

Ongewenste dubbele nationaliteit

Betty de Hart, hoogleraar transnationale gezinnen en migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam, 17 november 2020

Schets van de problematiek

De problematische aspecten van dubbele nationaliteit worden veelal benaderd vanuit het perspectief van de staat. In dit overleg gaat het om de problematische aspecten van dubbele nationaliteit voor individuen. Die aandacht is er gekomen door de acties van de opstellers van het manifest *Keuzevrijheid in Nationaliteit*, die het oog hadden op de Marokkaanse nationaliteit waarvan zij problemen ondervinden en waarvan ze geen afstand kunnen doen.¹ De Initiatiefnota van het lid Paternotte *Bescherm Nederlanders met een ongewenste tweede nationaliteit* verbreedt het thema tot alle personen met een tweede nationaliteit waarvan ze geen afstand kunnen doen.² Deze Initiatiefnota wijst erop dat dubbele nationaliteit voor individuen niet alleen maar voordelen oplevert maar mogelijk grote nadelen heeft. Dat thema verdient aandacht.

Te vaak wordt, ook in de Nederlandse politiek en beleid, dubbele nationaliteit uitsluitend als voordelig voor individuen gezien en als een uitdrukking van dubbele loyaliteit of gebrek aan integratie en verbondenheid met Nederland. We moeten echter in het oog houden dat het niet zozeer gaat om het bezit van dubbele nationaliteit op zichzelf waardoor deze individuen problemen ondervinden, maar door het bezit van een nationaliteit van een staat die hetzij ondemocratisch is, hetzij verplichtingen aan een nationaliteit verbindt waarvan individuen hinder ondervinden, zoals de dienstplicht of een belastingplicht. Ook personen die uitsluitend de nationaliteit van die andere staat bezitten, zullen dergelijke problemen ondervinden. Ook zijn er mensen met dubbele nationaliteit die deze graag behouden en daarvan geen problemen ondervinden. Het gaat kortom om het hebben van een ‘slechte’ tweede nationaliteit, waarvan geen of slechts moeilijk afstand kan worden gedaan.

Het debat over de door individuen ongewenste dubbele nationaliteit is niet nieuw. Ik begin met een korte historische terugblik op dit debat en ga vervolgens in op de argumenten van gelijke behandeling, keuzevrijheid in nationaliteit en diplomatieke bescherming. Tot slot ga ik in op mogelijke oplossingen. Mijn uiteenzetting is gebaseerd op het onderzoek dat ik eerder verrichtte naar politieke debatten over dubbele nationaliteit in Nederland, Duitsland en de Verenigde Staten en de interviews die ik hield met migranten, partners in gemengde relaties en Nederlandse emigranten in het buitenland over dubbele nationaliteit.³

Historische achtergrond: tot ‘allochtoon’ gemaakt door dubbele nationaliteit?

Nederland hanteert het beginsel van vermijding van dubbele nationaliteit. Bij naturalisatie moeten migranten in beginsel, behoudens uitzonderingen, de vorige nationaliteit opgeven, terwijl Nederlanders die in het buitenland naturaliseren automatisch hun Nederlanderschap verliezen, eveneens behoudens uitzonderingen.⁴

Nederland behoorde lange tijd tot een van de weinige landen die dubbele nationaliteit registreerde, al sinds het bijhouden van een burgerlijke stand verplicht werd in 1850. Van 1967 tot 2015 werd van Nederlanders die tevens een andere nationaliteit hadden, die tweede nationaliteit geregistreerd.⁵ Vanaf 1998 publiceerde het CBS elk jaar cijfers over het aantal personen met dubbele nationaliteit in Nederland. De meeste dubbele nationaliteiten ontstonden door geboorte van kinderen met ouders van verschillende nationaliteit.⁶

¹ Manifest: keuzevrijheid in nationaliteit, Republiek Allochtonië 24 september 2019.

² Initiatiefnota van het lid Paternotte over Bescherm Nederlanders met een ongewenste tweede nationaliteit, TK 35475m nr, 2.

³ B. de Hart, Een Tweede Paspoort. Dubbele nationaliteit in de Verenigde Staten, Duitsland en Nederland. Amsterdam: Masterdam University Press 20102.

⁴ Afstand bij naturalisatie moet worden gedaan op grond van art 9 lid 1 sub b Rijkswet op het Nederlanderschap. Automatisch verlies van Nederlanderschap bij naturalisatie elders vindt plaats op grond van 15 lid 1 sub a RWN.

⁵ Zie uitgebreider de Hart, B., & Kulk, F. (2011). De nationaliteit van baby Friso. Registratie van een van rechtswege verkregen dubbele nationaliteit in de GBA. *Nederlands Juristenblad*, 86(28), 1767-1772.

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/32/aantal-nederlanders-met-dubbele-nationaliteit-gestegen-naar-1-3-miljoen#:~:text=Van%20alle%20inwoners%20met%20de,Dat%20meldt%20CBS>. Laatst bezocht 16 november 2020.

Dat de registratie in de Basisregistratie Personen (BRP) van de tweede nationaliteit naast de Nederlandse in 2015 werd stopgezet, was het resultaat van een al jarenlang voortdurend debat waarin dubbele nationaliteit steeds sterker werd geproblematiseerd. Vooral na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 en de moord op filmmaker Theo van Gogh in 2004 werd dubbele nationaliteit in het politieke debat in toenemende mate verbonden aan dubbele loyaliteit en gebrek aan integratie, met name van moslims en Marokkaanse Nederlanders. Het was in deze periode dat voor het eerst werd gesuggereerd dat de Nederlandse nationaliteit van Marokkaanse Nederlandse criminele jongeren zou moeten worden afgenomen, zodat ze naar Marokko zouden kunnen worden uitgezet.⁷

Als reactie op dergelijke debatten begonnen ouders zich te verzetten tegen de registratie van de tweede nationaliteit van hun pasgeborene in de BRP. Het betrof ouders die hun kind niet hadden geregistreerd bij de buitenlandse ambassade, maar omdat dit veelal geen voorwaarde is voor verkrijging van de nationaliteit, gingen de Nederlandse autoriteiten er – terecht – van uit dat het kind toch de buitenlandse nationaliteit automatisch bij geboorte had verkregen. Daarom registreerden ambtenaren deze nationaliteit, tegen de wens van de ouders, als zijnde de juridische werkelijkheid. Deze ouders protesteerden daartegen omdat zij vreesden dat hun kinderen door de Nederlandse overheid niet als volwaardig Nederlander, maar als tweederangs burger en ‘allochtoon’ zouden worden gezien. Zij vreesden tevens dat het Nederlanderschap zou kunnen worden afgenomen, waarna verwijdering uit Nederland zou kunnen volgen. Deze ouders vonden een welkom gehoor in de media en in de politiek. In het politieke debat dat erop volgde, werd een beeld geschetst van een hopvolle toekomst waarin mensen met een migratieachtergrond alleen nog de Nederlandse nationaliteit zouden hebben en de integratie zou zijn voltooid - daarmee de vrees van de ouders voor het handelen van de Nederlandse overheid negerend. Hoewel de toenmalige minister van Justitie zich hiertegen lang verzette, kwam het uiteindelijk tot een wetswijziging die ertoe leidde dat de tweede nationaliteit niet langer werd geregistreerd in de BRP. Het uitgangspunt was dat de tweede nationaliteit er niet toe deed: ook wie - gewenst of ongewenst - een tweede nationaliteit heeft, is volwaardig en gelijkwaardig Nederlander.

Gelijke behandeling

Tegen deze achtergrond is het voorstel in de initiatiefnota dat mensen met een ongewenste dubbele nationaliteit zich kunnen laten registreren om daarmee tot uitdrukking te brengen dat ze uitsluitend als Nederlander behandeld willen worden problematisch. Het roept de vraag op of mensen die zich niet laten registreren dan geen gelijke behandeling als Nederlander verdienen.

Er is geen reden waarom Nederlanders met een tweede nationaliteit niet gelijk behandeld zouden moeten worden als andere Nederlanders; ze zijn immers Nederlanders. Gelijke behandeling van alle Nederlanders is een belangrijk fundament van de Nederlandse rechtsorde, alsmede van de internationale verdragen waaraan Nederland is gebonden. Artikel 17 van het Europees Verdrag Nationaliteit waarbij Nederland is aangesloten, bepaalt dat burgers van een staat die een andere nationaliteit bezitten op het grondgebied van de staat waarop ze verblijven als gelijke worden behandeld met andere burgers van die staat. Dit is bevestigd in jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in *Tănase v Moldova* waarin het Hof verschil in behandeling van personen met dubbele en enkele nationaliteit in het kiesrecht disproportioneel achtte in een democratische rechtsstaat, en een schending van het gelijkheidsbeginsel van art 14 EVRM.⁸

In de praktijk keert echter soms de staat, ook de Nederlandse staat, dubbele nationaliteit tegen haar burgers. Zo kan de Nederlandse nationaliteit worden ingetrokken van plegers van terroristische misdrijven, maar alleen van hen die tevens een andere nationaliteit hebben.⁹ In de zich nog altijd voortslepende toeslagenaffaire werd dubbele nationaliteit gebuikt als indicator voor de verdenking van frauduleus gedrag.

Dubbele nationaliteit, zo geeft de Initiatiefnota aan, vormt tevens de grond waarom personen met dubbele nationaliteit worden uitgesloten van bepaalde beroepen waarvoor een veiligheidsclearance is vereist. Opnieuw ligt dit niet aan het verschijnsel dubbele nationaliteit op zichzelf, maar aan de indicatoren voor veiligheidsrisico's die de Nederlandse veiligheidsdiensten hanteren, maar die ze niet

⁷ de Hart, B. (2005). Het probleem van de dubbele nationaliteit. Politieke en mediadebatten na de moord op Theo van Gogh. *Migrantenstudies*, 21(4), 224-238.

⁸ ECtHR (GC) 27 April 2010 *Tănase v Moldova* Appl no 7/08.

⁹ Diverse bepalingen van artikel 14 RWN.

hoeven te hanteren.¹⁰ De oplossing ligt dan ook in wijziging van de Nederlandse wetten, regels en uitvoeringspraktijken die hier worden gehanteerd, om daarmee de gelijke behandeling van alle Nederlandse burgers in Nederland te waarborgen.

Keuzevrijheid in het nationaliteitsrecht

In de initiatiefnota wordt gepleit voor keuzevrijheid in nationaliteit. Vanzelfsprekend is het een begrijpelijke en terechte wens van mensen dat ze afstand willen kunnen doen van hun oude nationaliteit als ze Nederlanders zijn geworden. De andere staat zou daartoe de mogelijkheid moeten bieden.

Het is echter een misvatting ervan uit te gaan dat keuzevrijheid in het nationaliteitsrecht een leidend beginsel zou zijn. Nationaliteitsverlening is een staatspraktijk en ontneming van nationaliteit is dat ook. Ook voor het Nederlandse nationaliteitsrecht geldt dat individuen slechts beperkte keuzevrijheid hebben.

Zo bepaalt de Nederlandse staat of mensen die tot Nederlander naturaliseren hun oorspronkelijke nationaliteit kunnen houden -als tenminste de andere staat dat ook toestaat. Zoals gezegd is de hoofdregel nog altijd dat mensen afstand moeten doen van de oorspronkelijke nationaliteit, ook als ze deze liever zouden behouden -geen keuzevrijheid dus. Nederlanders die in het buitenland naturaliseren raken hun Nederlanderschap in beginsel automatisch kwijt, ook als ze deze liever zouden behouden. Nederlanders in het buitenland voeren al decennia campagne voor dubbele nationaliteit.¹¹ Geen keuzevrijheid dus. Recent is de Nederlandse staat door het EU Hof van Justitie op de vingers getikt vanwege het automatisch verlies van Nederlanderschap van personen van dubbele nationaliteit die langdurig in het land van de andere nationaliteit verblijven- ook hier geen keuzevrijheid.¹² Keuzevrijheid in het Nederlandse nationaliteit vergroten zou betekenen dat aan migranten in Nederland en aan Nederlanders in het buitenland dubbele nationaliteit wordt toegestaan; iets waarover al decennia lang is gedebatteerd, maar waartoe nog altijd niet is overgegaan.

Mogelijke oplossingen

De in de initiatiefnota voorgestelde maatregelen zullen weinig effectief zijn voor de mensen die door deze kwesties worden geraakt. Zeker de registratie van een ongewenste dubbele nationaliteit is geen goed plan. Natuurlijk kunnen bilaterale en multilaterale gesprekken worden gevoerd met de landen van de andere nationaliteit en derde landen zoals de Verenigde Staten. Daarbij kan tevens gewezen worden op de Verenigde Naties die de afgelopen decennia actief campagne hebben gevoerd op nationaliteitsrechtelijke thema's: voor gendergelijkheid in het nationaliteitsrecht en voor bestrijding van staatsloosheid.¹³ Dergelijke internationale besprekingen zullen echter niet op korte termijn tot resultaat leiden.

Het is dan ook effectiever prioriteit te geven aan wat de Nederlandse overheid zelf kan bewerkstelligen.

1. Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap zodat intrekking Nederlanderschap van personen met dubbele nationaliteit wegens terrorisme niet langer mogelijk is om discriminatie van Nederlanders met dubbele nationaliteit te voorkomen. Hierdoor wordt voorkomen dat de boodschap wordt afgegeven dat Nederlanders met dubbele nationaliteit andere Nederlanders zijn dan Nederlanders zonder dubbele nationaliteit;¹⁴
2. Aanvaarding van dubbele nationaliteit bij naturalisatie door migranten en door Nederlandse emigranten in het buitenland; geen keuzeplicht voor latere generaties;

¹⁰ Overigens geldt dit probleem niet alleen voor mensen met dubbele nationaliteit ook voor mensen met nationaliteitsgemengde relatie. *Volkskrant* 20 september 2009, Ik was een gevaar voor de NAVO. Het bericht ging over een Nederlandse vrouw met een Tunesische man die bij de NAVO werkte en ontslagen werd toen ze trouwde met een Tunesiër.

¹¹ <https://eelcokeij.com/campagne/hoofdpunten/>

¹² Arrest van het Hof (Grote kamer) van 12 maart 2019 M.G. Tjebbes e.a. tegen Minister van Buitenlandse Zaken Verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing, zaak C-221/17,

¹³ <https://www.unhcr.org/news/press/2020/9/5f6b183b4/time-nationality-laws-uphold-women-mens-equality-says-un-civil-society.html>; <https://www.unhcr.org/ending-statelessness.html> Laatst bezocht 17 november 2020.

¹⁴ Expert opinion VU migration Law Clinic The legality of revocation of Dutch nationality of dual nationals involved in terrorist organizations, July 2018, www.migrationlawclinic.org,

3. Nederlandse overheidsinstanties wordt het niet langer toegestaan dubbele nationaliteit te gebruiken als indicator in risicoprofielen;
4. Verbetering van de consulaire bijstand. De consulaire bijstand ten aanzien van Nederlanders in het buitenland wordt, zo is in het verleden geconstateerd, ook ten aanzien van personen met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit (bijvoorbeeld gedetineerden in het buitenland en in geval van internationale kindervervoering) terughoudend uitgevoerd.¹⁵
5. De informatievoorziening aan Nederlanders over de mogelijke problemen die zij in het buitenland kunnen ondervinden bij het bezit van een andere nationaliteit dient te worden verbeterd. Er zijn al langer klachten over de gebrekkige informatieverstrekking door de Nederlandse overheid in nationaliteitskwesties, zoals ook de Nationale Ombudsman in 2016 concludeerde inzake het automatisch verlies van Nederlanderschap door Nederlanders in het buitenland.¹⁶

¹⁵ IOB Evaluatie Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010 | IOB Rapport | nr. 338 | Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010 | IOB Rapport | nr. 338 | Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010. De Burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2016, Ministerie van Buitenlandse Zaken 2019.

¹⁶ Rapport Verlies Nederlanderschap 'En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt...' Rapport naar aanleiding van klachten over het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Nationale Ombudsman 2016.