



Understanding statelessness in the Syria refugee context

Executive Summary

فهم إنعدام الجنسية في سياق اللجوء السوري

الملخص التنفيذي

Executive Summary

Civil war broke out in Syria in 2011. Since then, hundreds of thousands of civilians have been killed and significant areas of the country have fallen under the control of armed non-State actors. This has caused a humanitarian disaster of colossal proportions, both inside Syria and beyond its borders. As many as 4.8 million refugees are registered in neighbouring countries and over a million have travelled to Europe.

The overwhelming majority of these refugees hold Syrian nationality and face no immediate risk of statelessness. Moreover, children born in exile inherit Syrian nationality automatically, by operation of the law, if their father is a Syrian citizen. However, a small proportion of the refugees are already stateless (i.e. are not considered as a national by any State under the operation of its law). Others, particularly children born in exile, are at risk of statelessness due to the operation of Syria's nationality law or difficulties documenting their connection to Syria and right to nationality.

Statelessness is a driver of insecurity and injustice, including in situations of conflict and displacement. It is important for humanitarian actors to understand the challenges of protecting Syrian refugees' right to a nationality and ensuring effective protection for stateless refugees. This is relevant not only to the current refugee response, but also to mitigate problems that could arise in finding durable solutions for refugees from Syria, including voluntary return to Syria when circumstances in the country allow.

This research project aims to provide an assessment of the risk of new cases of statelessness arising among Syrian refugees and their children and the particular vulnerabilities of stateless refugees from Syria. The research focused on the countries neighbouring Syria which are hosting the greatest numbers of refugees: Lebanon, Jordan, Iraq, Turkey and Egypt. A specific goal of the project is to inform the development of a "toolkit" to help organisations engaged in the refugee response to better understand the intersections between their work and statelessness, and to share good practices, innovations and practical steps that they can take to ensure the effective protection of stateless persons and contribute to the longer-term prevention and reduction of statelessness.

With this aim in mind the research considered three profiles among the Syrian refugee population: 1) members of the general refugee population from Syria facing challenges in obtaining civil documentation; 2) individuals who are at heightened risk of becoming stateless in displacement; and 3) individuals who are both stateless and refugees.

The general refugee population

Under Syria's nationality law, the child of a Syrian man automatically acquires Syrian nationality, whether born within Syria or abroad. Accordingly, the majority of the children born to Syrian refugees should be Syrian nationals. However, for refugee children born in exile, the ability to prove the link to Syria may be critical to ensuring that their Syrian nationality is recognised in practice. Since 2011, more than 300,000 children have been born in exile. For them, access to birth registration, in particular, is vital because it provides evidence of a child's identity, family links and Syrian nationality.

The research identified various factors which impede access to birth registration in host countries. Lack of the documentation required to complete the registration is a major problem, with many refugees having lost their documents or had these destroyed. Another challenge is that non-State actors in some parts of Syria have begun issuing documents, but the validity of these is disputed.

Marriage registration is particularly important since a marriage certificate is often required for birth registration in the host countries and to establish the identity of the child's (legal) father. In addition to those who no longer have marriage certificates, problems arise due to the custom within Syria of first marrying in the religious system and delaying, sometimes for a prolonged period, the formal registration of marriage.

Refugees may also face difficulties due to their lack of familiarity with the civil registration process in host countries while authorities in the host countries may not be aware of the Syrian procedures and their bearing on the civil status of Syrian nationals or on refugees' perception of what is expected of them to register a birth. Prohibitive costs and (in Turkey) language barriers may also create problems of access to civil registration procedures. To overcome these barriers, refugees often resort to coping mechanisms that can put them at further risk such as returning to Syria or falsifying documents.

There is already recognition of the need to devote attention to issues of civil registration and documentation within the Syria regional refugee response. The research highlighted the need to strengthen the capacity of organisations operating in the host countries to make effective interventions, by making information about the challenges which are specific to the Syria displacement context more readily available. Generalised activities to encourage and assist refugees to preserve evidence of their and their family members' Syrian nationality cannot be the remit of specialists only. Moreover, there it is important to facilitate the further sharing of information about what forms of intervention work well and what do not.

Persons at heightened risk of statelessness

The research identified six profiles among refugees from Syria with a heightened risk of becoming stateless: 1) Children whose birth in the host State is not registered by the statutory deadline; 2) Children born within female-headed households; 3) Children born within child marriages; 4) Undocumented refugees; 5) Refugees not registered with UNHCR; 6) Maktoum refugees.

There are, in general, two factors rendering these groups particularly vulnerable to statelessness: gender discrimination in Syria's nationality law and lack of documentation of identity and nationality.

Since Syrian mothers, unlike Syrian fathers, cannot transmit their nationality to their children when born outside Syria, the key factor in determining access to Syrian nationality is prove of descent from a Syrian man. Where there are particular difficulties in registering the births of children or in documenting this connection with a Syrian father are therefore at particular risk of statelessness. All the groups identified as being at risk of statelessness share this general characteristic.

In female-headed households (around a quarter of Syrian refugee households) evidence of the Syrian nationality of the father of the child may not be available and the women may in any case face difficulties registering the birth of the child if authorities demand the presence of or proof of the identity of the father. Children born within child marriages are among those least likely to have their births registered, since these marriages are themselves illegal and so unlikely to have been officially registered. In addition to the reluctance of the parents to have contact with the authorities for this reason, the lack of a marriage certificate can, as noted above, be an impediment to registering the birth of a child. Children whose births are not registered by the statutory deadline are also likely to remain undocumented due to the complexity and cost of late registration procedures.

The remaining three risk profiles are refugees who are 'undocumented' in one way or another. Undocumented refugees are at heightened risk because they cannot provide proof of their identity or link to Syria. Of particular

concern are the Maktoum, i.e. individuals who were never registered in Syria, often as a result of inter-generational lack of documentation within a family. This circumstance, coupled with their subsequent displacement, puts them and their children at a considerably higher risk of statelessness than the general refugee population. For such undocumented or unregistered refugees, registration with UNHCR can provide vital evidence of their identity and origin in Syria.

As with the general refugee population, the research highlighted the importance of measures to improve access to documentation and civil registration. It is important that practitioners are aware of risk profiles and the context which generates this risk, and share expertise with regards to the provision of assistance.

Stateless refugees

The research also looked at the situation of stateless refugees; those people who were already stateless in Syria and have fled the conflict to neighbouring countries. There is no reliable data as to how many refugees from Syria are stateless, but at the end of 2015 UNHCR estimated the stateless population still in Syria as 160,000. The main profiles of stateless refugees are stateless Kurds (Ajanib – those registered as ‘foreigners’ in Syria and Maktoum – those completely unregistered in Syria) and Palestinian refugees from Syria (PRS). There are also a small number of isolated cases of stateless individuals who failed to acquire Syrian nationality due to gender discriminatory laws or lost nationality at some point because of political activism.

Being a stateless refugee from Syria can generate additional protection challenges. Stateless persons from Syria often do not have proof of identity which renders them unable to access civil registration and other required identity documents. Many stateless refugees have also crossed the borders irregularly which can compromise their legal stay in the country. Some cases were also reported in which stateless refugees experienced difficulties registering as refugees with the relevant body. Other protection problems include restricted freedom of movement, increased fear and uncertainty and heightened pressure to return to Syria. In the longer term, stateless persons may face problems when accessing durable solutions available to the Syrian refugee population. A more fundamental problem is the difficulty of identifying stateless refugees and the fact that even when identified they may not be registered as stateless by humanitarian organisations. This makes it hard to assess their situation or provide targeted support and contributes to the invisibility of this group.

Despite the problems identified by the research it also found that humanitarian organisations and host governments have already developed some good practices which can help to prevent statelessness among refugees from Syria. Efforts have been made to assess the risk of statelessness among Syrian refugee children in specific host countries and raise awareness of the challenges faced in protecting Syrian refugee children’s right to nationality. Most importantly, host governments have taken steps to simplify or otherwise facilitate access to civil registration procedures for refugee families on their territory so that they can document their connection to Syria.

Overall, this research project confirmed the need to pay greater attention to helping Syrian refugees protect their right to Syrian nationality, especially in the face of problems relating to access to civil registration and to documentation proving nationality. The fact that a sub-set of refugees displaced by the conflict in Syria are stateless poses an additional challenge to ensuring that their protection needs are met and may present problems at a later date in the pursuit of durable solutions. Humanitarian and protection actors have a crucial role to play in providing assistance and protection to stateless refugees from Syria and mitigating the risk of statelessness for them and their children, including through both programme and advocacy activities. A central priority must be to

prevent new cases of statelessness amongst the refugee population by ensuring access to civil registration procedures and to documentation proving nationality. While general measures to increase registration rates and facilitate procedures are having an important impact, efforts must be stepped up to address those cases in which access to or recognition of nationality is not straightforward. Moreover, it is vital to pay due attention to the particular situation and vulnerabilities of refugees who are also stateless.

الملخص التنفيذي

منذ اندلاع الحرب الأهلية في سوريا عام ٢٠١١ وحتى اليوم قُتل مئات الآلاف من المدنيين ووقعت مساحات كبيرة من البلاد تحت سيطرة فصائل مسلحة غير حكومية. تسبب ذلك بكارثة إنسانية ضخمة ضمن الحدود السورية وخارجها. ووصل فيها عدد اللاجئين المسجلين في البلاد المجاورة إلى ٤,٨ مليون بينما لجأ أكثر من مليون سوري نحو أوروبا.

يحمل الأغلبية الساحقة من هؤلاء اللاجئين الجنسية السورية ولا يواجهون خطر مباشر لإنعدام الجنسية. إضافةً إلى ذلك، يرث الأطفال المولودين في بلاد اللجوء الحق في الجنسية السورية تلقائياً وفقاً للقوانين السورية في حال كان الأب سوري الجنسية. لكن حالياً هنالك عدد صغير من بين اللاجئين يعتبروا عديمي الجنسية (أي أنهم لا يعتبروا من مواطني أي دولة وفق آلياتها القانونية). كما يواجه آخرون، لا سيما الأطفال المولودون خارج سوريا، خطر إنعدام الجنسية نظراً لآلية تطبيق قانون الجنسية السوري والصعوبات التي يواجهونها في توثيق صلتهم بسوريا وحققهم في الحصول على الجنسية السورية.

بعد انعدام الجنسية أحد أهم العوامل التي تؤدي نحو إنعدام الأمان وإنعدام العدالة، خاصةً في حالات الصراع والنزوح واللجوء. وإنه لمن المهم على العاملين في المجال الإنساني فهم تحديات حماية حقوق اللاجئين السوريين في الجنسية وتأمين حماية فاعلة لعديمي الجنسية بين اللاجئين. لا تكمن أهمية ذلك في الإستجابة لوضع اللاجئين الحالي فحسب؛ بل تمتد لمعالجة المشاكل التي قد تظهر في إيجاد حلول دائمة للسوريين اللاجئين من سوريا بما فيها العودة الطوعية إلى سوريا عندما تسمح ظروف البلاد ذلك.

يهدف هذا المشروع البحثي إلى تقييم مخاطر بروز حالات جديدة لإنعدام الجنسية بين اللاجئين السوريين وأطفالهم، ونقاط الضعف الخاصة بعديمي الجنسية من اللاجئين السوريين. يركّز البحث على البلدان المجاورة لسوريا التي تستضيف العدد الأكبر من اللاجئين السوريين وهي لبنان والأردن والعراق وتركيا ومصر. ويهدف هذا المشروع البحثي بشكل خاص إلى تحليل المعلومات بهدف تطوير مجموعة أدوات تساعد المنظمات المنخرطة في الإستجابة لوضع اللاجئين على فهم التداخل بين عملهم وإنعدام الجنسية وعلى تشارك الممارسات المثلى والإبتكارات والخطوات العملية لضمان الحماية الفعالة لعديمي الجنسية والمساهمة في الوقاية من إنعدام الجنسية وتخفيف أعدادها على المدى الطويل.

بعد أخذ هذه الأهداف بعين الإعتبار، فقد تضمن هذا البحث ثلاثة فئات من اللاجئين السوريين: (١) أفراد من عامة اللاجئين من سوريا الذين يواجهون صعوبات في الحصول على وثائق مدنية، (٢) أفراد أكثر عرضة لمخاطر إنعدام الجنسية خلال لجوئهم، (٣) أفراد منعدي الجنسية ولاجئين في نفس الوقت.

الجمهور العام للاجئين

وفقاً لقانون الجنسية السوري يكتسب الطفل المولود لأب سوري الجنسية السورية تلقائياً سواء وُلد في سوريا أو خارجها. بناءً على ذلك، فإنّ أغلبية الأطفال المولودون للاجئين سوريين مواطنين سوريين. لكن بالنسبة لأطفال اللاجئين المولودين في المنفى "بلد اللجوء"، قد تكون القدرة على إثبات الرابطة بسوريا مصيرية لضمان الإعتراف عملياً بجنسيتهم السورية منذ عام ٢٠١١ ولد أكثر من ٣٠٠ ألف طفل في بلاد اللجوء وفي هذه الحالات تحديداً إنّه لمن المصيري إمكانية تسجيل حالات الولادة والوصول إلى هذه الوثائق المدنية إذ تُنبت هوية الطفل وروابطه العائلية وجنسيته السورية.

وقد توصل البحث إلى عدّة عوامل تعيق الوصول إلى تسجيل الولادات في البلاد المضيفة. ويشكّل غياب أو انعدام تواجد الوثائق المطلوبة لإتمام عملية التسجيل مشكلة رئيسية، إذ أنّ وثائق العديد من اللاجئين فُقدت أو تُلقت. كما شكّل إصدار وثائق من قبل جهات غير حكومية في بعض أجزاء سوريا عائق آخر، إذ يوجد خلاف حول صلاحية هذه الوثائق.

كما تكمن أهمية تسجيل الزواج غالباً في تسجيل حالات الولادة في البلدان المضيفة إذ تُطلب وثيقة الزواج لتحديد هوية الأب (الشرعي) للطفل. بالإضافة إلى أولئك الذين لم يعودوا يملكون وثائق زواج تبرز مشكلة تتعلق بالعادات في سوريا حيث يتم الزواج أولاً وفق العرف والنظام الديني ومن ثم بعد مدّة ممكن أن تطول قد يتم التسجيل الرسمي للزواج.

قد يواجه اللاجئون صعوبات لعدم معرفتهم بعملية التسجيل المدني في البلدان المضيفة في حين أن السلطات في تلك البلدان لا تألف الإجراءات السورية وتأثيراتها على الوضع المدني للمواطنين السوريين، أو لعدم إدراك اللاجئين لما يُتوقّع منهم لتسجيل ولادة. كما أنه قد تسبّب الكلفة الباهظة وحاجز اللغة (في تركيا) مشاكل في إتمام إجراءات التسجيل المدني. لتخطي هذه العوائق، يلجأ اللاجئون غالباً إلى آليات لتجاوز بعض هذه العقبات كالعودة إلى سوريا أو تزوير الوثائق، ما قد يعرضهم لمخاطر إضافية.

هنالك إدراك للحاجة إلى الاهتمام بمشاكل التسجيلات المدنية والتوثيق على مستوى الإستجابة الإقليمية لأزمة اللاجئين السوريين. كما بيّن البحث ضرورة تطوير قدرات المنظمات العاملة في البلدان المضيفة على القيام بتدخلات فعّالة، وذلك من خلال إتاحة المعلومات المرتبطة بالتحديات الخاصة بسباق اللجوء السوري بشكل أكبر. والتنسيق لإيجاد نشاطات عامة لتحفيز ومساعدة اللاجئين على الحفاظ على الأدلة التي تحفظ حقهم وحق أفراد عائلاتهم في الجنسية السورية وعدم جعلها حكرًا على الجهات ذات الاختصاص. ومن الضروري تسهيل تبادل المعلومات حول أيّ من التدخلات أو البرامج التي تؤدي إلى النتائج المرجوة وأيها لا يفي بالمطلوب.

الأشخاص الأكثر عرضة لمخاطر إنعدام الجنسية

حدّد البحث ستة فئات بين اللاجئين السوريين هي الأكثر عرضة لمخاطر إنعدام الجنسية: (١) الأطفال الذين لم يتم تسجيل ولادتهم في البلد المضيف ضمن الفترات المحددة قانوناً، (٢) الأطفال المولودون ضمن أسرة ترأسها امرأة، (٣) الأطفال المولودون ضمن زواج أطفال، (٤) اللاجئون الذين لا يحملون وثائق؛ (٥) اللاجئون غير المسجلين في المفوضية العليا لشؤون اللاجئين؛ (٦) اللاجئون من المكتومين.

بشكل عام، هناك عاملان يجعلان من تلك الفئات أكثر عرضة لإنعدام الجنسية وهما: التمييز على أساس الجنس في قانون الجنسية السورية وغياب التوثيق للهوية والجنسية.

بما أن الأمهات السوريات لا يمكنهن منح الجنسية لأولادهن على عكس الآباء السوريين. في حال ولادتهم خارج سوريا، ويصبح العامل الأساسي في تحديد الحق بالجنسية السورية هو إثبات الإنحدار من رجلٍ سوري. لذلك هناك خطر إنعدام الجنسية في الحالات

حيث توجد صعوبات محددة في تسجيل ولادات الأطفال أو في توثيق علاقتهم بأبٍ سوري. تتشارك هذه الميزة العامة كل الفئات التي تم تحديدها على أنها الأكثر عرضة لمخاطر إنعدام الجنسية

أما في الأسر التي ترأسها امرأة (وهي رُبَّع عدد أسر اللاجئين السوريين)، فقد لا يتوافر دليل على الجنسية السورية للأب وقد تواجه النساء صعوبات في تسجيل الطفل أساساً إذا ما طلبت السلطات حضور الأب أو إثبات لهويته. كما تسجّل نسبة تسجيل الأطفال المولودون ضمن زواج أطفال أدنى مستويات تسجيل الولادات إذ أن هذه الزيجات أصلاً غير قانونية ومن المستبعد أن تكون قد سجّلت رسمياً. إضافة إلى تردّد الأهل في التواصل مع السلطات للسبب المذكور أعلاه، يشكّل غياب شهادة الزواج، كما سبق وذكر، عائق أمام تسجيل ولادة الطفل. ذلك وقد يبقى الأطفال الذين لم تسجّل ولادتهم ضمن فترة السماح القانونية من دون وثائق نظراً لتعقيدات إجراءات التسجيل المتأخر وكلفتها

الفئات الثلاثة الأخرى المعرضة لمخاطر إنعدام الجنسية هي فئات «لا تملك وثائق» بشكل أو بآخر. لا يمكن للاجئين الذين لا يحملوا وثائق أن يثبتوا هويتهم وصلّتهم بسوريا، لذلك فهم يواجهون مخاطر متزايدة لإنعدام الجنسية. يشكل مكتومو القيد حالة قلق خاصة، إذ أنهم لم يتم تسجيلهم في سوريا أبداً وذلك غالباً يكون نتيجة غياب الوثائق لأجيال متعاقبة من العائلة. يضعهم هذا الظرف وأولادهم، إلى جانب نزوحهم، في حالة أخطر لإنعدام الجنسية مقارنة باللاجئين الآخرين. قد يمنح التسجيل مع المفوضية العليا لشؤون اللاجئين هؤلاء الذين لا يحملون الوثائق أو غير المسجلين أصلاً إثبات حيوي لهويتهم وأصلهم في سوريا

ذلك وأظهر البحث، وهو حال كافة اللاجئين، أهمية إتخاذ خطوات لتحسين القدرة على الحصول على توثيق وتسجيل مدني. من المهم أن يكون العاملون في المجال على دراية تامة عن الفئات التي تواجه المخاطر والسياق الذي ينتج هذه المخاطر، كما يجب أن يتبادلوا الخبرات في ما يخص تقديم المساعدات في هذا المجال

لاجئون و عديمو الجنسية

شمل البحث أيضاً وضع اللاجئين عديمي الجنسية؛ أي أولئك الأشخاص الذين كانوا عديمي الجنسية في سوريا ونزحوا من الصراع نحو البلاد المجاورة. لا توجد بيانات دقيقة حول عدد اللاجئين من سوريا الذين يعانون من إنعدام الجنسية، لكن قدرّت المفوضية العليا للاجئين في الأمم المتحدة عدد عديمي الجنسية الذين كانوا لا يزالون في سوريا نهاية عام ٢٠١٥ بـ ١٦٠ ألف شخص. الفئات الرئيسية بين اللاجئين من عديمي الجنسية هم عديمو الجنسية من الكرد (المسجلون في سوريا كأجانب أو مكتومو القيد غير المسجلين في سوريا أصلاً) واللاجئون الفلسطينيون من سوريا. كما أن هناك حالات فردية من عديمي جنسية الذين فشلوا في الحصول على الجنسية السورية نظراً للقوانين التي تميّز على أساس الجنس وآخرون خسروا جنسيتهم بسبب نشاطهم السياسي

قد ينتج عن كون اللاجئ من سوريا عديم الجنسية صعوبات إضافية في حمايته. غالباً، لا يملك عديمو الجنسية النازحين من سوريا أي إثبات لهويتهم ما يعيق حصولهم على سجلات مدنية أو وثائق أخرى قد تُطلب منهم. كما أن العديد من اللاجئين من عديمي الجنسية عبروا الحدود بطريقة غير شرعية ما يهدد قانونية وجودهم في البلدان المضيفة. توجد تقارير عن بعض الحالات حيث لم يتمكن لاجئون عديمو الجنسية من التسجيل كلاجئين مع السلطات المعنية. هناك تحديات أخرى في حماية عديمي الجنسية وهي محدودية القدرة على التنقل، والخوف وعدم الاستقرار المتزايد، والضغط الزائد للعودة إلى سوريا. على المدى الطويل، قد يواجه عديمو الجنسية مشاكل في الحصول على الحلول الدائمة التي قد تتوفر لكافة اللاجئين السوريين. تكمن المشكلة الجوهرية في صعوبة تحديد هوية اللاجئين من عديمي الجنسية وحتى عندما يتم تحديد هويتهم قد لا يتم تسجيلهم كعديمي الجنسية لدى المنظمات الإنسانية. ينتقص ذلك من القدرة على تقييم وضعهم وإستهدافهم بالدمع، كما يساهم في جعلهم فئة غير مرئية

رغم المشاكل التي تم تحديدها ضمن البحث، غير أنه وجد أيضاً أن المنظمات الإنسانية والحكومات المضيفة قد طوّرت بعض الممارسات الجيدة التي قد تساهم في الوقاية من إنعدام الجنسية بين اللاجئين السوريين. بُذلت جهود لتقييم مخاطر إنعدام الجنسية بين الأطفال اللاجئين السوريين في بلدان مضيضة محددة وللتوعية حول التحديات التي تواجه في حماية حق الأطفال اللاجئين السوريين في الجنسية. والأهم من ذلك، إتخذت الحكومات المضيفة خطوات لتبسيط أو تسهيل عملية الوصول إلى إجراءات السجل المدني لعائلات اللاجئين في أراضيهم وذلك لتوثيق صلتهم بسوريا.

بشكل عام، أكد المشروع البحثي هذا ضرورة الإهتمام بشكل أكبر بمساعدة اللاجئين السوريين على حماية حقهم في الجنسية السورية، وخاصة في ظل المشاكل المتعلقة في الوصول إلى خدمات السجل المدني والحصول على وثائق تثبت الجنسية. يشكّل وجود مجموعة من عديمي الجنسية بين اللاجئين الذين نزحوا من الصراع في سوريا تحدي إضافي لضمان حقهم بالحماية وقد يؤدي إلى مشاكل في المستقبل عند البحث عن حلول دائمة. تلعب الجهات الإنسانية وتلك الموكلة حماية اللاجئين دور مفصلي في تقديم المساعدات والحماية لعديمي الجنسية بين اللاجئين من سوريا وفي الوقاية من مخاطر إنعدام الجنسية عنهم وعن أولادهم، وذلك من خلال نشاطات البرامج والتوعية. يجب أن يكون منع نشوء حالات جديدة من إنعدام الجنسية بين اللاجئين أولوية مركزية، وذلك من خلال ضمان الوصول إلى إجراءات السجل المدني والحصول على وثائق تثبت الجنسية. رغم التأثير المهم للخطوات العامة من أجل زيادة نسبة التسجيل وتسهيل الإجراءات، غير أنه يجب بذل جهود إضافية لمعالجات الحالات التي لا تكون مسألة الإعراف بالجنسية فيها واضحة. كما أنه من الضروري إعطاء الأهمية المطلوبة للحالة الخاصة بعديمي الجنسية بين اللاجئين وأخذ نقاط ضعفهم بعين الإعتبار.