

WITHOUT NATIONALITY, WITHOUT RIGHTS ? THE RECOGNITION OF STATELESS PERSONS IN LUXEMBOURG

**STATELESSNESS IN THE EU PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: WITH FOCUS ON
STATELESSNESS AS A VULNERABILITY**

Marion DUBOIS
Passerell
Monday, 27th October 2025



WHO IS PASSERELL ?

1

Legal contact point: informing and assisting exiled and vulnerable people to exercise their rights in Luxembourg

2

Monitoring and legal action unit: case-law database and dissemination of research through publications and newsletters

3

Trainings on human rights and asylum law as well as the practice in Luxembourg for professionals and beneficiaries

4

Advocacy on fundamental rights

5

Socialisation projects

5 EMPLOYEES

1 SECRETARY

1 LEGAL ASSISTANT

1 INTERPRETOR

AROUND 30-ISH

VOLUNTEERS WITH A LEGAL

BACKGROUND + 20

BENEFICIARIES

VOLUNTEERING

INTRODUCTION : STATELESSNESS IN NUMBERS

- **16 beneficiaries of international protection** being recognized as “without citizenship” or “stateless” on their residence permit in 2024 ;
- **9 travel documents** for stateless persons delivered in 2024.

**DOES LUXEMBOURG HAVE VERY FEW STATELESS PEOPLE WITHIN ITS POPULATION?
OR IS THIS RATHER A SIGN OF UNDER-RECOGNITION?**

**LACK OF
DATA
IN
LUXEMBOURG**

1. THE LEGAL FRAMEWORK IN LUXEMBOURG: PREVENTION, IDENTIFICATION, AND PROTECTION OF STATELESS PERSONS

- Luxembourg is party to several international conventions:
- UN Conventions:
 - **1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons** (ratified in **1960**)
 - **1961 Convention on the Reduction of Statelessness** (ratified in.... **2017!**)
- Council of Europe Conventions :
 - **1997 European Convention on Nationality** (ratified in... **2017!**)
 - **2006 Convention on the Avoidance of Statelessness in Relation to State Succession** (ratified in... **2017!**)



1. THE LEGAL FRAMEWORK IN LUXEMBOURG: PREVENTION, IDENTIFICATION, AND PROTECTION OF STATELESS PERSONS

- National legislative level:
 - The 1954 Convention has **not been transposed** into national legislation ;
 - No provisions regarding the procedure or the rights granted to stateless persons ;
 - No mention in the two main legislations regarding asylum and migration.
- Political level:
 - Only **two parliamentary questions** on the topic of statelessness over the last years (n°1573 from 22/11/2024 and n°3055 from 17/10/2025)

IS STATELESSNESS AN OVERLOOKED TOPIC?

2. KEY PROCEDURAL CHALLENGES



- **Proactive approach** by the person who considers themselves stateless;
- **Written form** to be sent to the Immigration Directorate (Ministry for Internal Affairs);
- Right to **free legal aid** during process;
- In theory: answers within **3 months**;
- If positive answer: **travel document** delivered for **5 years** (9 travel documents delivered in 2024);
- Right to **appeal** within **3 months** (no suspensive effect)

2. KEY PROCEDURAL CHALLENGES



a. A noter que la reconnaissance de l'apatridie ne donne pas automatiquement droit à un séjour. L'étranger auquel le statut d'apatride a été reconnu est considéré comme un ressortissant de pays tiers et doit remplir les conditions du droit d'entrée et de séjour conformément au Chapitre 3 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

- A residence permit is **not automatically delivered** ;
- Source : answer to the parliamentary question no 997 (17/04/2025) + note du 24 juin 2016 sur le statut d'apatride

2. KEY PROCEDURAL CHALLENGES



- **No procedural guarantees** regarding residence during the procedure (removal possible);
- **No transposition** of international instruments into national law;
- **Burden of proof** lies with the applicant;
- No automatic **interview**;

4. JURISPRUDENCE OVERVIEW

Providing proof we do not have

incombe à toute personne se prévalant de ce statut d'apatrié d'apporter la preuve qu'il a perdu la nationalité qui était la sienne par naissance ou qu'il n'en a jamais eue, le demandeur ne devant à cet égard pas prouver qu'il n'a aucune nationalité, mais plutôt qu'il ne peut pas prétendre à la nationalité des Etats pertinents pour lui, à savoir celle de son pays de naissance, du pays où réside sa famille ou du pays où il séjournait auparavant.

Le fait qu'au Luxembourg, la charge de la preuve incombe au demandeur du statut d'apatride ne saurait dès lors poser problème, d'autant que les autorités luxembourgeoises n'hésitent pas à assister le demandeur, le cas échéant, dans ses démarches.

Cour administrative, n°46365C du rôle, 25 janvier 2022

Right to an interview

Quant au reproche de ne pas avoir été convoqué à un entretien dans le cadre de sa demande en reconnaissance du statut d'apatride, force est de constater qu'aucune disposition n'imposait au ministre de convoquer l'appelant à un entretien, le Manuel du HCR invoqué par l'appelant à l'appui de son moyen étant dépourvu de valeur juridique contraignante. Si le ministre a choisi de ne pas entendre l'appelant, il a dû estimer que cela n'était pas nécessaire en ce qu'il a jugé être en possession de tous les éléments nécessaires pour examiner la demande, l'appelant ayant par ailleurs été assisté par son avocat dans sa démarche.

4. JURISPRUDENCE OVERVIEW

No judicial developments regarding the burden of proof even when no cooperation from country of origin

Il appartient dès lors à Monsieur (A) d'apporter la preuve, pièces à l'appui, qu'il n'a jamais été ou n'est plus ressortissant érythréen et éthiopien. Il doit, en outre, démontrer avoir entrepris de manière infructueuse des démarches auprès des autorités éthiopiennes et érythréennes et s'être vu opposer un refus de leur part.

Or, le tribunal est amené à constater qu'il ressort des éléments du dossier administratif que Monsieur (A) ne s'est jamais vu opposer un refus de la part des autorités éthiopiennes ou érythréennes.

Tribunal administratif, n° 50023 du rôle, 12 mai 2025

5. PRACTICAL CONSEQUENCES FOR STATELESS PERSONS

Collusion between international protection and statelessness

Monsieur,

Par la présente, j'ai l'honneur de revenir à votre demande en obtention du statut d'apatride réceptionnée en date du 30 septembre 2025.

Force est de constater que votre demande est sans objet alors tel qu'il ressort de votre titre de voyage pour réfugiés la qualité d'apatride vous a déjà été reconnue.

Je vous prie de croire, Monsieur, en l'expression de mes salutations distinguées.

- Statelessness recognition = **protection** in case refugee status is withdrawn ;
- For once, status granted **without** having to make the formal request ;

5. PRACTICAL CONSEQUENCES FOR STATELESS PERSONS

Collusion between international protection and statelessness

- For recognized stateless persons: significant disparities in the residence permits issued, leading to inequalities.
 - **16 beneficiaries of international protection** recognized in 2024 as “without nationality” or “stateless.”
 - **9 stateless travel documents** issued in 2024, often accompanied by a “**vie privée**” residence permit as a last resort (the rights conferred by this permit do not align with the requirements of the Convention)

En réponse à la demande sous rubrique, j'ai l'honneur de vous informer qu'un titre de séjour de type **vie privée** vous sera délivré avec une validité du 9 septembre 2022 au 8 septembre 2023.

- Observation sur le titre: autorisation requise pour toute activité salariée/indépendante

Vous êtes invité à prendre un rendez-vous au ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'immigration afin que vos données biométriques (empreintes, photo) puissent être saisies(*) en vue de l'établissement du titre de séjour. La prise d'un rendez-vous pour la saisie des données biométriques doit être effectuée en ligne (<http://guichet.lu/rdv-TS>).

5. PRACTICAL CONSEQUENCES FOR STATELESS PERSONS

- Persons whose identity cannot be verified are in a **legal limbo**:
 - Number of “**report à l'éloignement**” issued in 2024: 87.
 - Indefinite duration of the “report”, with very limited safeguards for the beneficiaries.

6. PROVISIONS FROM THE ASYLUM AND MIGRATION PACT

A common EU system to manage migration



Secure external borders

- Robust screening
- Eurodac asylum and migration database
- Border procedure and returns
- Crisis protocols and action against instrumentalisation



Fast and efficient procedures

- Clear asylum rules
- Guaranteeing people's rights
- EU standards for refugee status qualification
- Preventing abuses



Effective system of solidarity and responsibility

- Permanent solidarity framework
- Operational and financial support
- Clearer rules on responsibility for asylum applications
- Preventing secondary movements



Embedding migration in international partnerships

- Preventing irregular departures
- Cooperation on readmission
- Fighting migrant smuggling
- Promoting legal pathways

**NO SYSTEMATIC TREATMENT
OF STATELESSNESS IN THE
NEW PACT, BUT
RECOGNITION OF THE
VULNERABILITY OF
STATELESS PERSONS**

7. RECOGNITION AND SUPPORT OF STATELESS PERSONS: CIVIL SOCIETY PERSPECTIVES



- Clear **procedural safeguards** during the determination process;
- A **shared burden of proof**;
- Access to a **long-term residence permit** with free access to the labor market;
- **Travel document**;
- A maximum procedure length of **three months**.

THANK YOU !

QUESTIONS?



MARION.DUBOIS[AT]PASSERELL.LU



+352 621 592 954