelijk);
- e. het verrichten van arbeid als zelfstandige;
- f. het verrichten van arbeid in loondienst;
- g. het verrichten van arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar (tijdelijk);
- h. het zoeken en verrichten van arbeid al dan niet in loondienst (tijdelijk);
- i. het zoeken van arbeid in loondienst aan boord van een Nederlands zeeschip of op een mijnbouwinstallatie op het continentaal plat (tijdelijk);
- j. het doorbrengen van verlof in Nederland;
- k. het afwachten van herstel en hervatting van de arbeid in loondienst aan boord van een Nederlands zeeschip of op een mijnbouwinstallatie op het continentaal plat (tijdelijk);
- l. verblijf als stagiaire of practisant (tijdelijk);
- m. verblijf als niet-geprivilegieerd militair of niet-geprivilegieerd burgerpersoneel (tijdelijk);
- n. het volgen van studie (tijdelijk);
- o. de voorbereiding op studie (tijdelijk);
- p. verblijf als au pair (tijdelijk);
- q. verblijf in het kader van uitwisseling (tijdelijk);
- r. verblijf in het kader van uitwisseling (tijdelijk);
- s. de vervolging van mensenhandel (tijdelijk);
- t. het afwachten van een verzoek op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (tijdelijk);
- u. voortgezet verblijf;
- v. wedertoelating;
- w. verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken (tijdelijk);
- x. verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling (tijdelijk);

- y. verblijf als kennismigrant als bedoeld in artikel 1d van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen;
 - z. werkzaamheid in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening, als bedoeld in artikel 1e van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (tijdelijk);
 - aa. verblijf als economisch niet-actieve langdurig ingezetene;
 - bb. verblijf als onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG.
2. De beperkingen, bedoeld in het eerste lid, kunnen nader worden omschreven bij de verlening van de verblijfsvergunning.
 3. Tenzij het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven een zodanig verband houdt met de situatie in het land van herkomst dat voor de beoordeling daarvan naar het oordeel van Onze Minister de indiening van een aanvraag als bedoeld in artikel 28 van de Wet noodzakelijk is, kan Onze Minister de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, verlenen onder een andere beperking, dan genoemd in het eerste lid.
 4. Een beroep op de publieke middelen kan in ieder geval gevolgen hebben voor het verblijfsrecht, indien de verblijfsvergunning is verleend onder één van de beperkingen, bedoeld in het eerste lid, onder a tot en met r, en het derde lid. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over deze beperkingen.

Bijlage II: Algemene voorwaarden voor een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd

Artikel 16 Vreemdelingenwet

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen indien:
 - a. de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd;
 - b. de vreemdeling niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding;
 - c. de vreemdeling niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan dan wel, indien de persoon bij wie de vreemdeling wil verblijven, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
 - d. de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid;
 - e. de vreemdeling niet bereid is om medewerking te verlenen aan een medisch onderzoek naar een ziekte aangewezen bij of krachtens de Infectieziektewet, ter bescherming van de volksgezondheid of een medische behandeling tegen een dergelijke ziekte te ondergaan;
 - f. de vreemdeling voor een werkgever arbeid verricht, zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan;
 - g. de vreemdeling niet voldoet aan de beperking, verband houdende met het doel waarvoor hij wil verblijven;
 - h. de vreemdeling, die niet behoort tot een der categorieën, bedoeld in artikel 17, eerste lid, na verkrijging van rechtmatig verblijf in Nederland inburgeringsplichtig zou zijn op grond van de artikelen 3 en 5 van de Wet inburgering en niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van de gronden, bedoeld in het eerste lid.
3. Het eerste lid, onder h, is niet van toepassing op de vreemdeling die de Surinaamse nationaliteit bezit en die met bij ministeriële regeling vastgestelde bescheiden heeft aangetoond in Suriname of Nederland lager onderwijs in de Nederlandse taal te hebben gevolgd.

Bijlage III: Voorwaarden voor verkrijging van de status voor langdurig ingezetene

Artikel 4 Verblijfsduur

1. De lidstaten kennen de status van langdurig ingezetene toe aan onderdanen van derde landen die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven.
2. Perioden van verblijf voor de in artikel 3, lid 2, onder e) en f), vermelde redenen worden niet in aanmerking genomen bij de berekening van de duur van het in lid 1 bedoelde verblijf. In de in artikel 3, lid 2, onder a), bedoelde gevallen in verband met een studie of een beroepsopleiding slechts voor de helft meegerekend worden bij de berekening van de duur van het in lid 1 bedoelde verblijf.
3. De perioden van afwezigheid van het grondgebied van de betrokken lidstaat vormen geen onderbreking van het in lid 1 bedoelde verblijf en tellen mee bij de berekening van de duur van dat verblijf, indien zij minder dan zes achtereenvolgende maanden duren en binnen de in lid 1 bedoelde periode niet langer zijn dan in totaal tien maanden. In gevallen van specifieke of buitengewone redenen van tijdelijke aard en overeenkomstig hun nationale recht, mogen lidstaten ermee akkoord gaan dat een langere dan de in de eerste alinea bedoelde periode van afwezigheid geen onderbreking vormt van het in lid 1 bedoelde verblijf. In dergelijke gevallen houden de lidstaten bij de berekening van de in lid 1 bedoelde totale duur van het verblijf geen rekening met deze periode. In afwijking van de tweede alinea, mogen de lidstaten bij de berekening van de in lid 1 bedoelde totale duur van het verblijf wel rekening houden met perioden van afwezigheid in verband met beroepsmatige detachering, ook als dat in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening is.

Artikel 5 Voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene

1. De lidstaten verlangen van onderdanen van derde landen het bewijs dat zij voor zichzelf en de gezinsleden te hunnen laste beschikken over:
 - a) vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen deze inkomsten afgaande op de aard en de regelmaat ervan, waarbij zij rekening mogen houden met het niveau van het minimumloon en minimumpensioen voordat het verzoek om toekenning van de status van langdurig ingezetene werd ingediend;
 - b) een ziektekostenverzekering voor alle risico's die in de betrokken lidstaat normaliter voor de eigen onderdanen zijn

gedekt.

2. De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht.

Artikel 6 Openbare orde en binnenlandse veiligheid

1. De lidstaten mogen om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid weigeren de status van langdurig ingezetene toe te kennen. De lidstaat houdt bij zijn besluitvorming mede rekening met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat op de openbare orde of de binnenlandse veiligheid is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de persoon in kwestie uitgaat, en let daarbij tevens terdege op de duur van het verblijf en het bestaan van banden met het land van verblijf.
2. De in lid 1 bedoelde weigering berust niet op economische gronden.

Bijlage IV: Voorwaarden verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd voor langdurig ingezetene als onder nationale voorwaarden

Artikel 21 Vreemdelingenwet

1. Ter uitvoering van artikel 8, tweede lid, van de richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16) kan de aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 slechts worden afgewezen, indien de vreemdeling:
 - a. niet gedurende vijf jaren ononderbroken en direct voorafgaande aan de aanvraag rechtmatig verblijf heeft gehad als bedoeld in artikel 8;
 - b. in de periode, bedoeld onder a, verblijfsrecht van tijdelijke aard heeft gehad, dan wel een formeel beperkt verblijfsrecht of een verblijfsrecht als werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende diensten of als verlener van grensoverschrijdende diensten heeft gehad;
 - c. in de periode, bedoeld onder a, zes of meer achtereenvolgende maanden of in totaal tien of meer maanden buiten Nederland heeft verbleven;
 - d. al of niet tezamen met het gezinslid bij wie hij verblijft, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
 - e. bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem terzake de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd;
 - f. een gevaar vormt voor de nationale veiligheid;
 - g. niet beschikt over een toereikende ziektekostenverzekering voor hemzelf en de te zijnen laste komende gezinsleden,
 - h. onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen zouden hebben geleid;
 - i. rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, onderdeel c of d, of in afwachting is van een definitieve beslissing tot het verlenen of verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 28 of 33; of
 - j. een bijzondere geprivilegieerde status bezit dan wel heeft bezeten in de periode van vijf jaren direct voorafgaande aan de aanvraag;
 - k. het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 13 van de Wet inburgering, niet heeft behaald.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden

gesteld over de gronden, bedoeld in het eerste lid.

3. Tenzij de vergunning is verleend met toepassing van artikel 21a, wordt op het document, bedoeld in artikel 9, de aantekening 'EG-langdurig ingezetene' geplaatst.

Artikel 21a Vreemdelingenwet

1. Ter uitvoering van artikel 13 van de richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16) wordt de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 niet afgewezen op de grond, bedoeld in artikel 21, eerste lid, onder d, indien:
 - a. de vreemdeling gedurende een tijdvak van tien aaneengesloten jaren rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a, of l, heeft gehad, of
 - b. de vreemdeling als minderjarige onder een beperking verband houdend met gezinshereniging rechtmatig verblijf heeft gehad, sindsdien zijn hoofdverblijf niet buiten Nederland heeft verplaatst en inmiddels 18 jaar is, tenzij de gezinsband werd verbroken binnen een jaar na verlening van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14.
2. Indien de vreemdeling in Nederland is geboren dan wel reeds voor zijn vierde levensjaar in Nederland verbleef en sindsdien zijn hoofdverblijf niet buiten Nederland heeft verplaatst en inmiddels 18 jaar is, kan de aanvraag slechts worden afgewezen op grond van artikel 21, eerste lid, onder e en f. In afwijking van artikel 21, eerste lid, onder a, behoeft het rechtmatig verblijf niet aaneengesloten te zijn. De aanvraag kan slechts op grond van artikel 21, eerste lid, onder e, worden afgewezen, indien de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan 60 maanden wegens handel in verdovende middelen.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen andere gevallen dan bedoeld in het eerste en tweede lid worden aangewezen waarin een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 kan worden verleend.

Bijlage V: De lidstaten van de Raad van Europa

Albanië	13 juli 1995
Andorra	10 november 1994
Armenië	25 januari 2001
Azerbeidzjan	25 januari 2001
België	5 mei 1949
Bosnië-Herzegovina	24 april 2002
Bulgarije	7 mei 1992
Cyprus	24 mei 1961
Denemarken	5 mei 1949
De voormalige Joegoslavische Republiek	
Macedonië	9 november 1995
Duitsland	13 juli 1950
Estland	14 mei 1993
Finland	5 mei 1989
Frankrijk	5 mei 1949
Georgië	27 april 1999
Griekenland	9 augustus 1949
Hongarije	6 november 1990
Ierland	5 mei 1949
IJsland	9 maart 1950
Italië	5 mei 1949
Kroatië	6 november 1996
Letland	10 februari 1995
Liechtenstein	23 november 1978
Litouwen	14 mei 1993
Luxemburg	5 mei 1949
Malta	29 april 1965
Moldavië	13 juli 1995
Monaco	5 oktober 2004
Montenegro	11 mei 2007
Nederland	5 mei 1949
Noorwegen	5 mei 1949
Oekraïne	9 november 1995
Oostenrijk	16 april 1956
Polen	29 november 1991
Portugal	22 september 1976
Roemenië	7 oktober 1993
Russische Federatie	28 februari 1996
San Marino	16 november 1988
Servië	3 april 2003
Slovenië	14 mei 1993
Slowakije	30 juni 1993
Spanje	24 november 1977
Tsjechië	30 juni 1993

Turkije	9 augustus 1949
Verenigd Koninkrijk	5 mei 1949
Zweden	5 mei 1949
Zwitserland	6 mei 1963

Bron:

<http://www.coe.int/T/NL/Com/About_/COE/Member_states/default.asp>, 14 mei 2009

Bijlage VI: Gemeenschapsrichtlijnen- en verordeningen in het kader van het asielbeleid

- Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen. Zoals al eerder aangegeven is deze richtlijn alleen van toepassing indien de Raad heeft vastgesteld dat er sprake is van een massale toestroom van ontheemden. Op grond van deze richtlijn dienen deze mensen onmiddellijke en tijdelijke bescherming te worden geboden door de duur van een jaar. Deze tijdelijke bescherming komt teneinde indien de maximale duur is bereikt of als de Raad besluit dat de tijdelijke bescherming wordt beëindigd. (Richtlijn tijdelijke bescherming, PbEG 2001, L212/12)
- Verordening (EG) 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. De lidstaat waar een asielzoeker zijn asielverzoek heeft ingediend hoeft echter niet per definitie de verantwoordelijke lidstaat te zijn. De verordening bevat daarnaast criteria om vast te kunnen stellen welke lidstaat verantwoordelijk is. De volgorde waarin deze criteria zijn opgenomen, dienen tevens op deze volgorde te worden toegepast (vergelijkend met een glijdende schaal). Voorts bevat de verordening bepalingen ten aanzien van het overdragen van een asielzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat. (Dublinverordening, PbEG 2003 L050/01)
- Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten. Deze richtlijn bepaalt onder andere het recht op een document ten bewijze van rechtmatig verblijf als asielzoeker, recht op onderdak, recht op toegang tot de arbeidsmarkt als na een jaar nog geen beslissing in eerste aanleg is genomen, recht op materiële voorzieningen zoals voedsel, kleding en zakgeld. Ten slotte voorziet de richtlijn de mogelijkheid voorzieningen te weigeren of in te trekken. (Opvangrichtlijn, PbEG 2003, L31/18)
- Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft en de inhoud van de verleende bescherming. Deze richtlijn biedt een kader op grond waarvan een asielverzoek kan worden beoordeeld. Het geeft minimumnormen weer om een asielzoeker aan te merken als vluchteling, als iemand andere vormen van internationale bescherming behoeft en de rechten die zijn gekoppeld aan het verkrijgen van de status als vluchteling of op grond van andere vormen van bescherming. (Definitierichtlijn, PbEG 2004, L304/12)

- Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. Deze richtlijn bevat de minimumvoorwaarden waaraan een asielprocedure moet voldoen en waarborgen voor de asielzoeker. (Procedurerichtlijn, PbEG 2005, L326/13).