

Citizenship and statelessness in Africa: the law and politics of belonging

Citation for published version (APA):

Manby, N. B. (2015). *Citizenship and statelessness in Africa: the law and politics of belonging*. Wolf Legal Publishers (WLP).

Document status and date:

Published: 01/01/2015

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

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

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

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Summary of: Citizenship and Statelessness in Africa: The law and politics of belonging

Bronwen Manby, 14 June 2015

This thesis seeks to analyse the critical issue of identity politics in African states through the lens of citizenship law. To what extent have citizenship laws as they have developed before and since independence been a positive or negative force in the project of “nation-building” that has so preoccupied or bedevilled African states: and to the extent that citizenship laws have been a factor, which particular provisions have been problematic — and which have been helpful? The analysis is based in part on a comparison of the provisions of African citizenship laws, and in part on an in-depth analysis of particular countries and situations where questions of belonging have been central.

The text is split into three parts. Part I first sets out the theoretical, normative and legal framework on citizenship and nationality, at international, African and national levels. Two chapters then outline the history of nationality law in Africa: the developments during the colonial period, and the trends since independence. The colonial heritage still has pervasive effects today in Africa, not only in the framework of citizenship laws and the distinctions between different types of citizenship that existed before independence, but also the arrangements adopted to govern the transition to independence. Since independence, African laws have developed along their own trajectories, also influenced by international developments. The three strongest trends have been the removal of birthright citizenship in the Commonwealth states, the reduction and removal of gender discrimination across the continent, and the progressive introduction of amendments to allow dual nationality. Explicit legal racial and ethnic discrimination was introduced in several countries after independence, though later removed in some, and remains a strong reality in the administration of the law in many other countries.

The central chapter of Part I, and the legal heart of the thesis, provides a detailed description of the current provisions of the nationality laws of all 54 African states, as they relate to the attribution of nationality based on birth in a territory or on descent, to acquisition of nationality after birth, to dual nationality, and to loss and deprivation of nationality. It highlights as problematic the very weak rights attached in many states to birth and residence in the country, even for children who cannot obtain the nationality of their parents; widespread (though diminishing) gender discrimination; the existence of discrimination based on race, ethnicity or religion in a smaller number of countries; and the frequent lack of proper due process in relation to decisions to deprive a person of nationality.

The final chapter in Part I looks at nationality administration in practice. It notes that the practical impossibility of obtaining official documentation is a more common problem than an explicit legal denial of nationality. Especially in those many countries which provide that facts of location of birth or parentage can only be established if formally registered, the lack of effective civil registration systems becomes almost as important as content of the law itself. Yet birth registration across Africa is less than 50 percent: although some reach more than 90 percent, and rates have increased with a major push on civil registration at AU level, in some countries the rate remains below 10 percent, even in some unaffected by war and civil strife. Naturalisation procedures are also almost completely inaccessible, (ironically) especially to the nationals of other African countries, such that naturalised citizens can be numbered in handfuls, though the numbers of people who might wish to have access to citizenship through that route are in the tens of thousands.

Part II then considers the impact of those laws and practices on the right to a nationality, especially for three main groups: migrants — historical or contemporary — and their descendants, including refugees and former refugees; border populations, including nomadic and pastoralist groups as well as those affected by transfers of territory; and orphans and other vulnerable children, including those trafficked for various purposes.

Detailed case studies of the impact of colonial-era migration and state succession, and the manipulation of nationality laws since independence, include Zimbabwe, Kenya, Uganda, Sierra Leone, the Democratic Republic of Congo and Côte d’Ivoire. The post-independence secessions of

Eritrea and South Sudan, as well as the International Court of Justice's award of the Bakassi Peninsula from Nigeria to Cameroon (and other transfers of territory) have also created major new populations at risk of statelessness, considered in a chapter dedicated to these situations. Other case studies consider the situation of pastoralists and "indigenous peoples" (and the problematic nature of that term in Africa); the difficulty for long-term refugees to obtain naturalisation in all but a few African host countries; and the similar problems that arise in relation to "internal citizenship" as to membership of the state at national level. Finally, Part II presents the particular situation of vulnerable children: orphans, children born out of wedlock, children separated from their parents by conflict, as migrant workers or as victims of trafficking.

Part III provides a concluding discussion of the impact of law on politics and politics on law, noting that access to nationality goes to the heart of political and economic power. The central argument of the book is that provisions in nationality laws have made a difference in their own right to the development of identity politics in African states; while nationality law has also been deliberately used and abused to exclude individuals and groups from participation in the polity. Restrictive nationality laws do not only concern elite groups, but also all but the most isolated communities and even in the most dysfunctional states. Where nationality law is or has become highly exclusive, it has in the most extreme cases directly contributed to conflict: most obviously in Côte d'Ivoire and the Democratic Republic of Congo.

The final chapter considers the implications of these findings for both for law reform at national level and for the development of international standards on the right to a nationality. It makes case that there are legal provisions that can significantly help individuals currently excluded from nationality; more ambitiously, that such reforms may also make a contribution to the broader effort to ground the stability of African states and to create a consensus on who has the right to belong and participate in those states. In addition, it argues that the current international legal framework, with its focus on the right to nationality based on proof of statelessness, rather than the right to the nationality of a particular state independently of the lack of nationality elsewhere, is often unhelpful to address the realities on the ground. A very large number of people in Africa exist in a blurred zone between clearly having a nationality and clearly being stateless: requiring them to prove statelessness before they can acquire nationality where they live will not resolve the issues that they face.

The question for the state and its politicians (and not only in Africa) is to find the policies that allow "strangers" to become "natives" in a way that neither leaves people vulnerable to perpetual exclusion nor creates a backlash among populations that see themselves as the hosts. And above all to make these rules clear and transparent to all: the dangers of a lack of clarity on the means by which nationality can be obtained are particularly obvious in those countries where citizenship issues have led to the greatest conflict. It is not unreasonable, and may be necessary or even desirable, to provide for distinctions between citizens and others, since the idea of greater rights for nationals than foreigners is fundamental to the idea of a "nation"; thus for the coherence of states and for social peace to be maintained. But there must be pathways from one status to the other. If no gates are open those inside the fence will find their privileged status itself under attack.

The final sections summarise the key recommendations for standard-setting at the African level and for national law reform to achieve this result. These recommendations are based in part on the author's involvement in advocacy on nationality rights with the human rights bodies of the African Union – the African Commission on Human and Peoples' Rights and the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child – and in particular in the campaign for a protocol to the African Charter on Human and Peoples Rights on the Specific Aspects of Statelessness and the Right to a Nationality in Africa. They also draw on the example of two continental movements that have shown the power of persistent lobbying in changing the law related to nationality and in changing the minds of others in the national community on the nature of the problem: the campaigns for an end to gender discrimination, and for dual nationality to be allowed.

The central thesis is that the state where the person has the strongest links should recognise that person as a national. This level of connection should be presumed on the basis of two generations born in the country; and also in the case of a child born in the country and still resident there at

adulthood, who should at minimum have a non-discretionary right to acquire citizenship of that country by declaration. Laws and procedures must also be revised to accommodate cross-border and nomadic populations who currently often find themselves always presumed to be foreign, and never a national. Requiring a person to prove their lack of nationality elsewhere is an impossible demand to place, especially in the African context, and especially when nationality laws are frequently drafted to allow indefinite transmission of nationality for generations born outside the country. Access to naturalisation should be improved and tolerance of dual nationality increased, above all for children. And of course states should repeal discriminatory provisions relating to the transmission of nationality to a spouse or child, including on the basis of sex, birth in or out of wedlock, race, religion, ethnic group or similar criteria.

Recognition as a national (or member of a sub-national unit) is tied up with access to property, especially land, and with economic power more generally, as well as the right to vote and participate in public affairs. In times of economic and political insecurity, the “stranger” is always likely to be suspect. Politicians around the world have found other means than citizenship law to stir up identity-based violence. Yet law reform can surely make a difference.

Samenvatting van:

Nationaliteit en Staatloosheid in Afrika: juridische en politieke aspecten betreffende nationale identiteit

Deze dissertatie onderzoekt, vanuit het perspectief van het nationaliteitsrecht, het in de Afrikaanse landen zeer belangrijke onderwerp van de zoektocht naar een nationale identiteit (“*identity politics*”). Het stelt de vraag in welke mate de nationaliteitswetten die zowel voor als na de onafhankelijkheid zijn uitgevaardigd, een positieve of negatieve rol hebben gespeeld bij het proces van natievorming waarmee de Afrikaanse staten zo hebben moeten worstelen. In het geval het nationaliteitsrecht inderdaad een rol heeft gespeeld, welke specifieke bepalingen waren dan problematisch en welke behulpzaam bij dit proces? Het onderzoek is deels gebaseerd op een vergelijking van de verschillende nationaliteitsrechtelijke bepalingen in de Afrikaanse landen, en deels op een gedetailleerde analyse van bepaalde landen en situaties waarin (nationale) identiteit in centrale plaats inneemt.

De tekst bestaat uit drie delen. Deel I bespreekt het theoretische, normatieve en juridische kader voor het nationaliteitsrecht, zowel op het internationale, Afrikaanse als nationale niveau. Vervolgens wordt in twee hoofdstukken de geschiedenis van het nationaliteitsrecht in Afrika uiteengezet. Daarbij worden ontwikkelingen tijdens de koloniale periode alsmede trends na de onafhankelijkheid besproken. Het koloniale verleden werkt tot op de dag van vandaag door in Afrika – niet alleen op het terrein van het nationaliteitsrecht en via de verschillende nationaliteitsrechtelijke statussen die bestonden vóór de onafhankelijkheid, maar ook via het beleid dat is gevoerd om de overgang naar onafhankelijkheid soepel te laten verlopen.

De Afrikaanse landen en hun wetgeving zijn hun eigen weg gegaan na de onafhankelijkheid en zijn daarbij beïnvloed door internationale ontwikkelingen. De drie meest wezenlijke trends zijn het verdwijnen van de automatische verkrijging van nationaliteit door geboorte op het grondgebied in de staten behorende tot het Gemenebest; de vermindering en afschaffing van discriminatie op grond van geslacht over het gehele continent; en de geleidelijke invoering van bepalingen die meervoudige nationaliteit toestaan. Een expliciet verbod op discriminatie op grond van ras of etniciteit werd na de onafhankelijkheid in meerdere landen aangenomen, maar later in sommige ook weer ingetrokken. Deze vormen van discriminatie blijven in veel landen een grote rol spelen op het bestuurlijke en uitvoerende niveau.

Het belangrijkste hoofdstuk in Deel I, en het juridische hart van de dissertatie, geeft een gedetailleerde beschrijving van de huidige nationaliteitsrechtelijke bepalingen in 54 Afrikaanse landen. Deze bepalingen betreffen de automatische verkrijging van nationaliteit door afstamming of geboorte op het grondgebied, verkrijging na de geboorte, meervoudige nationaliteit, en verlies van nationaliteit. Het hoofdstuk identificeert een aantal problemen – in het bijzonder de zeer zwakke rechten die worden verkregen op grond van geboorte of verblijf op het grondgebied; de wijdverbreide (maar afnemende) discriminatie op grond van geslacht; de discriminatie op grond van ras, etniciteit en religie in een kleiner aantal landen; en het vaak ontbreken van toegang tot de rechter en een met waarborgen omklede procedure wanneer iemands nationaliteit wordt afgenomen.

Het laatste hoofdstuk van Deel I kijkt naar hoe nationaliteitsrechtelijke beslissingen in de praktijk worden genomen. Het valt op dat de praktische onmogelijkheid om officiële documentatie te verkrijgen een groter probleem is dan het expliciet weigeren van een nationaliteit. Dit betekent dat, vooral in landen die bepalen dat informatie betreffende de

plaats van geboorte en de afstamming alleen middels formele registratie kan worden verkregen, het ontbreken van een effectief register van de burgerlijke stand eigenlijk even belangrijk is als de wettekst zelf. Geboorteregistratie vindt in Afrika echter in minder dan 50% van de gevallen plaats. Hoewel het percentage in sommige landen boven de 90% ligt, en ondanks de sterke verbeteringen die tot stand zijn gebracht op initiatief van de Afrikaanse Unie, ligt het percentage in andere landen onder de 10% – zelfs als deze landen gevrijwaard zijn gebleven van oorlog en strijd. Ook naturalisatieprocedures zijn vrijwel compleet ontoegankelijk, (ironisch genoeg) in het bijzonder voor de staatsburgers van andere Afrikaanse landen. Hoewel het aantal genaturaliseerde staatsburgers dus zeer beperkt is, zijn er tienduizenden personen die via naturalisatie een bepaalde nationaliteit zouden willen verkrijgen.

Deel II beschrijft de impact van de wetten en rechtspraktijk op het recht op een nationaliteit, in het bijzonder voor drie groepen: migranten – of ze nu in het verleden of recent gemigreerd zijn – en hun afstammelingen, inclusief (voormalige) vluchtelingen; bevolkingsgroepen die in een grensregio wonen, inclusief nomaden of veehoeders en groepen die te maken hebben gekregen met gebiedsoverdracht tussen staten; en weeskinderen alsmede andere kwetsbare minderjarigen, inclusief de slachtoffers van verschillende vormen van mensensmokkel.

De impact van migratie tijdens de koloniale periode alsook statenopvolging wordt behandeld in gedetailleerde landenstudies over Zimbabwe, Kenia, Uganda, Sierra Leone, de Democratische Republiek Congo en Ivoorkust. De afscheiding na de onafhankelijkheid van Eritrea en Zuid-Sudan en de overdracht, na een beslissing van het Internationaal Gerechtshof, van het Bakassi Schiereiland door Nigeria aan Kameroen (alsmede andere gebiedsoverdrachten) hebben nieuwe bevolkingsgroepen gecreëerd die het risico lopen staatloos te blijven. Deze thematiek wordt in een apart hoofdstuk besproken. Afzonderlijke themahoofdstukken bespreken de situatie van veehoeders en “inheemse volkeren” (en hoe problematisch deze terminologie in Afrika is); de moeilijkheid voor vluchtelingen die langdurig ingezetenen zijn om aan de naturalisatievoorwaarden te voldoen in de meeste Afrikaanse landen; en soortgelijke problemen die zich voordoen met betrekking tot verschillende op nationaliteit lijkende statussen binnen een staat (“*internal citizenship*”) en de verhouding tot het begrip nationaliteit op het niveau van de natiestaat. Ten slotte brengt Deel II de situatie van kwetsbare kinderen voor het voetlicht: weeskinderen, kinderen geboren buiten huwelijk, en kinderen die gescheiden zijn van hun ouders vanwege een conflictsituatie, migratie of mensensmokkel.

Deel III heeft het karakter van een conclusie en behandelt de invloed van het recht op de politieke keuzes die worden gemaakt en vice versa. Dit deel toont dat nationaliteit de kern raakt van politieke en economische macht. Het centrale argument in het boek is dat de nationaliteitsrechtelijke bepalingen zelf, invloed hebben kunnen uitoefenen op het identiteitsbeleid in de Afrikaanse staten. Tegelijkertijd is het nationaliteitsrecht ook doelbewust gebruikt en misbruikt om individuen en groepen van de gemeenschap uit te sluiten. Restrictieve nationaliteitswetten raken niet alleen de elite, maar ook de rest van de bevolking (behalve wellicht de meest geïsoleerde gemeenschappen) – zelfs in de meest disfunctionele staten. In landen waar het nationaliteitsrecht in hoge mate een uitsluitend karakter heeft gekregen, heeft het in de meest extreme gevallen direct bijgedragen aan een conflict. Dit geldt het duidelijkst voor Ivoorkust en de Democratische Republiek Congo.

Het laatste hoofdstuk gaat in op de implicaties van de bovengenoemde bevindingen voor wetswijzing op het nationale niveau alsmede voor de ontwikkeling van internationale

standaarden betreffende het recht op een nationaliteit. Het stelt dat er bepalingen zijn die individuen die momenteel van het verkrijgen van een nationaliteit worden uitgesloten, aanzienlijk kunnen helpen. Sterker nog, wetswijziging kan in meer algemene zin een bijdrage leveren aan stabiliteit in de Afrikaanse landen en tot een consensus leiden over wie het recht heeft zich verbonden te voelen met een bepaalde staat en in die staat te participeren. Het hoofdstuk stelt bovendien dat het huidige internationale kader niet erg behulpzaam is bij het oplossen van praktische problemen. Zo rijst de vraag naar het recht op een nationaliteit op dit moment alleen als staatloosheid wordt aangetoond; in plaats daarvan moet nagedacht worden over het recht op een nationaliteit op zichzelf – en onafhankelijk van het niet-bezitten van een andere nationaliteit. Een groot aantal personen in Afrika bevindt zich in het schemergebied tussen het onbetwistbaar hebben van een nationaliteit en het onbetwistbaar staatloos zijn. Hun problemen zullen niet worden opgelost door ze te vragen eerst hun staatloosheid aan te tonen voordat ze in aanmerking komen voor een andere nationaliteit.

De vraag voor de staat en voor politici (en niet alleen in Afrika) is om beleid te maken dat “vreemdelingen” in staat stelt “autochtoon” te worden, en dit op een manier dat, enerzijds, geen van beide groepen het risico loopt tot het einde der tijden uitgesloten te worden en, anderzijds, geen tegenreactie wordt uitgelokt van de groep die zich als de ontvangende partij ziet. De uitdaging is bovenal om de regels voor iedereen helder en transparant te maken: het gevaar van onduidelijke regels met betrekking tot de verkrijging van nationaliteit komt het duidelijkst naar voren in landen waar nationaliteitsrechtelijke issues tot conflicten hebben geleid. Het is niet onredelijk, en kan zelfs nodig of noodzakelijk zijn in het belang van de maatschappelijk vrede, om een onderscheid te maken tussen staatsburgers en anderen, aangezien het idee van de “natie” uitgaat van de situatie dat staatsburgers meer rechten hebben dan vreemdelingen. Maar het moet mogelijk zijn om van status te veranderen. Als dit niet zo is, zal de geprivilegieerde status worden aangevallen van hen die zich “binnen het hek bevinden”.

De laatste paragrafen van Deel III vatten de belangrijkste aanbevelingen samen om de bovengenoemde doelstellingen te verwezenlijken. Deze aanbevelingen betreffen zowel het ontwikkelen van standaarden op het Afrikaanse als op het nationale niveau, en zijn deels gebaseerd op de betrokkenheid van de auteur bij nationaliteitsrechtelijke activiteiten van verschillende mensenrechtengroepen binnen de Afrikaanse Unie – in het bijzonder bij het pleidooi voor een protocol bij het *African Charter on Human and Peoples Rights* getiteld *Specific Aspects of Statelessness and the Right to a Nationality in Africa*. De aanbevelingen sluiten ook aan bij het voorbeeld van twee lobbygroepen op het Afrikaanse continent. De volhardende campagnes tegen discriminatie op grond van geslacht en voor de acceptatie van meervoudige nationaliteit hebben laten zien dat er zowel op het wetgevende niveau als in de perceptie van deze thema's door de nationale gemeenschap positieve resultaten kunnen worden geboekt.

De centrale stelling van deze dissertatie is dat de staat waarmee een persoon het sterkst verbonden is, deze persoon als een staatsburger zou moeten erkennen. Deze mate van verbondenheid moet verondersteld worden als twee verschillende generaties op het grondgebied van de staat zijn geboren, en ook als een kind of het grondgebied is geboren en daar bij het bereiken van de meerderjarigheid nog steeds verblijft. Deze laatste groep zou minimaal een optierecht op de nationaliteit van dat land moeten hebben, zonder dat de staat de verkrijging van nationaliteit kan weigeren. Wetten en procedures moeten ook herzien worden in het belang van bevolkingsgroepen die een nomadisch of grensoverschrijdend leven leiden. Op dit moment worden deze mensen vaak als vreemdelingen beschouwd en niet als

staatsburgers. De eis om aan te tonen dat een persoon geen andere nationaliteit bezit is, zeker in de Afrikaanse context, een eis waar onmogelijk aan kan worden voldaan. Dit wordt nog bemoeilijkt doordat veel Afrikaanse nationaliteitswetten zo geformuleerd zijn dat de nationaliteit tot in eeuwigheid wordt doorgegeven aan de generaties die in het buitenland zijn geboren. De toegang tot naturalisatie zou moeten worden vergemakkelijkt en meervoudige nationaliteit zou nog breder geaccepteerd moeten worden, vooral voor kinderen. Uiteraard zouden staten ook alle discriminatoire bepalingen moeten afschaffen. Deze betreffen op het moment het doorgeven van nationaliteit aan een echtgeno(o)t(e) of kind, en discriminatie op grond van geslacht, geboorte buiten huwelijk, ras, religie, etniciteit en andere soortgelijke criteria.

De erkenning als staatsburger (of lid van een sub-nationale eenheid) heeft consequenties voor toegang tot eigendom, vooral van land, en met economische macht in het algemeen. Maar het heeft ook gevolgen voor zaken als het stemrecht en de deelname aan de publieke zaak. In tijden van economische en politieke onzekerheid loopt de “vreemdeling” altijd het risico als verdacht te worden aangemerkt. Politici over de hele wereld hebben manieren gevonden die, buiten het nationaliteitsrecht om, identiteit-gerelateerde agressie kunnen oproepen. Desondanks kan wetswijziging een groot verschil maken.