

STAATLOOSHEID BRIEFING
NOVEMBER 2018

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 \(ENS\)](#)¹, een civil society alliantie van meer dan 120 organisaties en individuen in 40 landen die zich inzetten om staatloosheid te beëindigen en te garanderen dat staatlozen in Europa toegang hebben tot hun rechten.

ENS werkte met haar leden² aan onderzoek en verzamelde vergelijkende informatie over staatloosheid in [Nederland](#).³ Deze briefing vat de bevindingen samen hoe het Nederlandse recht, beleid en praktijk presteert tegen internationale normen en good practice inzake de bescherming van staatlozen 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 10 miljoen mannen, vrouwen en kinderen 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

Verschillende internationale en regionale verdragen voorzien in de bescherming van staatlozen en 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 is staat-partij bij alle andere relevante regionale en internationale verdragen. Dit betekent dat Nederland verplichtingen heeft om het recht op een nationaliteit te beschermen en staatloosheid te voorkomen. Nederland behoudt voorbehoud bij de artikelen 8 en 26 van het Verdrag van 1954, maar heeft toegezegd dit te schrappen. Dit gezegd hebbende, maakt 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.⁴ 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 gegevens over de staatloze bevolking die uitgesplitst is, maar als gevolg van inconsistenties in hoe nationaliteiten en staatloosheid worden geregistreerd en het ontbreken van een effectief mechanisme om staatlozen in het land te identificeren, is de omvang van de staatloze bevolking zeer waarschijnlijk groter dan cijfers nu doen aangeven. Officiële cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek rapporteren alleen oude cijfers van 1.978 staatlozen in 2014, terwijl niet-gepubliceerde cijfers van hetzelfde Bureau in de media laten zien dat het aantal mensen dat als staatloos is geregistreerd in Nederland steeg van 2.005 in januari 2012 tot 12.477 in januari 2017. De categorie van staatloos / nationaliteit

onbekend in 2018 bedroeg 63.982 personen. In officiële berichtgeving door de Nederlandse regering wordt opgemerkt dat 4.000 staatlozen zijn geregistreerd in het Basisregistratie Personen (BRP). Zonder een toegewezen vaststellingsprocedure staatloosheid en een gebrek aan begeleiding en updates voor autoriteiten die staatloosheid rapporteren blijft de data van de staatlozen bevolking onbetrouwbaar.

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 moet ervoor 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 best wordt nagekomen door middel van een speciale vaststellingsprocedure staatloosheid.⁵ Staatloosheid kan op dit moment worden vastgesteld via bepaalde administratieve procedures in Nederland, waaronder via lokale gemeenten in het Nederlandse bevolkingsregister (voor legaal verblijvende personen) en via de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in de Databank Buitenlanders (voor personen in afwachting van legaal verblijf). Er is echter geen centrale en formele procedure voor het vaststellen van staatloosheid, alsmede geen wettelijke verplichtingen bij de autoriteiten om een claim voor staatloosheid in een andere procedure te beschouwen, noch het verlenen van een speciale beschermingsstatus. Een wetsvoorstel voor een vaststellingsprocedure is in 2016 gepubliceerd en zal in de Tweede Kamer worden besproken, maar er zijn een aantal tekortkomingen in het concept wetsvoorstel die heroverwogen dienen te worden, namelijk: 1) vaststelling van staatloosheid zal geen enkele juridische rechten opleveren waaronder geen rechtmatig verblijf, 2) de bewijslast zal naar verwachting bij de aanvrager liggen en 3) staatloze kinderen zonder rechtmatig verblijf moeten langer wachten voordat ze kunnen opteren tot Nederlanderschap (5 jaar in plaats van 3) en dienen 'stabiel hoofdverblijf' te hebben genoten, wat een meewerkvereiste voor de ouders inhoudt.

De Nederlandse regering dient een speciale vaststellingsprocedure te implementeren overeenkomstig met de UNHCR richtlijnen en good practice en dient haar verplichtingen jegens staatlozen op grond van het Verdrag van 1954 na te komen, onder meer door hen een verblijfsvergunning, recht op werk, studie en gefaciliteerde naturalisatie te verlenen. Staatloze kinderen zonder rechtmatig verblijf dienen hetzelfde te worden behandeld als kinderen met rechtmatig verblijf.



DETENTIE

Staatlozen 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.⁶ Nederland is gebonden aan de EU-terugkeerrichtlijn, die bijzondere aandacht vereist voor de situatie van kwetsbare personen. Het herziende EU-terugkeerhandboek⁷ vereist tevens dat aandacht wordt besteed aan de specifieke situatie van staatlozen, 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 hoeft er geen land voor terugkeer geïdentificeerd te worden voorafgaand aan detentie. 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 documenten, 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 staatlozen te beschermen tegen arbitraire detentie door een vaststellingsprocedure staatloosheid te implementeren inclusief beschermingsstatus, met een duidelijke verwijzing naar deze procedure na gefaalde terugkeerprocedures, evenals het meenemen van staatloosheid als een juridisch relevant feit in de beslissing over te gaan tot vreemdelingendetentie.



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. Hoewel er in Nederland volledige voorzorgsmaatregelen zijn getroffen om staatloosheid te voorkomen in het geval van vondelingen en geadopteerde kinderen, zijn er tekortkomingen voor andere staatloze kinderen die op het grondgebied zijn geboren of in het buitenland. De bepaling in de Nederlandse nationaliteitswetgeving voor kinderen die op het grondgebied zijn geboren en die anders staatloos zouden zijn is niet automatisch en vereist een onafgebroken, rechtmatig, en permanent verblijf van ten minste drie jaar, evenals een bewijs van de staatloosheid van het kind. Nieuwe ontwerpwetgeving stelt voor om de waarborg voor staatloze kinderen die op het grondgebied zijn geboren te verbreden door de rechtmatige verblijfsverplichting in te trekken. Het voorstel is echter ook problematisch door het vereiste van 'stabiel hoofdverblijf', wat betekent dat de ouders van het kind zich niet mogen onttrekken aan het aan hen opgelegde toezicht. Kinderen die worden geboren met ongehuwde Nederlandse vaders in het buitenland worden ook benadeeld doordat zij door de vader officieel dienen te worden erkend voordat het kind zeven is.

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.⁸ Geboorteregistratie moet gratis zijn en onmiddellijk na de geboorte

plaatsvinden. In Nederland kan de wet en de praktijk met betrekking tot geboorteregistratie problematisch zijn voor staatlozen, door strikte deadlines, documentatievereisten en een complexe procedure voor de registratie van laatgeborenen.

De Nederlandse regering dient te overwegen om 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

- Trek alle voorbeholden m.b.t. het Europees Verdrag inzake nationaliteit en het Verdrag inzake de rechten van het kind in.
- Harmoniseer en splits kwantitatieve gegevens over staatlozen in Nederland en verbeter de capaciteit van ambtenaren om staatloosheid in overheidsinstanties op alle bestuursniveaus nauwkeurig te identificeren en te registreren.
- Overweeg een uitgebreide telling uit te voeren om de staatloze bevolking in Nederland nauwkeurig in kaart te brengen.
- Implementeer een vaststellingsprocedure staatloosheid en een bijbehorende beschermingsstatus in de wet en in overeenstemming met good practice om volledige uitvoering te geven aan de rechten die in het Verdrag van 1954 zijn vastgelegd, inclusief legaal verblijf.
- Introduceer robuuste mechanismen om staatlozen te identificeren en te beschermen tegen arbitraire detentie, inclusief een verwijzingsmechanisme om staatloosheid en verblijfsrechten te bepalen voor personen die uit detentie zijn vrijgelaten, om hen zo te beschermen tegen herhaalde detentie.
- Draag zorg voor de volledige implementatie van de EU-terugkeerrichtlijn in overeenstemming met het herziene EU-terugkeerhandboek, inclusief de verplichting aandacht te schenken aan de specifieke omstandigheden van staatlozen, toegang te bieden tot juridisch advies en vertegenwoordiging en taalkundige bijstand.
- Pas de nationaliteitswetten aan om ervoor te zorgen dat alle staatloze kinderen die in Nederland zijn geboren bij de geboorte de nationaliteit verkrijgen, zonder het meewerkvereiste van de ouder door te voeren.

ENDNOTES

- 1 <https://www.statelessness.eu>
- 2 Lead Country Researcher for the Statelessness Index in the Netherlands is ENS Advisory Committee Member, ASKV Refugee Support (Marlotte van Dael)
- 3 <https://index.statelessness.eu/country/netherlands>
- 4 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/>
- 5 UNHCR (2014), Handbook on Protection of Stateless Persons, <http://www.unhcr.org/uk/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html>
- 6 ENS (2017) Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention: An Agenda for Change, https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS_LockeInLimbo_Detention_Agenda_online.pdf
- 7 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
- 8 UN Convention on the Rights of the Child, Article 7.

CONTACT

Marlotte van Dael

Project coördinator & onderzoeker, ASKV Steunpunt Vluchtelingen
marlotte@askv.nl



Nina Murray

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



Berol House
25 Ashley Road
London N17 9LJ

+44 20 7354 9631
info@statelessness.eu
www.statelessness.eu

