

Bernice Boermans – mr. drs. H.B.H.M.
Boermans is cursuscoördinator bij Stichting
Migratierecht Nederland.

Nationaliteitsrecht voor het voetlicht

Op 10 september 2019 vond een conferentie over Nederlands nationaliteitsrecht plaats, getiteld ‘Groot blijven in de Rijkswet op het Nederlandschap’. De conferentie, in Antwerpen, was een eerbetoon aan emeritus hoogleraar René de Groot, voortrekker van het nationaliteitsrecht als wetenschappelijke discipline in Nederland. De conferentie werd georganiseerd door Stichting Migratierecht Nederland, de Specialistenvereniging Migratierechtadvocaten en Everaert advocaten. In dit nummer publiceren we vier bijdragen van sprekers op de conferentie. Daaraan voorafgaand doet Bernice Boermans verslag van de bijeenkomst.

Het nationaliteitsrecht als wetenschappelijke discipline heeft in Nederland veel te danken aan René de Groot, die als hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht aan de Universiteit Maastricht onvermoeibaar het onderwerp op de agenda heeft gezet en op dit vakgebied een internationaal expert is. Met deze woorden introduceert dagvoorzitter Marcel Reurs¹ hoogleraar De Groot als eregast. Doel van de conferentie is het nationaliteitsrecht voor het voetlicht te brengen, als belangrijk maar complex specialisme dat zelfstandige erkenning verdient in wetenschap en praktijk. Zes sprekers belichten op deze middag specifieke aspecten van het nationaliteitsrecht.

Bescherming in plaats van termijn

Rechtszekerheid loopt als een rode lijn door de conferentie heen. Deze is uiterst belangrijk, maar voor wie, vraagt De Groot: voor de staat of voor de betrokkene burgers? Bescherming van verwachtingen van burgers is er vaak niet. De Groot bespreekt een aantal situaties van rechtsonzekerheid voor burgers: bij problematische erkenning van een minderjarig buitenlands kind door een Nederlandse gehuwde man, bij langdurig buitenlands verblijf, en bij vrijwillige verwerving van een vreemde nationaliteit. Ook in gevallen van (identiteits)fraude, bij het wegvallen van de grondslag van de verwerving van de nationaliteit en bij vergissingen van de overheid weten burgers niet waar zij aan toe zijn. Uit de jurisprudentie zijn enige correctiemechanismen te destilleren, maar termijnen die burgers moeten beschermen tegen nationaliteitsverlies zijn chaotisch, stelt De Groot. Hij pleit voor betere bescherming in de vorm van een algemene beschermingstermijn in plaats

¹ Marcel Reurs is advocaat bij Everaert Advocaten te Amsterdam, hoofdredacteur van *Jaarnaal Vreemdelingenrecht* en redactievoorzitter van *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht*.

van de diverse termijnen die we nu kennen. En in andere Europese landen zijn voorbeelden te vinden die Nederland zou kunnen volgen. Zo kent Frankrijk een ‘staat van nationaliteit’,² en Duitsland heeft in het Staatsangehörigkeitsgesetz een bepaling opgenomen over bescherming van verwachtingen. De Groot roept de Nederlandse wetgever op werk te maken van de bescherming van verwachtingen.

Enkelvoudig indelen

Hans Ulrich Jessurun d’Oliveira buigt zich als hoogleraar en publicist al decennia over het nationaliteitsrecht (en ooit was hij docent van René de Groot). Vandaag spreekt hij over de meervoudige nationaliteit. Nationaliteitsrecht is een instrument van identiteitspolitiek waarmee overheden mensen indelen als wel of niet behorend tot het staatsverband. Het van oorsprong negentiende-eeuwse idee dat iedereen netjes ingedeeld kan worden en er geen overlappingen hoeven te zijn in nationaliteit, waardoor iedereen exclusief trouw en afhankelijkheid aan één nationale staat betuigt, heeft ertoe geleid dat enkelvoudige nationaliteit als normaal wordt beschouwd en meervoudige nationaliteit als abnormaal. Als verdacht zelfs.

De hedendaagse identiteitsideologie haakt aan bij dit idee en leidt volgens d’Oliveira tot reductie van de gecompliceerde realiteit, waarin mensen niet vastgepind kunnen worden op één enkel kenmerk en onder één juridische nationaliteit geschaard kunnen worden. Dat juridische nationaliteit te maken heeft met identiteit, blijkt uit uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Het Hof heeft weliswaar geen jurisdictie over het nationaliteitsrecht, maar kan via art 8 jo 14 EVRM uitspraken doen over het nationaliteitsrecht van de aangesloten staten. d’Oliveira bespreekt de uitspraken *Genovese v. Malta*³ en *Mennesson v. France*⁴ waarin het Hof duidelijk maakt dat sociale identiteit onder het begrip privéleven valt en dat nationaliteit deel is van deze identiteit.

De weerstand tegen meervoudige nationaliteit komt ook voort uit de angst voor het verlies van identiteit in deze tijden van globalisering en grote migratiestromen, stelt d’Oliveira. Soevereine overheden claimen daarom het recht hun onderdanen te identificeren, om hen binnen of buiten hun staatsverband te plaatsen. Dit heeft gevolgen voor burgers: het kan leiden tot dubbel geclaimd worden, dus de meervoudige nationaliteit die staten eigenlijk willen vermijden, maar ook tot uitsluiting oftewel staatloosheid. Wiens belangen moeten meegewogen worden: die van de staat of van de burger? Beide, is te lezen in de preamble van het Europees nationaliteitsverdrag. Het Duitse Bundesverwaltungsgericht weegt in een uitspraak uit 2008 zelfs uitdrukkelijk het private belang van personen bij het verkrijgen of handhaven van dubbele nationaliteit net zo zwaar mee als het publieke belang van vermijden van dubbele nationaliteit.⁵

Portfolio

Patrick Wautelet⁶ werpt op deze conferentie in Antwerpen een Belgische blik op het Nederlandse nationaliteitsrecht. Hij vergelijkt het Nederlandse met het Belgische nationaliteitsrecht. Een verschil dat in het oog springt, ziet op het internationaal recht. Nederland loopt daarbij voor op België, dat volgens Wautelet relatief geïsoleerd is gebleven. Zo is het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961 in Nederland in 1985 in werking getreden, in België pas in 2014. Het Europees Nationaliteitsverdrag uit 1997 is in Nederland in 2001 in werking getreden, maar België heeft het nog niet ondertekend.

Een belangrijk verschil is ook dat in België, anders dan in Nederland, bij verlening van de nationaliteit niet wordt geëist dat afstand wordt gedaan van de oude nationaliteit. Verder gelden in beide landen uiteenlopende eisen voor inburgering: waar in Nederland het inburgeringsexamen gehaald moet worden, werkt België met een zogenaamd portfolio waarin gegevens over integratie verzameld worden. Deze blijkt uit werk, opleiding en andere vormen van deelname aan de maatschappij, een examen is er niet. De naturalisatie kost in Nederland bovendien € 881 euro (optie € 187 euro) en in België slechts € 150 voor registratierechten en € 10 - € 100 euro voor gemeentelijke retributie. Ten slotte fungeert de gemeente in België als aanvraagloket, terwijl de beslissing over verlening van nationaliteit wordt genomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, na advies van onder meer het Openbaar Ministerie, dat kan weigeren omwille van ‘gewichtige redenen’. Beroep tegen de beslissing is niet mogelijk. In Nederland is de gemeente zowel aanvraagloket als instantie die de eerste controle uitvoert. De gemeente bekijkt of voldaan is aan alle voorwaarden en geeft advies aan de IND, die alles controleert en beslist, waartegen bezwaar en beroep openstaat.

Individuele belangenafweging

Over rechtszekerheid in de praktijk spreken advocaat Hermie de Voer en rechter Johan Sluymer.

Hermie de Voer gaat in op het verlies van nationaliteit van rechtswege. Verlies is volgens art. 15 RWN bij langdurig verblijf buiten Nederland van rechtswege mogelijk, waarbij een tienjaarstermijn gehanteerd wordt. Het Hof van Justitie EU heeft hierover eerder dit jaar in de zaak *Tjebbes e.a.* prejudiciële vragen beantwoord.⁷ Centraal staat de vraag: is verlies van rechtswege van het Nederlanderschap, tevens burgerschap van de Unie, in strijd met het Unierecht als de gevolgen die dit verlies voor betrokkene heeft niet individueel worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel? Het Hof oordeelt dat verlies van rechtswege is toegestaan, mits er een individuele belangenafweging plaatsvindt die in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen ervan betreft, dit vanuit het oogpunt van het Unierecht en het belang van het kind.

Het Hof gaat ervan uit dat in Nederland altijd een individuele belangenafweging wordt gemaakt. Maar de RWN kent een restrictieve toetsing uitsluitend naar de letter van de wet, waarbij er geen ruimte is voor toetsing aan

2 *Possession d'état de nationalité*. Dit sluit volgens De Groot mooi aan bij art.1:209 BW: Iemands afstamming volgens zijn geboorteakte kan door een ander niet worden betwist, indien hij een staat overeenkomstig die akte heeft.

3 EHRM 11 oktober 2011, appl. No.53124/090 (Genovese v. Malta).

4 EHRM 26 juni 2014, appl. No.65941/11 (Mennesson v. France).

5 BVerwG, 5 C 28/07 (10 april 2018).

6 Patrick Wautelet is hoogleraar aan de Universiteit Luik, waar hij onderzoek doet en doceert over internationaal familierecht, internationaal vermogensrecht en nationaliteitsrecht.

7 HvJ EU (Grote Kamer), 12-03-2019, C-221/17 (Tjebbes e.a.), ECLI:EU:C:2019:189, JV 2019/102.

beginselen van behoorlijk bestuur of beleidsafwegingen. Deze redenering komt steeds terug in de Nederlandse jurisprudentie.⁸ De Voer betoogt daarom dat de Nederlandse rechtspraktijk in strijd is met het Unierecht, nu de RWN het niet mogelijk maakt een individuele toets te doen, en evenmin kan worden onderzocht welke gevolgen het verlies van nationaliteit heeft.

Achteraf

Johan Sluymmer deelt tijdens de conferentie zijn ervaringen als rechter in (internationale) afstammingszaken waarbij via de verzoekschriftprocedure op grond van artikel 17 RWN verzocht wordt om vaststelling van het Nederlanderschap. Hij bespreekt onder andere de zaak van een Surinaamse vrouw die bij haar geboorte vóór de onafhankelijkheid in Suriname de Nederlandse nationaliteit verkrijgt en deze na de onafhankelijkheid van Suriname behoudt. Zij woont lang in Nederland maar keert in 2001 terug naar Suriname met gebruikmaking van de voorzieningen van de Remigratiewet. Deze wet verplicht haar om, eenmaal terug in Suriname, zo spoedig mogelijk een verzoek tot naturalisatie in te dienen wil zij de remigratie-uitkering kunnen behouden. Zij doet dit en verkrijgt in 2004 de Surinaamse nationaliteit, waarna zij bericht krijgt dat zij de Nederlandse nationaliteit heeft verloren ingevolge art. 15, lid 1 RWN. Als zij in november 2015 een Nederlands paspoort aanvraagt, wordt dit geweigerd.

De rechtbank overweegt dat de tienjaarstermijn voor verlies zoals genoemd in art. 15, lid 1 sub c RWN niet gaat lopen op het moment dat de Surinaamse nationaliteit is verleend in 2004, omdat de vrouw dan niet de dubbele nationaliteit bezit maar alleen de Surinaamse.⁹ Door een uitspraak van de Hoge Raad uit 2015 is echter vastgesteld dat met 'het land van die andere nationaliteit' zoals genoemd in art 15, lid 2 sub a ook bedoeld wordt op een land dat ten tijde van de geboorte van de persoon nog niet als soevereine staat bestond, maar nog deel uitmaakte van een andere staat.¹⁰ Suriname maakte destijds deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden. Daarmee is art 15, lid 1 sub a dus niet van toepassing: de vrouw heeft het Nederlanderschap in 2004 niet verloren. Achteraf – pas sinds de uitspraak van de Hoge Raad in 2015 – kan worden gesteld dat er twee nationaliteiten waren. De rechtbank oordeelt dat door een redelijke wetstoepassing de tienjaarstermijn pas gaat lopen vanaf het moment van de uitspraak van de Hoge Raad. Pas vanaf dat moment heeft de vrouw immers effectief de Nederlandse nationaliteit. De rechtbank concludeert dan ook dat zij de Nederlandse nationaliteit nog heeft. De Staat heeft inmiddels cassatie ingesteld en beroept zich op de rechtszekerheid. Rechtszekerheid voor wie, de vrouw of de Staat, vraagt Sluymmer zich af.

Uitzonderlijke gevallen

Het laatste onderwerp op de conferentie is de geprivilegieerde toekenning van de Nederlandse nationaliteit. Op grond van artikel 10 RWN heeft de staatssecretaris de bevoegdheid in bijzondere gevallen het Nederlanderschap te verlenen.¹¹ Deze bevoegdheid van de staatssecretaris is in de publiciteit gekomen toen aan de Ivoriaan Salomon Kalou, die voor Feyenoord voetbalde, in aanloop naar het WK-voetbal in 2006 niet versneld de Nederlandse nationaliteit werd verleend. Johan Winkel is senior adviseur bij de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND en beheert het dossier Nederlanderschap. Hij schetst de regeling en hoe deze wordt uitgevoerd.

Voor wie is deze regeling bedoeld? Voor *the rich and famous*? Winkel noemt een aantal mogelijke 'zeer bijzondere gevallen' onder verwijzing naar de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap uit 2003. De Handleiding noemt het staatsbelang of andere gewichtige belangen, bijvoorbeeld op het gebied van internationale economische en culturele betrekkingen. Te denken valt aan beroepen waarvoor de Nederlandse nationaliteit vereist is, bijvoorbeeld functies bij de AIVD, of vertegenwoordiging van Nederland op internationale conferenties en topsportevenementen (tot de top werd voetballer Kalou dus niet gerekend). Dat de bevoegdheid er niet alleen voor beroemdheden en de rijken der aarde is, blijkt uit het feit dat het ook om humanitaire redenen bij uitzondering mogelijk is de Nederlandse nationaliteit te verlenen. Een pleegkind kan hierdoor bijvoorbeeld alsnog delen in de verkrijging van het Nederlanderschap van zijn pleegouders. Ten slotte kan art. 10 ook bij zogenoemd ambtelijk verzuim een oplossing bieden, bijvoorbeeld bij lacunes in de wet of als door nalatigheid van overheidsambtenaren Nederlanderschap is verkregen of verloren gegaan.

De zes sprekers op de conferentie benadrukken in hun bijdragen het belang van actuele kennis van het nationaliteitsrecht in de vreemdelingrechtelijke praktijk. Bij de behandelde onderwerpen is rechts(on)zekerheid altijd in het geding, des te belangrijker is het daarom dat advocaten en andere migratierechtjuristen dit rechtsgebied met aandacht volgen. Advocaat Julien Luscuere, als secretaris van het bestuur van Stichting Migratierecht Nederland en voorzitter van de Specialistenvereniging Migratierechtadvocaten (SVMA) initiatiefnemer van de conferentie, pleit daarom in zijn afsluitende woorden voor het instellen van een leerstoel nationaliteitsrecht om zo het werk van professor De Groot voort te zetten. ◀

11 En daarbij een uitzondering te maken op de regels die volgen uit artikel 8, lid 1 aanhef en sub a, c en d; artikel 9, lid 1 aanhef en sub c, en de termijn genoemd in artikel 11, lid 3, 4 en 5 RWN.

8 Hierin wordt standaard verwezen naar Hoge Raad 19-12-2003, ECLI:NL:HR:2003:AL8544 en Hoge Raad 16 september 1994, nr. 8488, NJ 1995, 563.

9 Rb Den Haag 28-01-2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:643.

10 Hoge Raad 26-06-2015, ECLI:NL:HR:2015:1749.