

STAATLOOSHEID BRIEFING
AUGUST 2024

Netherlands



INTRODUCTIE

De [Statelessness Index](https://index.statelessness.eu/) (<https://index.statelessness.eu/>) is een online vergelijkend instrument dat de wetgeving, het beleid en de praktijk met betrekking tot de bescherming, het voorkomen en verminderen van staatloze personen in kaart brengt en afweegt tegen internationale normen en *good practice*. De Index werd ontwikkeld en wordt onderhouden door het [European Network on Statelessness \(ENS\)](#)ⁱ, een civil society alliantie van meer dan 180 organisaties en individuen in 41 landen die zich inzetten om het recht op een nationaliteit te waarborgen en te garanderen dat staatlozen in Europa toegang hebben tot hun rechten.

ENS werkt met haar ledenⁱⁱ aan onderzoek en verzamelt vergelijkende informatie over staatloosheid in [Nederland](#).ⁱⁱⁱ Deze briefing vat de bevindingen samen over hoe het Nederlandse recht, beleid en praktijk presteert tegen internationale normen en *good practice* inzake de bescherming van staatloze mensen en het voorkomen en verminderen van staatloosheid. Het beslaat vijf onderwerpen - internationale en regionale instrumenten, bevolkingsgegevens, vaststelling en status van staatloosheid, detentie en preventie en reductie - en doet een reeks aanbevelingen aan de Nederlandse regering voor hervorming op een aantal belangrijke punten.

Staatloos zijn betekent dat een persoon door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd. Juridisch gezien betekent dit dat meer dan 10 miljoen mensen overal ter wereld - en meer dan een half miljoen mensen in Europa – geen toegang hebben tot fundamentele civiele, politieke, economische, culturele en sociale rechten.



INTERNATIONALE EN REGIONALE INSTRUMENTEN

Verscheidende internationale en regionale verdragen voorzien in de bescherming van de rechten van staatloze mensen en in het voorkomen en verminderen van staatloosheid. Nederland is partij bij alle vier van de staatloosheidsverdragen ([Verdrag van 1954 met betrekking tot de status van staatlozen](#); [Verdrag van 1961 over de beperking van staatloosheid](#); [Europees Verdrag inzake nationaliteit](#); [Verdrag van de Raad van Europa over het vermijden van staatloosheid met betrekking tot Staatsopvolging](#)) en heeft in 2023 de voorbehouden die het had gemaakt bij het Verdrag van 1954 verwijderd. Het is staat-partij bij alle andere relevante regionale en internationale verdragen, met uitzondering van het Verdrag inzake de rechten van migrerende werknemers. Dit betekent dat Nederland verplichtingen heeft om het recht op een nationaliteit te beschermen en staatloosheid te voorkomen. Nederland behoudt voorbehouden bij de artikelen 8 en 26 van het Verdrag van 1954. De Tweede Kamer heeft op 31 mei 2022 gestemd voor de intrekking van de voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid.

Dit gezegd hebbende behoudt Nederland een voorbehoud bij artikel 7 van het [Europees Verdrag inzake nationaliteit](#), dat van invloed is op de staatloosheid van kinderen, aangezien het toestaat dat de Nederlandse nationaliteit wordt verloren door een kind waarvan de ouders afzien van de Nederlandse nationaliteit. Bovendien hebben haar voorbehouden op enkele artikelen van het [Verdrag inzake de rechten van het kind](#), inclusief met betrekking tot het recht op wettelijke vertegenwoordiging, meerderjarigheid en toegang tot sociale zekerheid, geen directe invloed op staatloosheid, maar kunnen staatloze kinderen in Nederland hier wel beïnvloed door worden.

De Nederlandse overheid dient te overwegen de voorbehouden bij het Europese Verdrag inzake Nationaliteit en het Verdrag inzake de rechten van het kind in te trekken om zo staatloze kinderen op hun grondgebied het beste te beschermen.



STAATLOZEN BEVOLKING DATA

Staten moeten betrouwbare kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over staatloosheid verzamelen en maatregelen nemen om staatlozen op hun grondgebied te tellen.^{iv} De beschikbaarheid van betrouwbare gegevens hangt samen met de vraag of er procedures bestaan om staatloosheid te identificeren en te bepalen.

De Nederlandse nationale statistische database bevat enkele uitgesplitste gegevens over de staatloze bevolking. Door inconsistenties in de registratie van nationaliteit en staatloosheid, en de slechts recente invoering van een identificatieprocedure voor staatloze mensen, is het echter waarschijnlijk dat de werkelijke omvang van deze groep wordt ondergerapporteerd. Het totale aantal mensen dat door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) als 'staatloos' of 'met onbekende nationaliteit' is geregistreerd, was 27.637 op 1 januari 2023. UNHCR rapporteert overheidscijfers voor de staatloze bevolking in Nederland. CBS rapporteert ook het aantal staatlozen dat voor het eerst een verblijfsvergunning heeft gekregen, per jaar en type vergunning. Ngo's en UNHCR hebben kaartstudies naar staatloosheid uitgevoerd. Gegevens van het ministerie van Veiligheid en Justitie laten zien dat ongeveer 50 mensen met 'onbekende nationaliteit' in 2023 in vreemdelingendetentie zaten.

De Nederlandse regering moet concrete stappen ondernemen om de registratie van staatlozen te verbeteren, onder meer door de statistische categorieën die door verschillende agentschappen worden gebruikt te definiëren en harmoniseren, inclusief een afzonderlijke categorie "staatloos" die up-to-date is. Nederland dient ervoor te zorgen dat registratieambtenaren worden opgeleid om staatloosheid nauwkeurig te identificeren en vast te leggen.



VASTSTELLING STAATLOOSHEID EN STATUS

Om de bescherming en rechten te bieden die zijn neergelegd in het Verdrag van 1954, waaronder een verblijfsvergunning en het recht op werk, studie en gefaciliteerde naturalisatie, moeten staatspartijen staatlozen op hun grondgebied kunnen identificeren. De VN-Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) beveelt aan dat dit het beste wordt nagekomen door middel van een speciale vaststellingsprocedure staatloosheid.^v

De Nederlandse wet hanteert een definitie van een staatloos persoon, maar de die is iets beperkter dan die in het Verdrag van 1954. In 2023 werd een wettelijke procedure ingevoerd om staatloosheid vast te stellen. Dit leidt echter niet tot verblijfsrechten of andere vormen van bescherming voor erkende staatlozen. Er bestaat geen specifieke procedure waarmee staatlozen hun verblijf in Nederland kunnen regulariseren uitsluitend op basis van hun staatloosheid. De civiele kamer van de Rechtbank Den Haag kan staatloosheid vaststellen, net als administratieve autoriteiten in bepaalde gevallen van 'evidente staatloosheid'. Er is echter geen wettelijke verplichting voor autoriteiten om een verzoek om erkenning als staatloze te beoordelen binnen een administratieve procedure. In een gerechtelijke procedure moet de rechter een verzoek wel in behandeling nemen, maar alleen als de aanvrager een verzoekschrift indient.

Gemeenten hadden eerder expertise opgebouwd op het gebied van staatloosheid, omdat zij mensen als staatloos konden registreren in de Basisregistratie Personen (BRP). Onder de nieuwe wetgeving mogen gemeenten echter niet langer zelfstandig beslissen over gevallen van 'evidente staatloosheid' die niet expliciet in de wet zijn opgenomen. Hierdoor kunnen individuen gedwongen worden een langdurige en kostbare juridische procedure te starten. Gratis juridische bijstand is beschikbaar voor mensen die een afwijzing voor de rechter willen aanvechten en zelf de kosten niet kunnen dragen, mits de afwijzing gemotiveerd is. Er wordt echter geen tolk verstrekt.

Erkenning als staatloze geeft geen recht op verblijf. Wel kunnen erkende staatlozen met een verblijfsvergunning gebruikmaken van bepaalde economische en sociale rechten en een reisdocument aanvragen.

Op basis van de EU-richtlijn Tijdelijke Bescherming biedt Nederland tijdelijke bescherming aan bepaalde staatlozen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten. Dit geldt voor mensen die in Oekraïne internationale bescherming hadden, een andere vorm van tijdelijke nationale bescherming genoten, of een geldige verblijfsvergunning hadden, evenals hun gezinsleden. Voor anderen die niet aan deze criteria voldoen, blijft bescherming echter uit.

De Nederlandse regering zou in de wet een specifieke procedure voor de vaststelling van staatloosheid moeten opnemen met een koppeling

aan het verblijfsrecht. Dit in lijn met de richtlijnen van UNHCR en *good practices* op het gebied van toegang tot de procedure en de procedurele beschermingen. Daarnaast moet Nederland zijn verplichtingen onder het Verdrag van 1954 nakomen door een specifieke beschermingsstatus voor staatloze mensen in de wet op te nemen, inclusief het recht op een verblijfsvergunning en andere 1954 verdragsrechten.



DETENTIE

Staatloze mensen hebben te maken met een verhoogd risico op arbitraire vreemdelingendetentie, met name waar juridische waarborgen ontbreken om staatloosheid en daarmee verband houdende belemmeringen voor verwijdering te identificeren.^{vi} Nederland is gebonden aan de EU-terugkeerrichtlijn, die bijzondere aandacht vereist voor de situatie van kwetsbare personen. Het herziende EU-terugkeerhandboek^{vii} vereist tevens dat aandacht wordt besteed aan de specifieke situatie van staatloze mensen, waarbij zorg wordt gedragen voor een redelijk uitzicht op terugkeer voordat de detentie van een persoon plaats vindt of wordt verlengd.

In de praktijk voorziet het Nederlandse recht in enkele juridische waarborgen en beperkte bescherming tegen willekeurige detentie, maar er zijn aanzienlijke tekortkomingen. Hoewel wettelijk bepaald is dat detentie slechts een laatste redmiddel mag zijn en er een reëel uitzicht dient te zijn op terugkeer, wordt staatloosheid niet beschouwd als een juridisch relevant feit in detentiebeslissingen en er wordt niet verwezen naar de beschikbare procedures om staatloosheid vast te stellen. Een terugkeerbesluit is nodig voordat iemand wordt gedetineerd, waar een land voor terugkeer in moet staan. Er bestaan alternatieven voor detentie in de praktijk, deze zijn echter niet wettelijk vastgelegd, en uit rapportages blijkt dat deze niet voldoende worden overwogen voordat detentie plaatsvindt. Er is een tijdslimiet, een recht op rechtsbijstand, gerechtelijk toezicht en regels voor het verkrijgen van reisdocumenten, maar er zijn belemmeringen in de toegang tot juridische bijstand in de praktijk en er wordt geen rechtmatig verblijf toegekend aan staatlozen na vrijlating, waardoor mensen het risico lopen opnieuw te worden gedetineerd.

De Nederlandse regering dient verdere stappen te ondernemen om staatloze mensen te beschermen tegen arbitraire detentie door de vaststellingsprocedure staatloosheid te verbeteren, inclusief beschermingsstatus. Verder is een duidelijke verwijzing naar deze procedure nodig na gefaalde terugkeerprocedures, evenals het meenemen van staatloosheid als een juridisch relevant feit bij de beslissing om over te gaan tot vreemdelingendetentie, en het bieden van toegang tot juridisch advies, juridische ondersteuning, vertaling en tolken.



VOORKOMEN EN VERMINDEREN

Als staat die partij is bij het Verdrag van 1961 en het Europees Verdrag inzake nationaliteit, heeft Nederland verplichtingen om staatloosheid op haar grondgebied te voorkomen en te verminderen.

Staatloze mensen die officieel als 'staatloos' geregistreerd staan, kunnen na drie jaar rechtmatig verblijf naturalisatie aanvragen, wat korter is dan de standaardtermijn van vijf jaar. Er is echter een legesvergoeding, hoewel deze verlaagd is voor staatlozen en vluchtelingen. Staatloze volwassenen zijn daarnaast niet vrijgesteld van taal- en enkele andere vereisten. Er zijn voorzorgsmaatregelen getroffen om staatloosheid te voorkomen in het geval van vondelingen en geadopteerde kinderen, maar er zijn tekortkomingen voor andere kinderen die in Nederland geboren worden en anders staatloos zouden zijn.

De bepaling in de Nederlandse nationaliteitswetgeving voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit voor kinderen die op het grondgebied zijn geboren en die anders staatloos zouden zijn is niet automatisch. Het vereist ofwel een onafgebroken, rechtmatig verblijf van minstens drie jaar en bewijs van de staatloosheid van het kind, of een 'ononderbroken stabiel verblijf' van vijf jaar, aangevuld met extra strikte criteria. Kinderen geboren uit een ongehuwde Nederlandse vader en een buitenlandse moeder worden daarnaast benadeeld door de eis dat de vader het kind officieel erkent voordat het zeven jaar oud is. In de praktijk kunnen Nederlandse vaders problemen en vertragingen ondervinden bij de erkenning van hun kind wanneer de moeder niet beschikt over legaal verblijf en officiële identificatiedocumenten. Als een ouder de Nederlandse nationaliteit verkrijgt na erkenning van het kind, kan het kind alleen samen met de ouder de Nederlandse nationaliteit aanvragen als zij direct voorafgaand aan de aanvraag in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Het recht van ieder kind op een legale identiteit en nationaliteit is niet alleen essentieel voor het voorkomen en verminderen van staatloosheid, maar is een kernbeginsel van het internationaal recht.^{viii} Geboorteregistratie moet gratis zijn en onmiddellijk na de geboorte plaatsvinden. Hoewel alle kinderen in Nederland recht hebben op een geboorteregistratie kunnen er in de praktijk problemen ontstaan wanneer de ouders niet beschikken over rechtmatig verblijf en de benodigde documentatie. Tevens is de procedure voor een late geboorteregistratie complex.

De Nederlandse regering dient de wet zodanig te wijzigen dat alle kinderen die op haar grondgebied zijn geboren en die anders staatloos zouden zijn bij de geboorte de Nederlandse nationaliteit verkrijgen zonder voorwaarden, alsmede alle praktische obstakels voor geboorteregistratie weg te nemen.

SAMENVATTING VAN AANBEVELINGEN

De Nederlandse regering zou:

- Alle voorbeholden bij het Europees Verdrag inzake Nationaliteit en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind moeten intrekken.
- Kwantitatieve gegevens over staatlozen in Nederland moeten harmoniseren en uitsplitsen in staatloosheid en 'nationaliteit onbekend', en de capaciteit van ambtenaren vergroten om staatloosheid accuraat te identificeren en te registreren binnen overheidsinstanties op alle bestuursniveaus.
- Moeten overwegen om een uitgebreid onderzoek uit te voeren om de staatloze bevolking in Nederland nauwkeurig in kaart te brengen.
- Een specifieke wettelijke procedure voor de vaststelling van staatloosheid moeten invoeren met de koppeling aan een verblijfsrecht, in overeenstemming met de richtlijnen van UNHCR en goede praktijkvoorbeelden op het gebied van toegang tot de procedure en bescherming tijdens de procedure.
- Zijn verplichtingen onder het Verdrag van 1954 jegens staatloze mensen moeten nakomen door een specifieke beschermingsstatus in de wet op te nemen, inclusief verblijfsrecht en andere verdragsrechten. Daarnaast moeten er sterke mechanismen worden opgezet om staatloze mensen te identificeren en te beschermen tegen arbitraire detentie, waaronder een verwijzingssysteem naar de procedure voor vaststelling van staatloosheid en een route naar regularisatie, om herhaalde detentie te voorkomen.
- De volledige implementatie van de EU-Terugkeerrichtlijn moeten waarborgen, in lijn met het herziene EU-Terugkeerhandboek. Dit omvat aandacht voor de specifieke omstandigheden van staatloze mensen, evenals toegang tot juridisch advies, rechtsbijstand, vertaling en tolken.
- De nationaliteitswet moeten aanpassen zodat alle kinderen die anders staatloos zouden zijn en in Nederland worden geboren, zonder voorwaarden de Nederlandse nationaliteit verkrijgen bij geboorte.
- Alle praktische barrières voor geboorteaangifte moeten wegnemen en ervoor zorgen dat documentatievereisten voor ouders of criteria voor late geboorteaangifte een onmiddellijke registratie niet in de weg staan.

CONTACT

Robin van Oene

Coördinator Hulpverlening en Staatloosheid, ASKV
robin@askv.nl

Nina Murray

Head of Policy & Research, European Network on Statelessness
nina.murray@statelessness.eu



London, United Kingdom
Media: +44 7522 525673
info@statelessness.eu
www.statelessness.eu



-
- i <https://www.statelessness.eu>
- ii Lead Country Researcher for the Statelessness Index in the Netherlands is ENS Advisory Committee Member, ASKV Refugee Support (Robin van Oene).
- iii <https://index.statelessness.eu/country/netherlands>
- iv Conclusions of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States on Statelessness, 4 December 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>
- v UNHCR (2014), Handbook on Protection of Stateless Persons, <http://www.unhcr.org/uk/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html>
- vi ENS (2017) Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention: An Agenda for Change, https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS_LockInLimbo_Detention_Agenda_online.pdf
- vii European Commission (2017) Annex to the Commission Recommendation establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf
- viii UN Convention on the Rights of the Child, Article 7.