

Ongewenste tweede nationaliteit

Een initiatiefnota

Ulli d'Oliveira¹

De initiatiefnota van Kamerlid Jan Paternotte over de ongewenste tweede nationaliteit roept meer vragen op dan dat ze oplossingen biedt. Het kernpunt: het bestaan van nationaliteiten waarvan men geen afstand kan doen blijft bestaan, met alle internationaalrechtelijke gevolgen van dien.

Het Kamerlid Jan Paternotte (D66) heeft een initiatiefnota geschreven waarin hij zijn collega's en de regering aanspoort om het een en ander te doen aan ongewenste andere nationaliteiten van Nederlanders.² Volmondig aanvaardend dat veel Nederlandse bipatriden trots zijn op hun andere nationaliteit en zich daar absoluut niet van willen distantieëren, neem hij het op voor bipatriden die daar niets meer mee te maken willen hebben. Het gaat daarbij om een tweede nationaliteit die men in de praktijk niet kan afschudden door er afstand van te doen. Voorbeelden te over die ook in Nederland te signaleren zijn: in de eerste plaats Marokkanen,³ maar ook Grieken, Iraniërs, Syriërs, Argentijnen en nog een twintigtal andere nationaliteiten waar men aan vast zit. Hij laat zien aan de hand van veelal uit de krant opgediepte voorbeelden dat mensen met een dubbele nationaliteit in hun andere land vaak tegen problemen aanlopen, en soms ook in derde landen. Die problemen variëren van een onverwachte dienstplicht, gebrek aan diplomatieke bescherming, betrouwbaarheidsonderzoek, vast blijven zitten in het andere land in de coronacrisis, tot verrassingen vanuit het internationaal privaatrecht: in het ene land (Marokko) wettig (bigaam) getrouwd, in het andere land (Nederland) strijd met de openbare orde.

Het is sympathiek dat het Kamerlid aan die problemen iets wil doen. Het echte probleem is intussen, dat het andere land geen afstand van nationaliteit toelaat, en dat het daartoe het volste internationale recht heeft. (Wel vertelt artikel 8 van het Europees Nationaliteitsverdrag dat elke Verdragspartij afstand van nationaliteit moet toelaten, eventueel beperkt tot staatsburgers die hun gewoon verblijf elders hebben, maar de meeste staten die geen afstandsrecht kennen zijn geen verdragspartij.) Hij stelt de volgende concrete maatregelen voor.

1. Het opzetten van een geheim register bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor Nederlanders die er blijk van willen geven hun buitenlandse nationaliteit niet op prijs te stellen, en alleen als Nederlander behandeld te willen worden. Alleen de betrokkene kan over zijn registratie beschikken. Dit secrete register dient drie doelen: de Nederlandse overheid is gehouden de geregistreerden als monopatride Nederlanders te beschouwen; het kan, als het gaat om loyaliteitsonderzoek voor gevoelige functies, als steunbewijs dienen; en het heeft symbolische waarde.

Ik vind dat zo'n register weinig winst oplevert. Onze BRP neemt in beginsel geen tweede nationaliteit meer op, juist omdat veel bipatriden niet als zodanig in de administratie willen voorkomen. Moet er nu weer een registratie van bipatridie komen? Dat ziet er tegenstrijdig uit. Wordt het doel al niet door de BRP bereikt? Het Europees Nationaliteitsverdrag (artikel 5 lid 2) moedigt ook Nederland aan niet te discrimineren tussen zijn staatsburgers, of ze nu Nederlander door geboorte zijn of anderszins Nederlander zijn geworden. Regels genoeg.

Maar wie garandeert dat de overheid zich houdt aan het consigne om geen rekening te houden met de andere nationaliteit? Moeten Nederlandse Marokkanen zich bij de Belastingdienst melden met het uittreksel uit hun geheim register in de hand om te voorkomen dat hun dubbele nationaliteit als factor in een algoritmisch risico-

Auteur

1. Prof. mr. H.U. Jessurun d'Oliveira is oud-hoogleraar migratierecht aan de Universiteit van Amsterdam en oud-redacteur van dit blad.

Noten

2. Kamerstukken II 2019/20, 35475, 2.

3. Zie Frans van der Velden, 'Als Marokkaan word je geboren, als Marokkaan sterf je. Kanttekeningen bij het Marokkaanse nationaliteitsrecht', *RIMO* 2013, p. 29-41; in het Frans en bijgewerkt: *Né Marocain, tu mouras Marocain*, annotations à la loi sur la nationalité Marocaine du 2007, 2019, p. 1-11.



Unity of Fragmented World series © agsandrew / shutterstock

profiel wordt ingezet, terwijl ze onkundig zijn van dat gegeven? En wat de loyaliteit betreft: de werkers voor een vreemde mogendheid zullen de eersten zijn om zich te melden voor het register. En anderen hebben familieleden in het land van oorsprong die onder druk gezet kunnen worden om hun in Nederland verblijvend familielid ondermijnende activiteiten te laten verrichten, ook al staan ze in het register. En dat het opzetten en in stand houden van het register geen extra kosten zou meebrengen zoals het Kamerlid wil doen geloven is te mooi om waar te zijn.

2. Een tweede voorstel is het druk uitoefenen op Griekenland in het kader van het JBZ-beraad om zijn nationaliteitsrecht te moderniseren en een regeling te treffen voor de dienstplicht. Nu ben ik de laatste om tegen modernisering van de Griekse nationaliteitswetgeving te pleiten,⁴ maar ik geef dit beraad weinig kans. Nationaliteitsrecht is een bolwerk van de statelijke soevereiniteit, en buitenlandse mogendheden zijn daarbij niet welkom. Niet voor

niets is Griekenland niet aangesloten bij het Europees Nationaliteitsverdrag, evenmin bij het Verdrag van Straatsburg 1963 betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit. Het gaat me ook te ver om te menen dat het moeten voldoen aan militaire verplichtingen een beperking is op het vrij verkeer van personen in de EU.

3 en 4. Ook hier gaat het om diplomatieke activiteiten. In de eerste plaats om bilateraal overleg met Marokko (en andere landen) om de greep op hun diaspora in te tomen, en hun staatsburgers zelf te laten bepalen of zij wel staatsburgers willen zijn in de praktijk; vervolgens om het vormen van een coalitie van gastlanden van bipatriden om sterker op te kunnen treden tegen de oorsprongslanden van hun bipatriden. Deze bi- en multilaterale overlegvormen kunnen allicht enig gewicht in de schaal leggen bij het reduceren van het aantal landen dat geen afstand van nationaliteit kent, maar men kan daar geen gouden bergen van verwachten.

5. Het opzetten van een Internationaal Register van Ongewenste Nationaliteiten. Het idee is dat de deelnemende landen van elkaar accepteren dat zij ingeschreven burgers 'enkel beschouwen als houders van hun eerste nationaliteit'. Dit register kan uitmonden in een verdrag 'on the Mutual Recognition of Unwanted Nationalities'.

Afgezien van het feit dat de 'andere' nationaliteit wel eens chronologisch de eerste kan zijn, zoals bij naturalisatie tot Nederlander van geboortige buitenlanders, zal dit

Nationaliteitsrecht is een bolwerk van de statelijke soevereiniteit, en buitenlandse mogendheden zijn daarbij niet welkom

register van gelijkgestemde landen weinig opleveren. Bovendien zitten er haken en ogen aan. Zijn die registraties opeens wel openbaar, ongeacht de wens van de betrokkenen? In het internationaal privaatrecht wordt bijvoorbeeld aangeknoopt aan de effectieve nationaliteit, maar ook soms eenvoudig aan een van de nationaliteiten van de betrokkenen, hoe weinig effectief ook. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vorm van testamenten. Daarbij zijn staten ook nog eens aan verdragen gebonden om deze effectiviteitstest uit te voeren. Het is niet gezegd dat de nationaliteit van de aangesloten landen ook de effectieve, de krachtigste nationaliteit zal zijn.

Ook de diplomatieke bescherming staat op de tocht als dit het effect is van het register. Naar internationaal recht heeft elke staat het recht om op te komen voor zijn staatsburgers tegenover derde staten. Als die staten partij zijn bij zo'n register of verdrag dan komt dat in botsing met het internationale recht op diplomatieke bescherming. Ook wanneer Griekse Nederlanders zich hebben ingeschreven mag Griekenland nog steeds opkomen voor de Griekse Nederlander tegenover derde staten, als Nederland verstek laat gaan. Ook het Unierecht verbiedt het om geen rekening te houden met de nationaliteit van een lidstaat als het gaat om diplomatieke bescherming tegenover derde landen. Discriminatie op grond van nationaliteit is binnen het Unierecht niet toegestaan, en artikel 20 VWEU laat iedere verdragsstaat, ook bijvoorbeeld Griekenland, toe om diplomatieke bescherming uit te oefenen ten aanzien van Unieburgers, of ze nu burger van die lidstaat zijn of niet.⁵ Dit voorstel verdient dus verdere overdenking.

6. Het laatste voorstel is het raadplegen van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV). Hoe zit het met diplomatieke bescherming, en met bot-

Nu is advies nooit weg, maar de vragen zijn ongelukkig geformuleerd

sende nationaliteiten als men 'met een ongewenste nationaliteit op bezoek komt in dat derde land', en: is er aanknopingspunt voor nieuw beleid? Nu is advies nooit weg, maar de vragen zijn ongelukkig geformuleerd. 'Dat derde land', daarmee is neem ik aan het land van de andere nationaliteit bedoeld, maar de term is misplaatst omdat daarmee in de regel ofwel een niet-lidstaat van de EU wordt bedoeld, dan wel een land waarvan een persoon niet de nationaliteit bezit.

In de praktijk zullen de meeste voorstellen weinig effect sorteren. Blijft over de symbolische betekenis van het in te stellen register. Ik wil die niet onderschatten. De BRP scheert omarmers en afwijzers van de tweede, niet-Nederlandse nationaliteit over één kam. In het voorstel komen alleen de afwijzers aan bod, en dat is op zich zui-
verder. Bovendien is zo'n register een manifestatie van het door de overheid honoreren van de wens van de

betrokkenen in het nationaliteitsrecht, en dat is waardevol. Of het ook het respecteren van die wil oplevert valt intussen nog te bezien. Dat is voor de Nederlandse overheid deels *ultra vires*, en deels een vastloper in de uitvoeringspraktijk. En het gevaar dreigt dat wie zich niet in het register inschrijft geacht zal worden die andere nationaliteit volledig te aanvaarden. Kortom: de praktische betekenis zal geringer zijn dan de symbolische en emotionele.

Mijn slotsom: een goed bedoeld initiatief, dat echter meer vragen oproept dan oplossingen biedt. Het kernpunt: het bestaan van nationaliteiten waarvan men geen afstand kan doen blijft bestaan, met alle internationaalrechtelijke gevolgen van dien. De voorstellen kunnen dat iets verzachten, maar veel kan dat per definitie niet opleveren. En ik blijf het gek vinden om in de BRP de vermelding van een tweede nationaliteit achterwege te laten omdat velen het ongewenst vinden om met die tweede nationaliteit geconfronteerd te worden in Nederland, en tegelijkertijd een geheim register met een (ongewenste) tweede nationaliteit in te richten. Dat is zowel tegenstrijdig als dubbelop.

PS

Op 29 juni 2020 stuurde de Minister van SZW, ook namens die van BuZa en J&V en de staatssecretaris van dat laatste ministerie een brief aan de Tweede Kamer.⁶ Daarin werd aangekondigd dat 'na de zomer' een kabinetsreactie zal volgen op de initiatief-nota Paternotte: een voorschot daarop is in dit epistel een reactie van het kabinet op het aan de Kamer aangeboden manifest 'Keuzevrijheid in nationaliteit', dat uitgebracht is door een twaalfstal Marokkaanse Nederlanders. Daarin gaat het immers over hetzelfde probleem: dat mensen last kunnen ondervinden van het bezit van twee nationaliteiten, en zich niet kunnen losmaken van de 'andere' nationaliteit, dus geen keuzevrijheid hebben. De nota-Paternotte tackelt dit probleem door het voorstellen van een stuk of wat concrete maatregelen. Nu de kabinetsreactie op zijn voorstellen in de grond niet veel zal afwijken van die op het Manifest, deze reactie dik in de herfst nog niet verschenen is, en de Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 25 november een openbaar rondetafelgesprek over de nota heeft opgetuigd, wil ik het in deze bijdrage laten bij het kort bespreken van de huidige brief. Het ligt in de rede dat het kabinet eerst de behandeling van de nota in de Kamer afwacht voor het een standpunt daarover gaat innemen.

Het kabinet loopt over van begrip. Het spreekt van 'weerbare burgers' die een 'zinnig en nuttig debat' willen voeren, en dat is het recht van 'iedere Nederlander'. Ook is er veel begrip voor 'de wens om tot een individuele en vrije keuze te komen'. Maar, terecht en zoals te verwachten is, wijst het kabinet erop, dat andere Marokkaanse Nederlanders nu juist wél hechten aan hun andere nationaliteit, en vooral, dat het nu eenmaal aan de landen zelf is om te

4. Zie H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Greek and Dutch Nationality Codes in the Light of International Law', *Mélanges en l'honneur de Spiridon Vrellis*, 2014, p. 331-346.

5. Zie H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nationali-

teit en diplomatieke bescherming: een update, een vooruitzicht', in: *Strikwerda's Conclusies*, 2011, p. 247-263.

6. *Kamerstukken II* 2019/20, 35475, nr. 3.

bepalen hoe men aan hun nationaliteit komt, en hoe men die kan kwijtraken. Nederland kan Marokko wel oproepen de bipatriden gelegenheid te geven om afstand te doen, maar dient het doen en laten daar uiteindelijk te respecteren. Concreet beschouwt Nederland het als zijn taak bij Marokko aan te dringen op wijziging van wetgeving en praktijk op dit punt, maar op korte termijn hoeft daar niet veel van verwacht te worden. Binnen zekere grenzen – import van spanningen, belemmering in vrijheden van Nederlanders – hebben staten nu eenmaal ook het recht om diasporabeleid te voeren. Tot twee keer toe bevestigt het kabinet dat het staat voor de bescherming van Nederlanders in binnen- en buitenland. (Diplomatieke bescherming nu juist tegenover het land waarvan de Nederlander de andere nationaliteit bezit is intussen ook juridisch meestal onbegonnen werk.) Kortom: veel gratuite complimenten maar weinig wol. Dat was ook niet te verwachten.

Marokkanen zijn niet de enigen die last ervaren van hun andere nationaliteit. Veel Amerikaanse Nederlanders klagen tegenwoordig steen en been over onder meer hun Amerikaanse belastingplicht die meebrengt dat Nederlandse banken van alles aan de Amerikaanse fiscus moeten doorgeven. De VS kennen, net als Eritrea, een extraterritoriale inkomstenbelasting, gebaseerd op nationaliteit. De Amerikaanse nationaliteit is tegelijk een van de meest begeerde en een van de meest opgegeven nationaliteiten ter wereld. Ook deze bipatriden klampen de Nederlandse overheid aan om hen in bescherming te nemen tegen de exorbitante jurisdictie van de VS.

Nationaliteitsrecht is een uiterst beweeglijk en ingewikkeld complex van nogal eens willekeurige en tegenstrijdige beginselen en regels. Trekt men ergens aan een draadje, dan heeft dat gevolgen voor het hele spinnenweb. De sympathie van het kabinet voor de gedachte dat personen een individuele en vrije keuze in het nationaliteitsrecht behoren te hebben in het geval van de dubbele Marokkaans-Nederlandse nationaliteit, ingezet tegen het

In de echte wereld blijven mensen met een waaier van identiteiten behept

starre Marokkaanse recht, heeft invloed op onderdelen van het eigenste Nederlandse nationaliteitsrecht. Dat mooie uitgangspunt van de vrije keuze door de mensen zelf zou bijvoorbeeld ook de gedachte kunnen doen postvatten, dat het afgelopen moet zijn met de afstandsverplichting bij naturalisatie tot Nederlander. Dat is wel in het Programakkoord van Rutte III beloofd, maar er is aan de uitvoering van dat moderniserende voornemen wegens kennelijk heftige meningsverschillen daarover in het kabinet nog steeds niets naar buiten gekomen. Waarom zouden mensen niet mogen kiezen voor het behoud van hun andere nationaliteit? Moet werkelijk de onwerkelijke gedachte gehandhaafd worden dat mensen die de wens te kennen hebben gegeven Nederlander te willen worden, dan ook alle banden met het andere land dienen door te snijden om ‘volbloed’ Hollander te kunnen worden? In de echte wereld blijven mensen met een waaier van identiteiten behept, en blijven ook de Marokkanen die nu hun manifest hebben gepubliceerd in dat opzicht hybride. In nationaliteitsland heerst in de praktijk geen exclusiviteit. Men kan inburgeren zoveel men wil, maar er zal altijd een plek in het leven van de genaturaliseerde blijven voor het andere land. Lees het gedicht ‘naturalisatie’ van P.C. Hooftprijs-winnares Elisabeth Eybers, de Zuid-Afrikaanse die in 1961 naar Nederland kwam en in 1985 naar eigen zeggen ‘om praktische redenen’ Nederlandse werd. Haar poëzie loopt over van blijken van onontkoombare oriëntatie op beide landen. Met of zonder dubbele nationaliteit. •