

Staatloosheid en vluchtelingen in Nederland

Country Briefing



European
Network on
Statelessness



Institute on
Statelessness and
Inclusion



steunpunt vluchtelingen



WAAROM IS STAATLOOSHEID RELEVANT VOOR HET VLUCHTELINGEN DEBAT IN EUROPA?

Staatloosheid is een verborgen probleem dat veel vluchtelingen treft die in Europa aankomen. Volgens Eurostat werden meer dan 115,000 van de vier miljoen personen die asiel aanvroegen in de EU in 2015-2018 aangemerkt als 'staatloos', "onbekende nationaliteit" of "Palestina". Nog meer personen komen uit landen met problematische nationaliteitswetgevingen, zoals Syrië, Irak, Somalië, Iran, Eritrea of Soedan, waar genderdiscriminatie of statenopvolging betekent dat zij of hun kinderen het risico lopen op staatloosheid. Mensen die door staatloosheid worden getroffen worden geconfronteerd met discriminatie als er geen redelijke tegemoetkoming wordt gevonden voor hun nationaliteitsproblemen, bijvoorbeeld binnen internationale beschermingsprocedures en de levering van essentiële diensten. De meeste landen in Europa zijn onvoldoende voorbereid: slechts een handjevol heeft procedures om vast te stellen wie staatloos is op hun grondgebied en verleent hen de specifieke rechten die zijn verankerd in internationale en regionale wetgeving met betrekking tot de bescherming van staatlozen en het recht op een nationaliteit.

WAT IS DE VLUCHTELINGENCONTEXT IN NEDERLAND?

Nederland wordt door vluchtelingen in Europa meestal beschouwd als een land van bestemming. Gegevens van de Nederlandse regering en Eurostat tonen een geleidelijke afname van het aantal eerste aanvragen voor asielaanvragen sinds 2015. In 2015 zijn 43.093 aanvragen ingediend, ten opzichte van 14.716 in 2017. Hiervan zijn 120 ingediend door mensen die zijn geregistreerd als 'staatloos' in 2017, 310 in 2016 en 2.399 in 2015. Op 1 januari 2019 waren 12.869 'staatlozen' geregistreerd door het nationale bureau voor de statistiek (CBS) in vergelijking met 2.005 in 2012. De toename wordt voornamelijk toegeschreven aan staatloze vluchtelingen uit Syrië.

WAT IS DE JURIDISCHE SITUATIE VOOR STAATLOZEN IN NEDERLAND?

Nederland is partij bij alle relevante VN- en Europese staatloosheidsconventies. Hoewel het reserveringen heeft bij het Verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen (dat de rechten die aan staatlozen worden toegekend definieert en verankert), heeft Nederland toegezegd deze op te heffen. Er is geen specifieke procedure voor de vaststelling van staatloosheid in Nederland, hoewel de Tweede Kamer in 2019 de nieuw voorgestelde wetgeving op dit gebied zou moeten overwegen. Momenteel zijn er twee mogelijke administratieve procedures voor een persoon om zich als staatloos te registreren, afhankelijk van hun rechtmatig verblijf. Identificatie als 'staatloze' leidt niet tot een verblijfsvergunning, hoewel een rechtmatig verblijvende staatloze die zich als zodanig registreert in de gemeente mogelijk toegang heeft tot een reisdocument en een gefaciliteerde route naar naturalisatie. De definitie van staatloze in het Nederlandse recht is beperkter dan in het Verdrag van 1954. Voor meer informatie over staatloosheid in Nederland, zie [Statelessness Index country page](#).

WAAROM IS STAATLOOSHEID RELEVANT VOOR DE VLUCHTELINGENRESPONS IN NEDERLAND?

Volledig betrouwbare gegevens over staatloosheid onder vluchtelingen ontbreken in Nederland. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste komt dit omdat er geen officiële en centrale procedure bestaat om vast te stellen wie er op het grondgebied staatloos is, waaraan vervolgens een verblijfsvergunning aan verbonden is. Vervolgens is het onmogelijk voor staatlozen zonder



rechtmatig verblijf zich in te schrijven in de gemeente, waar cijfers worden bijgehouden. Er zijn tevens geen gegevens beschikbaar over het aantal kinderen die worden geboren onder staatloze vluchtelingen. Wel is er bekend hoeveel staatlozen, die geregistreerd staan, er in het algemeen in Nederland zijn geboren. In de leeftijdscategorie van 0-14 jaar zijn er 1.440 in Nederland geboren staatlozen geregistreerd door het CBS op 1 januari 2019. De grootste groep vluchtelingen getroffen door staatloosheid in Nederland zijn Palestijnen, hoewel er ook gevallen zijn van Koeweitse Bidoon, Rohingya, staatloze Koerden en mensen uit de voormalige USSR. De belangrijkste problemen rondom staatloosheid, die voortvloeien uit ons onderzoek in de Nederlandse context, worden hieronder toegelicht.

Aankomst & registratie

- Nationaliteitsproblemen worden niet nauwkeurig geïdentificeerd en geregistreerd bij aankomst.
- Het onvermogen om staatloosheid te identificeren of vast te leggen leidt tot een registratie met toegekende nationaliteit of 'nationaliteit onbekend', die later moeilijk te corrigeren kan zijn omdat er een hoge bewijsstandaard is om staatloosheid vast te stellen.
- Een verblijfsvergunning en documenten om staatloosheid te 'bewijzen' zijn nodig om je als 'staatloos' te laten registreren in de gemeente.
- Er is een algemeen gebrek aan bewustzijn over de implicaties van staatloosheid en de rechten en bescherming die staatlozen volgens het internationale recht worden geboden.

Bepaling van vluchtelingenstatus

- Onduidelijkheid over iemands nationaliteit kan van invloed zijn op de beoordeling van de geloofwaardigheid.
- Er is een algemeen gebrek aan bewustzijn over staatloosheid bij de autoriteiten.
- Staatlozen melden dat hun nationaliteitsproblemen niet adequaat worden aangepakt in de procedure waardoor er een hogere kans is op weigering van bescherming.
- Er is geen procedure voor de vaststelling van staatloosheid in Nederland, het is daardoor niet duidelijk wat de wettelijke routes naar bescherming zijn volgens het Verdrag van 1954 als een staatloze vluchteling wordt geweigerd krachtens het Verdrag van 1951.

Vreemdelingendetentie

- Als staatloosheid niet adequaat wordt geadresseerd in de procedure kan dit leiden tot langdurige - en het risico op willekeurige of onwettige - detentie.
- Er lijkt een algemeen aangenomen overtuiging te bestaan onder functionarissen dat individuen onderworpen kunnen worden aan terugkeerprocedures en worden verwijderd, zelfs als zij staatloos zijn.

Recht van het kind op een nationaliteit

- Het gebrek aan bewustzijn over de implicaties van staatloosheid en genderdiscriminatie in nationaliteitswetgevingen leidt tot een inconsequente toepassing van de waarborg om de Nederlandse nationaliteit te verlenen aan anders staatloze kinderen die in het land zijn geboren.

Naturalisatie

- Er is een beperkte gefaciliteerde naturalisatieprocedure voor staatlozen in Nederland (zij kunnen na drie jaar in plaats van vijf rechtmatig verblijf aanvragen en zijn vrijgesteld van het paspoortvereiste), maar een geboorteakte is nog steeds noodzakelijk, waaraan niet veel staatlozen kunnen voldoen.
- Staatlozen kunnen vaak niet voldoen aan de documentatievereisten voor naturalisatie en als een persoon is geregistreerd als 'nationaliteit onbekend' kunnen zij niet profiteren van de gefaciliteerde naturalisatie die alleen geldt voor personen geregistreerd als 'staatloos' (zij moeten een paspoort tonen en 5 jaar wachten).
- Er is extra kwetsbaarheid voor slachtoffers van mensenhandel door het verlies van documenten aan hun mensenhandelaar als ook voor vluchtelingen en het onvermogen om contact op te nemen met landen van herkomst voor nieuwe documenten.
- Het ontbreken van geboorteaktes bij een aantal staatloze bevolkingsgroepen kan een belemmering vormen voor naturalisatie.

WAT ZIJN DE RELEVANTE VLUCHTELINGENRESPONS PARTIJEN IN DE NEDERLANDSE CONTEXT?

Stadium	Belangrijke actoren en rol
Aankomst & registratie	<ul style="list-style-type: none">• Het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers die naar Nederland komen• VluchtelingenWerk vertegenwoordigt de belangen van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland, vanaf het moment van toetreding tot integratie in de Nederlandse samenleving• De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor het beoordelen van alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen wonen of Nederlander willen worden
Ondersteuning tijdens (herhaalde) asielaanvraag	<ul style="list-style-type: none">• COA• Vluchtelingenwerk• Advocaten• Nationale Ngo's (ASKV Steunpunt Vluchtelingen, INLIA, Vluchtelingen in de Knel, Stichting ROS, STIL Utrecht, VluchtelingenWerk, etc.)
Bepaling van vluchtelingenstatus	<ul style="list-style-type: none">• IND (zie hierboven)
Detentie & terugkeer	<ul style="list-style-type: none">• De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) is verantwoordelijk voor het versnellen van het vrijwillig en gedwongen vertrek van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven• De Hulpofficier van Justitie is betrokken bij het detentiebesluit• Meldpunt Vreemdelingendetentie (onderdeel van Stichting LOS) ondersteunt mensen in detentie - ze kunnen vanuit binnen detentie worden gebeld op hun gratis hotline



	<ul style="list-style-type: none">• Internationale Organisatie voor Migratie biedt ondersteuning bij vrijwillige terugkeer• Bridge to Better biedt hulp bij vrijwillige terugkeer• GoedWerk Foundation biedt hulp bij vrijwillige terugkeer• Advocaten helpen bij het procederen tegen een detentiebesluit en/of terugkeerprocedures
Geboorteregistratie	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente is verantwoordelijk voor alle administratieve procedures met betrekking tot registraties en burgerlijke stand
Naturalisatie	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente is verantwoordelijk voor het ontvangen van een naturalisatieverzoek en stuurt dit door naar de IND• De IND is verantwoordelijk voor de besluitvorming in de naturalisatieprocedure

WAT ZIJN DE PRIORITEITSGBIEDEN VOOR ACTIE OM STAATLOOSHEID IN DE NEDERLANDSE CONTEXT AAN TE PAKKEN?

- Procedurele duidelijkheid en duidelijke richtlijnen zijn vereist ter ondersteuning van de nauwkeurige identificatie en registratie van staatloosheid en nationaliteitsproblemen bij aankomst van vluchtelingen
- Begeleiding en capaciteitsopbouw moeten worden verstrekt aan de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de bepaling van de vluchtelingenstatus, om hen in staat te stellen staatloosheid-gerelateerde vervolging in internationale beschermingsprocedures aan te pakken, en staatloze vluchtelingen door te verwijzen naar een procedure om hun staatloosheid te bepalen
- Een procedure voor vaststelling van staatloosheid en een beschermingsregeling moeten wettelijk worden vastgelegd om Nederland in staat te stellen zijn internationale verplichtingen krachtens het Verdrag van 1954 na te komen en het risico van willekeurige detentie te verminderen
- Een gefaciliteerde route naar naturalisatie moet worden geïmplementeerd en barrières voor naturalisatie dienen te worden verwijderd voor staatlozen in Nederland, in overeenstemming met het Verdrag van 1954

STAATLOOSHEID: DE BASIS

Een staatloze werd in het Verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen en het internationaal gewoonterecht omschreven als "**een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd**". Het is iemand die geen nationaliteit van een enkel land heeft. Sommige mensen worden staatloos geboren, terwijl anderen staatloos worden in de loop van hun leven. Hoewel staatlozen soms ook vluchtelingen kunnen zijn, zijn de twee categorieën verschillend in internationaal recht. Enkele van de belangrijkste oorzaken van staatloosheid zijn tekortkomingen in nationaliteitswetgevingen, discriminatie, gedwongen ontheemding, statenopvolging, beperkte administratieve praktijken en willekeurige ontneming van de nationaliteit. Staatloosheid is een verborgen probleem vanwege het gebrek aan betrouwbare gegevens over staatloze bevolkingsgroepen. UNHCR rapporteert cijfers voor slechts 3,9 miljoen van de geschatte 10 miljoen staatlozen over de hele wereld in hun Global Trends Report 2017.



Staatloos zijn betekent vaak het niet het hebben van een geboorteakte of andere juridische documentatie, niet hebben of kunnen doorgeven van een nationaliteit aan kinderen, geen toegang hebben tot formeel onderwijs en andere diensten, niet in staat zijn om te reizen en geconfronteerd worden met veel juridische en administratieve obstakels. Staatloos zijn betekent vaak "juridisch onzichtbaar" zijn.

OVER DEZE BRIEFING

Deze briefing wordt gepubliceerd door het European Network on Statelessness en het Institute on Statelessness and Inclusion als onderdeel van het #StatelessJourneys project (<https://statelessjourneys.org>) waarin de relatie tussen staatloosheid en gedwongen migratie in Europa wordt onderzocht. Het is gebaseerd op eerste bevindingen uit onderzoek in Griekenland, Servië en Nederland en vragenlijsten ingevuld door ENS-leden in andere Europese landen. Het is niet bedoeld om een alomvattend beeld te geven, maar eerder om de aandacht te vestigen op een aantal van de belangrijkste uitdagingen met betrekking tot de link tussen staatloosheid en gedwongen migratie, het wijzen op punten voor verder onderzoek, en het geven van aanbevelingen voor maatregelen om de uitdagingen te adresseren op nationaal en regionaal niveau.

Voor verdere informatie over dit project:

- **Nina Murray**, Head of Policy & Research, European Network on Statelessness, nina.murray@statelessness.eu
- **Marlotte van Dael**, Project coordinator & researcher, ASKV Refugee Support, marlotte@askv.nl



Statelessness is often overlooked in asylum and migration debates. It is a hidden but very real issue affecting many refugees and migrants in Europe.

#StatelessJourneys is a joint project between the European Network on Statelessness and the Institute on Statelessness and Inclusion. It was designed to expose gaps, identify solutions and deliver evidence-based advocacy to secure the protection of stateless refugees and migrants, and to prevent new cases of statelessness arising in Europe.

For more information about the issue and the project please visit <https://statelessjourneys.org>



We would like to acknowledge the support of Open Society Foundations.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Cover photo: Netherlands. Syrian Kurdish refugees arrive in Holland; © UNHCR/Andrew McConnell

This report is licenced under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-Share Alike 4.0 International licence. With appropriate credit, this report can be copied, redistributed and adapted for non-commercial purposes. If you build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original. The terms of this licence however should not be interpreted as precluding in any way the use of the report as a reference tool by legal practitioners working for remuneration.

