

# LATENTE NEDERLANDERS: DISCRIMINATIE VAN KINDEREN VAN NEDERLANDSE MOEDERS IN HET NATIONALITEITSRECHT

712 *Mr. B. de Hart, mr. drs. H. de Voer en mr. C.A. Goudsmit*

Betty de Hart is senior onderzoeker aan het Centrum voor

Migratierecht.

Radboud Universiteit Nijmegen.

Hermie de Voer is advocaat te Amsterdam.

Stans Goudsmit is advocaat te Amsterdam.

***In 1985 voldeed de regering met de Rijkswet op het Nederlanderschap aan internationale verplichtingen om man en vrouw gelijk te behandelen; vanaf de inwerkingtreding van deze wet konden ook vrouwen het Nederlanderschap doorgeven aan hun kinderen. De kruideniersoplossing die de wetgever koos voor de kinderen geboren vóór 1985 levert ook nu nog fundamentele ongelijkheid tussen man en vrouw op en maakt dat er een groep 'latente Nederlanders' is ontstaan.***

In 1979 kwam het Verdrag inzake de uitbanning van discriminatie van Vrouwen van de Verenigde Naties tot stand. Artikel 9 van het Vrouwenverdrag bepaalt dat vrouwen gelijke rechten hebben als mannen om een nationaliteit te verkrijgen en te behouden en hun nationaliteit aan hun kinderen door te geven. In 1985 gaf de Nederlandse regering uitvoering aan deze bepaling met de inwerkingtreding van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze wet bepaalde onder andere dat Nederlandse moeders hun nationaliteit aan hun kinderen konden doorgeven. Tot 1985 konden alleen Nederlandse vaders het Nederlanderschap aan hun kinderen doorgeven.

Toch was de gelijkstelling van man en vrouw in de Rijkswet op het Nederlanderschap van 1985 niet volledig. Ten aanzien van de mogelijkheden van Nederlandse moeders om hun nationaliteit aan hun kinderen door te geven is er nog altijd sprake van onderscheid, waar het betreft kinderen van Nederlandse moeders geboren vóór 1985. Terwijl kinderen van Nederlandse vaders geboren voor 1985 automatisch de Neder-

landse nationaliteit verkregen, konden de kinderen van Nederlandse moeders deze nationaliteit alleen op aanvraag verkrijgen via optie, die bovendien slechts gedurende een beperkte periode van drie jaar kon worden gedaan.

Is hier sprake van ongelijke behandeling van man en vrouw en zo ja, kan deze worden gerechtvaardigd?

Ter beantwoording van deze vraag kijken we allereerst naar de achtergronden van het verschil in behandeling. Vervolgens kijken we naar de vraag of hier sprake is van discriminatie. Tevens komen ontwikkelingen in het buitenland, waar eenzelfde problematiek speelt, aan bod. Besloten wordt met enkele conclusies en mogelijke oplossingen in Nederland.

## **DE NATIONALITEIT VAN DE NEDERLANDSE VROUW EN HAAR KINDEREN TOT 1985**

De eerste Nederlandse Wet op het Nederlanderschap en ingezetenschap (WNI) van 1892 ging, zoals veel nationaliteitswetgevingen in de negentiende eeuw, uit van de nationaliteitsrechtelijke eenheid van het gezin, waarin de nationaliteit van de vrouw ondergeschikt was aan deze gezinseenheid. Dat betekende dat de Nederlandse vrouw die trouwde met een buitenlandse man bij de huwelijksluiting automatisch haar Nederlandse nationaliteit verloor. Anderzijds verkreeg de buitenlandse vrouw die trouwde met een Nederlandse man bij het huwelijk automatisch de Nederlandse nationaliteit.<sup>1</sup> Met de wet van 1892 werd tevens het

1. Zie uitgebreider over de positie van de vrouw in het Nederlandse nationaliteitsrecht, H.U. Jessurun d'Oliviera, 'Sociaal geslacht, huwelijk en nationaliteit', in R. Holtmaat, (ed.) *Eeuwige kwesties. Honderd jaar vrouwen en recht in Nederland*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999; B. de Hart, 'Maria Toet en andere verhalen. De nationaliteit van de gehuwde vrouw en de constructie van de natiestaat', *Tijdschrift voor Sociale geschiedenis* 1999, 25 p. 183-206.

beginsel van *ius sanguinis a patre* ingevoerd: kinderen kregen bij geboorte de Nederlandse nationaliteit door afstamming van een Nederlandse vader. Kinderen van een Nederlandse moeder en een buitenlandse vader werden geboren als buitenlandse kinderen, ook wanneer ze in Nederland waren geboren.

Het was onder druk van internationale ontwikkelingen dat geleidelijk een einde kwam aan de nationaliteitsrechtelijke ongelijkheid. In 1963 kwam een wetswijziging tot stand, die bepaalde dat buitenlandse vrouwen niet langer automatisch de Nederlandse nationaliteit zouden verkrijgen bij huwelijk met een Nederlandse man, en Nederlandse vrouwen niet langer hun nationaliteit bij huwelijk met een buitenlandse man automatisch zouden verliezen.<sup>2</sup>

Er werd destijds niet gedacht aan een andere regeling van de nationaliteit van de kinderen. De regering vond verlening van de Nederlandse nationaliteit aan de kinderen van Nederlandse moeders niet in het belang van de kinderen. Aanknoping bij de nationaliteit van de vader werd nog steeds als meest opportuun gezien.<sup>3</sup> Ruim tien jaar later waren de opvattingen hierover gewijzigd. Wijziging van de inmiddels verouderde WNI zou ook een einde moeten maken aan de resterende ongelijkheden tussen man en vrouw.

## DE NATIONALITEIT VAN DE NEDERLANDSE VROUW EN HAAR KINDEREN VANAF 1985

### De nationaliteit van de kinderen (artikel 3 lid 1 RWN)

Aan de positie van de kinderen werd in het kamerdebat over de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap niet heel uitgebreid aandacht besteed.<sup>4</sup> Van links tot rechts was men het erover eens dat aan kinderen bij geboorte voortaan ook de Nederlandse nationaliteit van de moeder bij geboorte moest worden toegekend. In artikel 3 RWN werd vastgelegd dat Nederlandse vaders én moeders het Nederlanderschap bij geboorte aan hun kinderen overdragen.

Omdat kinderen uit nationaliteitsrechtelijk gemengde huwelijken vaak ook de nationaliteit van hun buitenlandse ouder verkrijgen, hebben zij in veel gevallen een meervoudige nationaliteit. De regering vond echter dat het beginsel van gelijkheid van man en vrouw moest prevaleren boven dat van voorkoming van meervoudige nationaliteit.

### De overgangsregeling (artikel 27 lid 1 RWN)

Een punt van discussie was de vraag op welke wijze de overdracht van de Nederlandse nationaliteit door Nederlandse moeders aan hun kinderen geregeld moest worden: met terugwerkende kracht aan alle kinderen van Nederlandse moeders, of vanaf de inwerkingtreding van de wet alleen aan kinderen vanaf die datum geboren.

Uit archiefstukken blijkt dat hierover op de betreffende departementen is gediscussieerd.<sup>5</sup> Met name ambtenaren op het ministerie van Buitenlandse Zaken

## Als in 1981 het wetsvoorstel wordt ingediend, kiest de regering echter voor een *ex nunc* regeling, slechts geldend voor kinderen geboren vanaf 1 januari 1985.

leken de voorkeur te hebben voor verkrijging met terugwerkende kracht, om zo te voorkomen dat kinderen binnen een gezin verschillende nationaliteiten zouden hebben. Als in 1981 het wetsvoorstel wordt ingediend, kiest de regering echter voor een *ex nunc* regeling, slechts geldend voor kinderen geboren vanaf 1 januari 1985 (art. 27 lid 1 RWN).

De motivering in de memorie van toelichting is mager. De memorie stelt dat er uitdrukkelijk vanaf wordt gezien om bepaalde groepen kinderen bij wijze van overgangsregeling automatisch het Nederlanderschap te laten verkrijgen. Wel wordt in artikel 27 lid 2 RWN een optieregeling geïntroduceerd, opdat kinderen van een Nederlandse moeder geboren vóór 1985 binnen drie jaar alsnog kunnen opteren voor het Nederlanderschap.<sup>6</sup> De regering vond dat een optieregeling, waarvoor ook in Duitsland en de Scandinavische landen was gekozen, de voorkeur had. Betrokkenen zouden dan zelf kunnen beslissen of ze de Nederlandse nationaliteit wilden.<sup>7</sup>

In later jaren is men in de Kamer nog enige keren teruggekomen op de nationaliteit van de kinderen van Nederlandse moeders. Zo vroeg PvdA-kamerlid Deijsselbloem in 2004 naar het discriminerende karakter van de regeling ten aanzien van kinderen van Nederlandse moeders geboren voor 1985. De Minister van Justitie antwoordde enigszins ontwijkend dat sinds 1985 in het nationaliteitsrecht niet langer onderscheid op grond van sekse wordt gemaakt, zonder in te

2. Wet van 14 November 1963, Stb. 1963, 367.

3. Handelingen II 1963/64, 6956, 194-195.

4. De Rijkswet op het Nederlanderschap is op 1 januari 1985 in werking getreden.

5. Brief Staatssecretaris van Justitie aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, nr. 275/179, 6 juli 1978 en brief ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Algemene Zaken aan Staatssecretaris van Justitie, 27 juli 1978, DAZ/JZ-189291, Nationaal Archief, Beleidsarchief IND periode 1956-1985, nr. 2688. De discussie tussen departementen vond plaats naar aanleiding van een brief aan de Minister van Justitie van een groep Nederlandse moeders in Libanon die om de Nederlandse nationaliteit voor hun kinderen vroegen.

6. Art. 27 lid 2 RWN is per 1 april 2003 komen te vervallen.

7. Zie over de keuze tussen terugwerkende kracht en een optieregeling ook G.R. de Groot, 'Er komt een nieuwe wet op het Nederlanderschap', NJB 1981, 42, p.1120.



Richard Wallace,  
*Mother and Child*,  
olieverf op doek

gaan op de vraag of discriminatie bestaat ten opzichte van kinderen van Nederlandse moeders geboren vóór 1985.<sup>8</sup>

De *ex nunc* regeling uit de Rijkswet op het Nederlandschap steekt schril af tegen de *ex tunc* regeling uit de Wet betreffende de positie van Molukkers.<sup>9</sup> Deze wet legt vast dat bepaalde Molukkers behandeld dienen te worden als Nederlander en recht hebben op een Nederlands paspoort. Deze behandeling als waren Nederlander was in eerste instantie alleen overdraagbaar via de vader. In 1992 is de wet aangepast en is deze status ook overdraagbaar via de vrouwelijke

lijn, in die zin dat een kind geboren vóór 1985 uit een moeder die de behandeling als Nederlander geniet, deze behandeling als Nederlander *met terugwerkende kracht* van zijn moeder krijgt, te rekenen van zijn geboorte dan wel het tijdstip waarop de moeder de behandeling als Nederlander heeft gekregen.

#### De optieregeling 1985-1987 (artikel 27 lid 2 RWN)

Nu de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het nationaliteitsrecht *ex nunc* is ingevoerd, worden alleen kinderen van een Nederlandse moeder geboren vanaf 1985 van rechtswege Nederlander. Om de kinderen vóór 1985 geboren uit een Nederlandse moeder tegemoet te komen, konden zij of hun Nederlandse moeder in de periode 1 januari 1985 tot en met 31 december 1988 alsnog voor het Nederlandschap opteren mits het kind op 1 januari 1985 jonger dan 21 jaar en niet getrouwd was (geweest).<sup>10</sup> Gekozen is voor een leeftijdsgrens van 21 jaar om te voorkomen dat een 'onvoorstelbaar groot aantal vreemdelingen' Nederlander zou worden.<sup>11</sup>

Oorspronkelijk was de Minister van Justitie van mening dat een termijn van één jaar lang genoeg was om te opteren.<sup>12</sup> In de Tweede Kamer werden vraagtekens gezet bij de korte duur van de optietermijn.<sup>13</sup> Door een aantal kamerleden werd voorgesteld om de termijn geheel te laten vervallen, omdat zeker was dat een groot aantal moeders en kinderen niet op tijd van de optieregeling op de hoogte zou raken.<sup>14</sup> Zonder nadere motivering is uiteindelijk gekozen voor een optietermijn van drie jaar.

Kinderen van een Nederlandse moeder geboren vóór 1 januari 1985 kunnen na het verstrijken van de optietermijn geen Nederlander meer worden. Daarop is één uitzondering: wanneer betrokkene in de periode van de optietermijn 'aantoonbaar en in persoon' bij de gemeente of een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland is langs geweest, waardoor hij over de optieregeling had kunnen vernemen.<sup>15</sup> In een dergelijk geval kan een zogenaamde 'verklaring van administratief verzuim' worden opgesteld. Er wordt fictief aangenomen dat betrokkene een optieverklaring heeft afgelegd en deze verkrijgt zo toch het Nederlandschap.

In in ieder geval één geval heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een verklaring van administratief verzuim opgesteld, hoewel vaststond dat betrokkene *niet* bij het Nederlandse consulaat in Barcelona was langs geweest. Het consulaat had alle Nederlandse vrouwen in het ambtsgebied aangeschreven om hen op de optieregeling te attenderen, maar had de brieven aan de betrokken Nederlandse moeder tot twee keer toe naar het verkeerde adres gestuurd. Hierdoor was zij niet van de optieregeling op de hoogte geraakt.<sup>16</sup> Gedurende de optietermijn van drie jaar zijn in totaal 47 000 opties uitgebracht, waarvan zo'n 30 000 in Nederland.<sup>17</sup> Veel 'latente Nederlanders' hebben ech-

8. TK Aanhangsel van de Handelingen 2004-2005, 13 september 2004, nr. 55.

9. Wet van 9 september 1976, Stb. 1976, 468. Met dank aan prof. G.R. de Groot, die ons op deze discrepantie wees.

10. Optie was tot 1 april 2003 een vormvrije, eenzijdige rechtshandeling, waarmee de optant zichzelf tot Nederlander maakte; zie art. 6 lid 1 RWN (oud).

11. MvA, 1982/1983, 16 947 (R1181), nr. 7, p. 33.

12. Ontwerp van Rijkswet, Kamerstukken II 1981, 16 947 (R 1181), nrs. 1 en 2, overgangsartikel III.

13. Zie over de korte duur van de optietermijn ook G.R. de Groot, p. 1117-1126.

14. Door onder andere de PvdA, Handelingen Kamerstukken II 1983/84, 16 946, 20 maart 1084, p. 3862. D66 en de PSP dienden afzonderlijke amendementen in voor een optieregeling zonder termijn, Kamerstukken II 1983/84, 16 947, nr. 21 en nr. 22.

15. Zie bijv. het memorandum van het ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 28 november 2000, kenmerk CJMY.

16. Nationale ombudsman 90/R302.

17. E. Heijs, p. 204.

## *Een 'onvoorstelbaar groot aantal vreemdelingen' zou Nederlander worden.*

ter te laat van de optiemogelijkheid vernomen en hebben hun recht om Nederlander te worden niet kunnen verzilveren.<sup>18</sup> Zij voelen zich wel Nederlander, maar zijn het niet.<sup>19</sup>

De Nationale ombudsman en de Raad van State hebben in diverse uitspraken geoordeeld dat in het buitenland in voldoende mate bekendheid is gegeven aan de optieregeling.<sup>20</sup> De bekendmaking in Nederland is niet aan het oordeel van de rechter voorgelegd. In het navolgende wordt nagegaan op welke wijze de Nederlandse overheid daadwerkelijk aan de optieregeling bekendheid heeft gegeven, in binnen- en buitenland.

### **Bekendmaking optieregeling in Nederland**

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel beloofde dat voor een ruime bekendmaking van de optieregeling zou worden gezorgd.<sup>21</sup> Ook de toenmalige staatssecretaris van Justitie beloofde in de Kamer 'alles' te zullen doen om te zorgen voor een goede voorlichting.<sup>22</sup>

Tegen het einde van de overgangsregeling vroegen belangenorganisaties en kamerleden zich af of Nederlandse moeders genoeg geïnformeerd waren over de optieregeling. Zij wezen op de grote variatie in aantallen opties uitgebracht in verschillende steden in Nederland. Deze verschillen leken samen te hangen met de mate van voorlichting die in de betreffende gemeenten was gepleegd. In Rotterdam, waar alle betrokkenen persoonlijk waren aangeschreven, waren 2600 opties uitgebracht, in Utrecht was in het geheel geen informatie verspreid en waren minder dan 400 opties uitgebracht. In antwoord op vragen uit de Kamer bestreed de staatssecretaris echter dat de voorlichting onvoldoende was geweest.

Na aansporing door Stichting LAWINE<sup>23</sup> en het Nederlands Centrum Buitenlanders gingen diverse gemeenten ertoe over alsnog hun voorlichtingsactiviteiten te intensiveren. De gemeente Utrecht plaatste berichten in lokale bladen. In Amsterdam werden alsnog alle betrokken moeders persoonlijk aangeschreven. Dit laatste leidde tot een stijging van het aantal opties in de laatste maanden van 1987 met 25%.<sup>24</sup> Tevens zijn er in de laatste maanden van 1987 in landelijke en regionale dagbladen en diverse andere media berichten verschenen.<sup>25</sup> Ook heeft het Ministerie van Justitie in deze laatste maanden een persbericht doen uitgaan.<sup>26</sup>

### **Bekendmaking optieregeling in het buitenland**

Op drie manieren is bekendheid gegeven aan de optieregeling in het buitenland: via de Nederlandse vertegenwoordigingen, via Radio Nederland Wereldomroep

en via Nederlandse Clubs in het buitenland.<sup>27</sup>

Met een beroep op algemeen regeringsbeleid om in het buitenland wonende Nederlanders niet individueel per brief te informeren over voor hen relevante wetswijzigingen, hebben de Nederlandse vertegenwoordigingen volstaan met het ophangen van een brochure in de bezoekersruimte.<sup>28</sup> Deze brochure diende ook om personeel van de Nederlandse vertegenwoordigingen op de hoogte te brengen van de nieuwe Rijkswet, zodat zij *desgevraagd* belangstellenden van informatie konden voorzien.<sup>29</sup> Deze wijze van informatieverstrekking steekt schril af tegen de handelwijze van o.a. het Nederlandse consulaat te Barcelona dat alle hen bekende Nederlandse vrouwen persoonlijk over de optiemogelijkheid heeft geïnformeerd.<sup>30</sup>

De Nederlandse vertegenwoordigingen hadden de opdracht diegenen die een Nederlands paspoort kwamen aanvragen of verlengen te informeren over de optie-

18. Zie de conclusies van A-G mr. Mok, HR, 13 januari 1989, NJ 1990, 266 en 267: 'Ik zou menen dat iemand die aan de voorwaarden voldoet om op grond van art. 27, lid 2, Rijkswet voor het Nederlanderschap te opteren, als latent Nederlander kan worden beschouwd.'

19. Gedupeerden hebben zich verenigd in de Stichting Ne(e)derlanderschap: ja! en bereiden een groepsprocedure voor.

20. Zie o.a. No 90/R302, No 1997/103, No 1998/085, ABRvS 10 juli 1998, JV 1998/142.

21. Kamerstukken II 1981, 16 947, nrs. 3-4, p. 23.

22. Beloofd werden voorlichtingsbijeenkomsten voor de burgerlijke stand en vreemdelingendiensten, uitvoerige persberichten en voorlichtingsfolders. Tweede Kamer 1983-1984, Vaste Commissie voor Naturalisaties 16 947, UCV 45, p. 280; Handelingen I 4 december 1984, p. 280; Kamerstukken II 28 754, 18 december 1984, p. 366-367. In deze periode werd in één landelijk dagblad de optieregeling genoemd, Volkskrant 12 december 1984, Naturalisatie buitenlanders gaat voortaan buiten parlement om.

23. Stichting LAWINE is een organisatie van gemengde relaties en gezinnen, die bestaat sinds 1985.

24. Brief directeur Amsterdams Bevolkingsregister aan stichting LAWINE, 14 januari 1988, archief LAWINE.

25. NRC Handelsblad 6 december 1987, Naturalisatie kan nu nog eenvoudig; Dagblad Tubantia 22 november 1987, Buitenlandse kinderen vergeten Nederlandse nationaliteit aan te vragen; Buitenlanders bulletin december 1987, Einde overgangregeling Nederlanderschap.

26. Geplaatst in het Personeel Statuut, september/oktober 1987, nr. 5, p. X.

27. Begin 1985 is er (eenmalig?) via Radio Nederland Wereldomroep een voorlichtingstekst voorgelezen, zie memorandum van het ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 28 november 2000, kenmerk CJ/Y.

28. Zie o.a. No 1998/085, r.o. 3.1.

29. Zie bijvoorbeeld No 1998-085, r.o. 3.1.

30. No 90/R302, RV 1990, 51.



## Veel 'latente Nederlanders' voelen zich Nederlander maar zijn het niet.

mogelijkheid.<sup>31</sup> Echter, toentertijd was een Nederlands paspoort vijf jaar geldig<sup>32</sup> en het kon schriftelijk worden verlengd.<sup>33</sup> Nederlandse vrouwen die tevens de nationaliteit van hun man hadden verkregen, konden destijds het Nederlandse paspoort niet naast het buitenlandse paspoort houden.<sup>34</sup> Het is dus zeer goed mogelijk dat veel betrokkenen in de periode 1985-1988 niet bij de Nederlandse vertegenwoordiging kwamen en dus niet over de optieregeling werden geïnformeerd, óf omdat hun paspoort in die periode niet verliep, óf omdat ze het schriftelijk lieten verlengen, óf omdat ze geen Nederlands paspoort meer hadden (maar overigens nog wel Nederlands waren).

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de vertegenwoordigingen tevens gevraagd informatie over de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap en de optieregeling aan de Holland Clubs in het buitenland te sturen. Wat de Holland Clubs met die informatie hebben gedaan, zo die aan hen is verstuurd, is in drie categorieën te onderscheiden. Een aantal Holland Clubs heeft in het clubblad over de nieuwe Rijkswet én de optieregeling geschreven<sup>35</sup>, een aantal Holland Clubs heeft in het clubblad wel over de Rijkswet 1985 maar niet over de optieregeling geschreven<sup>36</sup>, en een aantal

heeft in het geheel niet over de Rijkswet en de optieregeling geschreven.<sup>37</sup> In die tijd bestonden in lang niet alle landen Hollandse verenigingen. Daarnaast waren lang niet alle Nederlanders in het buitenland aangesloten bij zo'n club. Zo waren in het ambtsgebied van het consulaat te Zürich van de 7000 geregistreerde meerderjarige Nederlanders slechts 1500 bij een Nederlandse vereniging aangesloten.<sup>38</sup>

### IS DE OVERDRACHT NATIONALITEIT DOOR NEDERLANDSE MOEDERS VANAF 1985 DISCRIMINATOIR?

Terwijl Nederlandse vaders altijd al hun Nederlandse nationaliteit aan hun kinderen konden doorgeven, kunnen Nederlandse moeders dat pas vanaf 1985. Kinderen geboren vóór 1985 uit een Nederlandse moeder en een buitenlandse vader ontvingen tot die datum alleen de nationaliteit van hun buitenlandse vader. Alleen wanneer in de periode van 1 januari 1985 tot en met 31 december 1987 een optie werd uitgebracht, konden deze kinderen alsnog de Nederlandse nationaliteit verkrijgen. Zodoende zijn sommige kinderen geboren voor 1985 van een Nederlandse ouder Nederlander, terwijl andere kinderen geboren voor 1985 van een Nederlandse ouder 'vreemdeling' zijn.

Aan de hand van een toetsingsmodel kan worden vastgesteld in hoeverre dit onderscheid discriminatoir is en zodoende in strijd is met non-discriminatiebepalingen zoals vastgelegd in o.a. artikel 1 Grondwet, artikel 1 Protocol XII EVRM<sup>39</sup>, artikel 26 IVBPR, artikel 5 lid 1 Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) en artikel 9 lid 2 VN Vrouwenverdrag. Artikel 1 Grondwet, artikel 1 Protocol XII EVRM en artikel 26 IVBPR bevatten een algemeen discriminatieverbod. Artikel 5 lid 1 EVN verbiedt onderscheid in nationaliteitswetgeving op basis van o.a. geslacht.<sup>40</sup> Artikel 9 lid 2 VN Vrouwenverdrag ziet op gelijke behandeling van mannen en vrouwen met betrekking tot het doorgeven van nationaliteit.<sup>41</sup> Het toetsingsmodel bevat de volgende cumulatieve criteria<sup>42</sup>:

1. Is er sprake van gelijke gevallen die ongelijk worden behandeld? Zo ja:
2. Is er een objectieve rechtvaardiging voor dit onderscheid? Hiervan is sprake als:
  - a. de maatregel een legitiem doel dient;
  - b. de maatregel geschikt is om het doel te bereiken;
  - c. de maatregel voldoet aan de eis van subsidiariteit;
  - d. de maatregel proportioneel is.

Wordt aan één van deze criteria niet voldaan, dan is sprake van ongeoorloofde discriminatie.

#### 1. Is er sprake van gelijke gevallen die ongelijk behandeld worden?

Onmiskenbaar gaat het hier om gelijke gevallen: het gaat om Nederlandse ouders en hun kinderen. Er is sprake van ongelijke behandeling van de kinderen op basis van het geslacht van de ouder. Onderscheid ge-

31. Zie bijv. het memorandum van de Nederlandse ambassade te Oslo d.d. 24 juli 2000, zonder kenmerk.

32. Art. 50 Paspoortinstructie Buitenland 1952, Stcrt. 1952, 132.

33. Dit is bevestigd door een aantal Nederlandse vertegenwoordigingen.

34. Art. 22 jo. 43 Paspoortinstructie 1952.

35. Zie bijv. het blad 'Aleh', van de Holland Club in Israel.

36. Zie bijv. het blad 'Nederlandse Post' van de Holland Club in Zuid-Afrika.

37. Zie bijv. de Holland Club te Noorwegen en de Holland Club te Miami, USA.

38. Zie No. 1997/103.

39. Art. 14 EVRM wordt, gezien het accessoire karakter, hier buiten beschouwing gelaten.

40. Art. 5 lid 1 EVN luidt: 'De regels van een Staat die Partij is, inzake nationaliteit mogen geen onderscheid bevatten of gebruiken inhouden die neerkomen op discriminatie op grond van geslacht, godsdienst, ras, kleur of nationale of etnische afkomst.'

41. Art. 9 lid 2 VN Vrouwenverdrag luidt: 'De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, verlenen vrouwen gelijke rechten als mannen wat de nationaliteit van hun kinderen betreft.'

42. De rechtsprekende instanties bij de diverse verdragen hanteren ieder een eigen, van elkaar iets afwijkend, toetsingsmodel. Daarom wordt hier een algemeen toetsingsmodel gehanteerd, dat o.a. gebruikt wordt door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), en dat is gebaseerd op nationale en internationale jurisprudentie; zie bijv. het ACVZ-rapport 'Van contourennota naar Inburgeringswet, november 2004, p. 22 e.v. Zie ook J.H. Gerards, Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar een algemeen toetsingsmodel, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2002, p. 120-123.

baseerd op geslacht is één van de verboden gronden die in alle non-discriminatiebepalingen expliciet wordt genoemd.

## 2. *Is er een objectieve rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling?*

Er is een objectieve rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid als, allereerst, de maatregel een legitiem doel dient. Het doel van de RWN 1985 en van artikel 3 van die wet was mede dat de wet 'de gelijkstelling van man en vrouw op het gebied van de nationaliteit volledig in [voert] door te bepalen dat nationaliteit ook aan de moeder wordt ontleend.'<sup>43</sup> Zonder twijfel is dit een legitiem doel.

Vervolgens dient de maatregel geschikt te zijn om het doel te bereiken. Het doel van de RWN 1985, de *volledige* gelijkstelling van man en vrouw op het gebied van de nationaliteit, wordt echter met artikel 27 lid 1 en 2 RWN niet bereikt. Door de gelijkstelling van man en vrouw slechts vanaf 1985 in te voeren en de optieregeling voor hen vóór die datum geboren slechts beperkt open te stellen, is er in de praktijk geen sprake gebleken van *volledige* gelijkstelling van man en vrouw. De maatregel van artikel 3 jo. artikel 27 lid 1 en 2 RWN is 'underinclusive', nu Nederlandse vrouwen met kinderen geboren voor 1985 in veel gevallen nog steeds niet in staat zijn gebleken hun nationaliteit aan hun kinderen over te dragen.

Nu aan ten minste een van de cumulatieve toetsingscriteria niet wordt voldaan, is er sprake van discriminatie op grond van geslacht. Door het onderscheid tussen man en vrouw wat betreft het doorgeven van nationaliteit te laten voortduren, handelt de Nederlandse overheid in strijd met verschillende non-discriminatiebepalingen.

## INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN

### De Raad van Europa

In veel landen waren vrouwen lange tijd niet in staat hun nationaliteit aan hun kinderen door te geven. Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw houdt de Raad van Europa zich bezig met het thema ongelijkheid van man en vrouw in het nationaliteitsrecht.

In een resolutie uit 1977 beveelt het Comité van Ministers aan dat lidstaten bij geboorte de nationaliteit verlenen aan wettig geboren kinderen indien de vader of de moeder de nationaliteit bezit.<sup>44</sup> In het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg uit 1963, tot stand gekomen in 1993,<sup>45</sup> erkent de Raad van Europa onder andere het grote aantal gemengde huwelijken de noodzaak van verwerving van de nationaliteit van beide ouders door kinderen geboren uit gemengde relaties. Het Tweede Protocol staat lidstaten toe kinderen geboren uit gemengde relaties – geboren binnen of buiten huwelijk – de van de ouders verkregen nationaliteiten te behouden.<sup>46</sup>

In 2004 snijdt het *Committee on Equal Opportunities for Women and Men* het onderwerp van gelijkheid van man

## *De Nederlandse vertegenwoordigingen volstonden met het ophangen van een brochure in de bezoekersruimte.*

en vrouw in het nationaliteitsrecht opnieuw aan.<sup>47</sup> Aan de hand van een questionnaire, waaraan Nederland als een van de weinige landen niet heeft meegewerkt, is een inventarisatie gemaakt van discriminerende bepalingen in het nationaliteitsrecht van de lidstaten, waaronder de discriminatie van kinderen in verlening van de nationaliteit van de moeder, geboren in de periode voordat gelijkheid in het nationaliteitsrecht werd ingevoerd. In het rapport wordt aanbevolen een diepgaande studie te verrichten naar ongelijkheid in het nationaliteitsrecht, elke vorm van discriminatie uit de nationale wetgeving te bannen en 'to ensure that such legislation is doted with full retroactive effect'<sup>48</sup>. De Parlementaire Raad neemt deze aanbevelingen over en vermeldt dat volledige terugwerkende kracht van dergelijke wetgeving 'of paramount importance' is.<sup>49</sup> Het Comité van Ministers bevestigt het belang van eliminatie van alle vormen van discriminatie van vrouwen in nationaliteitsrecht, met verwijzing naar de internationale verdragen waarin de gelijkheid van man en vrouw in het nationaliteitsrecht is geregeld. Gezien het werk dat reeds is verricht door het *Committee of Experts on Nationality* (CJ-NA) vindt het Comité van Ministers nader onderzoek niet nodig en verzekert dat het *Committee of Experts on Nationality* de nodige aandacht aan discriminatie op basis van sekse zal besteden.<sup>50</sup>

### Situatie andere landen

Nederland behoort samen met Duitsland en Oostenrijk tot de landen die de gelijke behandeling niet met terugwerkende kracht hebben geregeld en gekozen hebben voor een optieregeling voor een beperkte periode.<sup>51</sup> Een groeiend aantal landen in Europa en daarbuiten

43. *Kamerstukken II 1981, 16 947, nrs. 3 en 4, p. 1 en 8.*

44. *Committee of Ministers, Resolution (77)13, nr. 1.*

45. *Voor Nederland in 1996 in werking getreden.*

46. *Second Protocol amending the Convention on the reduction of cases of multiple nationality and military obligations in cases of multiple nationality, 2 februari 1993, ETS nr. 149, art. 1, par. 7.*

47. *Parliamentary Assembly, Nationality Rights and Equal Opportunities, 9 februari 2004, doc. 10070.*

48. *Aanbeveling II, p. 1 van het rapport.*

49. *Parliamentary Assembly, Recommendation 1654 (2004), 1, overweging 4.*

50. *Committee of Ministers CM/AS(2004), Rec1654 final 1 oktober 2004.*

51. *Zie hierover het Duitse Bundesverfassungsgericht, BVerfG 2 BvR 729/96,*

*22 januari 1999. Voor Oostenrijk zie Verwaltungsgericht, VwGH 2002/01/0474.*

## Het Comité van Ministers bevestigt het belang van eliminatie van alle vormen van discriminatie van vrouwen in nationaliteitsrecht.

heeft echter de overdracht van nationaliteit door de vrouw aan het kind in recente jaren alsnog met terugwerkende kracht geregeld.

Het Amerikaanse *Court of Appeals for the Ninth Circuit* kwam in 1993 tot de conclusie dat er sprake was van discriminatie op grond van geslacht in het nationaliteitsrecht. In de Verenigde Staten konden Amerikaanse moeders tot 1934 niet de Amerikaanse nationaliteit aan hun in het buitenland geboren kinderen overdragen. Amerikaanse vaders konden dat wel. Dit onderscheid tussen man en vrouw is per 1934 opgeheven, in die zin dat kinderen geboren na die datum de Amerikaanse nationaliteit van zowel hun vader als hun moeder ontvangen. Het *Court of Appeals* oordeelde in de zaak van twee kinderen van Amerikaanse moeders, geboren in 1925 en 1931, dat er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging was voor de (voortdurende) ongelijke behandeling tussen man en vrouw van voor 1934 met betrekking tot de overdracht van de Amerikaanse nationaliteit. Het oordeelde tevens dat '*Congress acted in 1934 to eliminate ... gender distinction [does not] immunize from judicial review its earlier violations of equal protection.*'<sup>52</sup> Het *Court of Appeals* verleende alsnog aan Amerikaanse moeders het recht om de Amerikaanse nationaliteit aan hun voor 1934 geboren kinderen over te dragen. Betrokkenen krijgen zestig jaar na geboorte alsnog de Amerikaanse nationaliteit.<sup>53</sup> Vervolgens werd de nationaliteitswetgeving aangepast, zodat vaders én moeders de Amerikaanse nationaliteit aan hun kinderen kunnen overdragen, ongeacht de datum waarop het kind is geboren.<sup>54</sup>

In het Verenigd Koninkrijk werd tot 1983 de Britse

nationaliteit alleen door de vader aan het kind overgedragen. Aan kinderen na die datum geboren konden ook moeders de Britse nationaliteit overdragen. Van 1977 tot 1983 gold er een overgangsregeling waarin kinderen van Britse moeders alsnog de Britse nationaliteit konden verkrijgen. Om diegenen tegemoet te komen die niet van de overgangsregeling op de hoogte waren, is in 2002 de nationaliteitswetgeving aangepast: kinderen geboren tussen 1961 en 1983 uit een Britse moeder kunnen alsnog de Britse nationaliteit verkrijgen. Er is geen termijn gesteld om van dit recht gebruik te maken.<sup>55</sup>

In Denemarken werd in 1999 naturalisatie mogelijk gemaakt voor kinderen van Deense moeders geboren voor 1979 – toen werd seksegelijkheid in het nationaliteitsrecht geïntroduceerd – die niet van de overgangsregeling van drie jaar gebruik hadden gemaakt. Er geldt geen verblijfsseis voor deze naturalisatie.

Uit het eerdergenoemde onderzoek van de Raad van Europa blijkt dat ook Canada, Cyprus, Hongarije, Malta en Turkije de ongelijkheid met (soms beperkte) terugwerkende kracht hebben opgeheven.<sup>56</sup>

### CONCLUSIE

Op grond van het bovenstaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Door de gelijkstelling van man en vrouw in 1985 vorm te geven door alleen kinderen van Nederlandse moeders geboren vanaf 1 januari 1985 de Nederlandse nationaliteit te verlenen en voor kinderen geboren voor die datum slechts een beperkte optieregeling open te stellen, is aan de discriminatie op basis van geslacht in het nationaliteitsrecht geen volledig einde gekomen.<sup>57</sup>

Tevens hebben we kunnen constateren dat de voorlichting over de optieregeling beperkt is geweest. Van een uitgebreide informatiecampagne is zeer zeker geen sprake geweest. Bovendien is door verschillende autoriteiten op zeer verschillende wijze informatie over de optieregeling verspreid. Sommige gemeenten en Nederlandse vertegenwoordigingen hebben alle betrokken Nederlandse moeders persoonlijk aangeschreven. Maar de meeste Nederlandse vertegenwoordigingen en gemeenten zijn terughoudend geweest met hun informatie en hebben volstaan met het ophangen van een brochure in de wachtruimte, of het informeren van betrokkenen aan de balie.

Het is aan de wetgever om het 'oude onrecht', in navolging van andere landen in en buiten Europa, alsnog ongedaan te maken. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid zou zijn het instellen van een optiemogelijkheid zonder termijn. Een andere mogelijkheid zou zijn naturalisatie zonder verblijfsvoorwaarde. Deze tweede optie heeft als nadeel dat de andere nationaliteit dan moet worden opgegeven, terwijl het uitgangspunt van de nationaliteitswetgeving nu juist is dat kinderen uit gemengde huwelijken dubbele nationaliteit mogen bezitten. Ten slotte zou artikel 27 lid 1 RWN, waarin de *ex nunc*

52. *Wauchope v. United States Dep't of State*, 985 F.2d 1407 (9th Cir., 1993).

53. Zie in soortgelijke zin: het Canadese Supreme Court 27 februari 1997, *Benner v. Canada*.

54. *Technical changes to immigration and nationality, Amendment 1229*, 20 november 1993.

55. *Immigration and Asylum Bill 2002, section 13 Nationality*, 4C.

56. Raad van Europa, doc 10070, 9 februari 2004, punt II/9. Onder de landen die net als Nederland vasthouden aan een beperkte overgangsregeling bevinden zich Duitsland en Oostenrijk. Zie bijvoorbeeld Bundesverfassungsgericht 22 januari 1999, 2, BvR 729/96.

57. Tot dezelfde conclusie kwam eerder G.R. de Groot, 'Vingt et un an apres: de gelijke behandeling van man en vrouw in het nationaliteitsrecht', in: E.H.Hondius (ed.), *De meerwaarde van rechtsvergelijking. Opstellen aangeboden aan prof. mr. H.U. Jessurun d'Oliviera*, 57 ed., Deventer: Kluwer 1999.

werking is vastgelegd, buiten toepassing kunnen worden gelaten, zodat kinderen van Nederlandse moeders geboren voor 1985 alsnog vanaf hun geboorte Nederlander zouden worden.

De mogelijke angst dat door een dergelijke regeling alsnog een onafzienbaar grote groep personen Nederlanders zou kunnen worden, is niet gefundeerd. Het gaat om een in aantal afgebakende groep van kinderen geboren in de periode 1964-1985 uit huwelijken tussen Nederlandse moeders en buitenlandse vaders.<sup>58</sup> Een groot deel van deze kinderen heeft de optie reeds uitgebracht.

Het belang om alsnog Nederlander te worden is onder andere gelegen in het feit dat het de mogelijkheid biedt om op eenvoudige wijze (zonder visum) familieleden in Nederland te bezoeken of zich in hun *moederland* te vestigen, hier te werken of een beroep uit te oefenen waarvoor het Nederlanderschap vereist is.

De latente Nederlanders die hun recht op het Neder-

*De mogelijke angst dat door een dergelijke regeling alsnog een onafzienbaar grote groep personen Nederlanders zou kunnen worden, is niet gefundeerd.*

landerschap alsnog willen verzilveren, zijn reeds geïntegreerd. Velen van hen hebben een deels Nederlandse opvoeding genoten en spreken Nederlands.<sup>59</sup> Het gaat dan ook vooral om de juridische bevestiging van het gevoel Nederlander te zijn. De keuze is aan de wetgever om ze deze juridische bevestiging te geven en aan de voortdurende discriminatie een einde te maken. ■

<sup>58</sup>. Volgens cijfers van het CBS zijn in de jaren 1966-1984 51 000 Nederlandse vrouwen met een buitenlandse man getrouwd.

<sup>59</sup>. Begrip en kennis van de Nederlandse taal en cultuur is een vereiste voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit via naturalisatie, zie art. 8 RWN.