

Artikel

31 Over Belgische tantes, Roemeense Nederlanders en een dame uit Mongolië. Gerard-René de Groot en het nationaliteitsrecht

Vera Kidjan Hermie de Voer¹

Inleiding

Op 13 en 14 oktober nam de Universiteit Maastricht met een tweedaags seminar² over de toekomst van het nationaliteitsrecht afscheid van de *grand old man* van dat rechtsgebied. Met Vera Kidjan en Hermie de Voer kijkt prof. mr. Gerard-René de Groot terug op een carrière van 42 jaar in de rechtswetenschap.

Kunt u iets vertellen over uw achtergrond?

Ik ben geboren en getogen in Stadskanaal, in Groningen. Daar heb ik het gymnasium doorlopen, met de *bèta*-vakken. Ik was liever geschiedenis gaan studeren, maar daar was destijds geen werk in te vinden en daarom ben ik rechten gaan studeren. Ook in Groningen, hoewel ik liever naar Antwerpen was gegaan, maar dat vond mijn vader geen goed idee. Na mijn studie heb ik een jaar in Münster gestudeerd met een

beurs van de Duitse regering. In Münster kwam ik erachter dat ik een academische carrière ambieerde. Mijn eerste baan was wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit van Groningen waar ik privaatrecht doceerde. Ik heb altijd belangstelling gehad voor internationaal privaatrecht, rechtsvergelijking, Europees recht en rechtsgeschiedenis. Rechtsvergelijking mocht ik doceren, zonder dat het meetelde voor mijn onderwijsbelasting. Vanaf ongeveer 1975 heb ik onderwijs in rechtsvergelijking gegeven. IPR zat toen nog bij een andere afdeling maar dat is er later bijgekomen.

Hoe kwam het nationaliteitsrecht in beeld?

Het begon met mijn tantes: ik had drie tantes in België, waarvan er één een dubbele nationaliteit had, één beweerde staatloos te zijn en één de Belgische nationaliteit had, zonder stemrecht, door haar huwelijk. Mijn oudere zus was geëmigreerd naar de VS en haar kinderen hadden ook een dubbele nationaliteit: de Amerikaanse en Nederlandse. Zij was getrouwd met een Nederlander met wie zij samen naar Amerika is gegaan. Zij zijn daar genaturaliseerd, maar omdat de kinderen daar zijn geboren hebben die – door *ius soli* – bij geboorte de Amerikaanse

1 Mr. V. Kidjan en mr. H. de Voer zijn advocaat bij Everaert Advocaten te Amsterdam.

2 Een videoregistratie van zijn afscheidsrede is te vinden op: http://players.brightcove.net/24956052001/aaadf85d-0d73-4e5c-8c22-9e9ff86d12b1_default/index.html?videoId=5174612962001.

nationaliteit gekregen. Toen mijn zus en zwager naturaliseerden, ruim voor 1985, waren de kinderen natuurlijk niet mee begrepen in de naturalisatie. Die bleven daarom Nederlander. Zij hebben hun Nederlanderschap verloren per 1 januari 1995; de beruchte datum van verlies door tienjarig verblijf in het buitenland.

De meeste van mijn nichtjes en neefjes hebben op die dag hun Nederlandse nationaliteit verloren. Ook vrijwel mijn gehele familie in België heeft op die dag het Nederlanderschap verloren. Zij hebben nooit door optie het Nederlanderschap teruggevraagd. Ik heb het wel eens gezegd tegen een nichtje in de VS, maar of je eigen familie je als expert erkent is natuurlijk weer een heel andere kwestie. Op het consulaat zeiden ze wat anders. Geloof je dan je oom of de consul?

Toen ik in Duitsland zat werd daar net de discussie gevoerd over gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Op allerlei gebieden en ook in het nationaliteitsrecht. Dat interesseerde me buitengewoon. Ik heb toen in een opstel verdedigd dat dit ook in Nederland moest gebeuren. In 1975 heeft Duitsland een gelijke behandeling van man en vrouw in het nationaliteitsrecht ingevoerd. Bij ons heeft dat nog een poos geduurd. In 1975 heb ik daarover geschreven in het *Nederlands Juristenblad*. Vervolgens werd ik gevraagd om over dat onderwerp een preadvies te schrijven voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking. Daar heb ik nog een kleine anekdote over: ik woonde de jaarvergadering van de vereniging bij en stelde een vraag over een preadvies. Toen vroegen drie bestuursleden – allen lid van de Hoge Raad – of ze met mij konden lunchen. Dat vond ik wel spannend en ze vroegen mij of ik een preadvies kon schrijven. Dat was in februari 1976 en het preadvies moest klaar zijn in augustus. Dus achteraf bekeken, denk ik, moet daar iemand zijn uitgevallen. Want het wordt anders niet op zo een korte termijn gevraagd. “Je mag zelf weten waarover”, zeiden ze. Toen heb ik als een van de onderwerpen “gelijke behandeling van mannen en vrou-

wen in het nationaliteitsrecht” genoemd. Dat vonden ze interessant en een van de raadsheeren zei: “Het is mij bekend dat het ministerie aan een ontwerp werkt. Ik ga op het ministerie vragen of men bereid is het als voorontwerp te publiceren, dan kunt u dat als aanleiding nemen.” En zo is het gebeurd.

Voor uw promotie koos u voor het nationaliteitsrecht?

In de jaren ‘80 was het zo dat op een gegeven moment duidelijk werd dat je toch wel echt gepromoveerd moest zijn om hoogleraar te worden. Dat was daarvoor niet zo. Toen heb ik zitten twijfelen, of ik een proefschrift moest schrijven over de problematiek van het vertalen van juridische terminologie of over het nationaliteitsrecht. En in de auto heb ik met Hildegard (Schneider; echtgenote van De Groot – HdV/VK) hierover zitten discussiëren en toen zijn we toch maar voor het nationaliteitsrecht gegaan. Ik had inmiddels al heel wat gepubliceerd over het nationaliteitsrecht. Toen dacht ik, nou, om dat in het Nederlands te doen dat lijkt me nogal saai. Dus toen heb ik dat in het Duits gedaan. Dat is het *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel* geworden. Daar ben ik op gepromoveerd en op de dag van promotie tegelijkertijd hoogleraar geworden. Dat was in oktober 1988. Kees Flinterman, hoogleraar volkenrecht en internationaal publiekrecht, was mijn promotor, in Maastricht.

Hebt u het vak nationaliteitsrecht geïntroduceerd aan de Universiteit van Maastricht?

Ik heb het wel eens gegeven als nationaliteitsrecht, in het Nederlands. Maar daar kwamen weinig mensen voor, niet super gemotiveerd. Toen heb ik maar besloten het niet meer als zodanig aan te bieden, maar als combinatie met een vak van Hildegard als *European Migration and Citizenship*; een vak dat rechtsvergelijkend van aard is. Ik ben nationaliteitsrecht wel blijven geven aan de Universiteit van Aruba. Daar spe-

len meer nationaliteitsrechtelijke problemen per hoofd van de bevolking dan in Nederland. En ik vind het interessant om, in Aruba, vanuit het perspectief van een ander land in het Koninkrijk naar het nationaliteitsrecht te moeten kijken. Het is per slot van rekening Koninkrijksmaterie. Ik geef ook, al vele jaren, cursussen over nationaliteitsrecht, onder meer aan ambtenaren burgerzaken en rechters. Lesgeven aan rechters is temeer prettig omdat je dan in gesprek bent met degene die oordeelt.

Wat waren mijlpalen in uw carrière?

Mijn benoeming als medewerker aan de Universiteit van Groningen. In 1981 mijn verhuizing hier naar Maastricht: dat was ook wel een hele stap. Toen had ik zeven jaar in Groningen gedoceed. Ik kon wel wennen in het zuiden. Mijn moeder is in België opgegroeid en sprak met mij als kind Vlaams. Ik vond het altijd wel leuk om in de buurt van België te zitten. Bovendien wilde Hildegard de mogelijkheid hebben om in Duitsland te werken als jurist. Dat kon in Groningen, maar dan wel in Oost Friesland en daar had ze niet zoveel trek in. Hier zijn meer mogelijkheden en ze heeft later ook hier de stage als rechter gedaan in Keulen en Aken.

Hoe ontstond uw belangstelling voor rechtsvergelijking?

Daar ben ik direct als eerstejaars mee begonnen. Hoe zat dat? Mijn moeder had rechten als bijvak gehad aan de Universiteit van Brussel. Als ik thuis kwam, vroeg ze: “En wat heb je geleerd deze week?”. En dan zei ik bijvoorbeeld dat ik had geleerd wat het verschil is tussen overtredingen en misdrijven. Dan zei mijn moeder: “Nee, dat is anders, er is een driedeling”. “Nee hoor”, zei ik dan: “er is echt een tweedeling”. En zo hadden we wel vaker wat. Na twee of drie weken kreeg ik door dat zij het had over het recht van België. Dus toen heb ik meestal, voor ik in het weekend naar huis ging, opgezocht of wat ik over Nederlands recht leerde verschilde met het recht van België, zodat ik kon zeggen: “Nee,

mama, zo is het in Nederland en in België is het anders.” En zo kwam de belangstelling voor rechtsvergelijking in mij op.

Wat is de opvallendste casus waarmee u in het nationaliteitsrecht werd geconfronteerd?

Dat was meneer Van Saanen. Hij kwam uit Roemenië, had in Nederland asiel gevraagd en niet gekregen. Hij meende Nederlander te zijn, in een rechte lijn van Nederlandse afstamming. Dat was ook zo. Zijn voorvaders hadden Nederland verlaten in het jaar 1710; heetten allemaal Van Saanen, in rechte lijn. Hij was al bij het Ministerie van Justitie geweest en daar hadden ze gezegd: als je toch in Maastricht zit is het misschien verstandig om ook naar De Groot te gaan. Ik heb er toen naar gekeken en heb erover gesproken met Justitie en wij kwamen tot de conclusie dat hij in 1942 tenminste als Nederlander geboren was. Ik heb die casus beschreven in het boekje *Achtentwintig Nederlanders?* De man was dus als Nederlander geboren en dat had het ministerie ook erkend, maar dan zat je met het tienjarig verblijf in het buitenland. Had hij wel een verlengingsverklaring afgelegd? Nou, daar zat het grote probleem. Want hij was al ruim boven de 31 en had uiterlijk in 1973 een verlengingsverklaring moeten afleggen. Toen kon dat ook vormvrij. Ik vroeg hem dus: “Ben je nooit bij de ambassade geweest? Heb je nooit eens een keer op de ambassade een oranjabitter op de gezondheid van onze Koningin gedronken?” Want als je daarvan bewijs kunt leveren dan kan je dat als vormvrije optie zien. Maar dat bleek niet het geval te zijn. Toen dacht ik: ik stel me op het standpunt dat het voor hem te gevaarlijk was om de ambassade binnen te gaan. Vanwege Securitate, de Roemeense geheime dienst. Toen is daar een ambtsonderzoek geweest door de Minister van Buitenlandse Zaken. Die kwam tot de conclusie dat het in die periode echt nog niet gevaarlijk was. Ik dacht, dit gaat fout. Ik zei: “Meneer Van Saanen, dit gaat zo niet lukken.” Hij zei: “Ja maar mijn oom heeft ooit eens een

keer met de Koningin gesproken! Koningin Juliana en Bernard zijn eens op staatsbezoek in Roemenië geweest. En mijn oom heeft met de Koningin en de prins gesproken en bescherming gevraagd voor de hele familie en dat hebben zij toen toegezegd.” Dat was interessant. Ik heb toen het ministerie gebeld en gezegd: “Ik vind eigenlijk dat zo een verlengingsverklaring ook door een vertegenwoordiger kan worden afgelegd.” Daar waren ze het mee eens. Nou dat heeft die oom gedaan! Daar moest hij dan wel een verklaring over afleggen, maar dat kon niet, want hij was al overleden. “Maar ik heb twee getuigen en ik heb liever dat u die getuigen oproept”, zei ik. Wie waren dat dan, wilde het ministerie weten. Nou, Koningin Juliana en prins Bernhard. “Die komen nooit”, was de reactie. Nou, dan moeten ze maar eens een uitzondering maken want dat is essentieel in deze zaak! Er zijn toen heel wat telefoontjes over en weer gegaan, voordat het ministerie akkoord gaf voor een gratis naturalisatie via artikel 10. En toen is hij genaturaliseerd. Jaren later kwam zijn dochter ook naar Nederland en daar moest ik ook achteraan. Toen ik keek hoe oud ze was, bleek ze te zijn geboren twee maanden voordat hij het Nederlanderschap verloren zou hebben. De tienjarige verliestermijn liep voor haar nog, waardoor zij binnen een maand afgifte van een Nederlands paspoort moest zien te krijgen. Dat is gelukt! Dat was het gekste geval!

Welke andere ontwikkelingen in het nationaliteitsrecht zijn memorabel?

Ja, ik kan natuurlijk ook wat andere mijlpalen op het gebied van het nationaliteitsrecht aanwijzen. Daarvan is heel belangrijk mijn werk in het kader van de Raad van Europa. Ik ben daar een aantal keren uitgenodigd om te spreken op conferenties over het nationaliteitsrecht georganiseerd door de Raad van Europa. Op een gegeven moment ben ik ook gevraagd om expert consultant te zijn met het oog op het formuleren van aanbevelingen van de Raad van Europa over de positie van het kind in het nationaliteitsrecht.

Daar heb ik een aantal jaren aan gewerkt en daar is uitgekomen *Recommendation 2009/13* van het Comité van Ministers van de *Council of Europe* over de positie van het kind in het nationaliteitsrecht.³ En een *explanatory memorandum*. Daar is uiteraard door velen over meege-dacht.

En in het spoor daarvan een andere mijlpaal toen zich ook contacten met het UNHCR ontwikkelden in het kader van de vermindering van staatloosheid. Zij hebben met mij contact opgenomen en gevraagd of ik wilde deelnemen aan de conferenties die zouden moeten leiden tot *guidelines on statelessness*. Ik ben als een van de weinigen bij al die conferenties geweest. Voor de conferenties in Dakar en Tunis heb ik ook de *background papers* en *guidelines* geschreven over de wenselijke interpretatie van het Verdrag over de vermindering van staatloosheid uit 1961. Alleen de *guidelines* over artikel 1 tot en met 4 van dat verdrag zijn gepubliceerd, die over artikel 5 tot en met 9 zijn jammer genoeg nog steeds niet verschenen. In dit verband is het van belang om te weten dat de *Tunis conclusions*⁴ wel zijn gepubliceerd. Daar kun je gebruik van maken zolang de *guidelines*⁵ voor de artikelen 5 tot en met 9 er nog niet zijn.

Wat heeft u met name aanbevolen?

Een hele trits: een aantal gaat over vermijden van staatloosheid en verwerving van nationaliteit via de afstammingsrelatie. Daarvan is de kern: als er juridisch een afstammingsrelatie is, dan moet je ook recht hebben op de nationaliteit van de ouder; dus niet dat gekke gedoe van het eisen van DNA-bewijs van de genetische waar-

3 [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2009\)13E_NationaliteDesEnfants.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2009)13E_NationaliteDesEnfants.pdf).

4 <http://www.refworld.org/docid/533a754b4.html>

5 <http://www.refworld.org/docid/4f4371b82.html>, <http://www.refworld.org/docid/4f7dafb52.html>, <http://www.refworld.org/docid/5005520f2.html>, <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

heid van een erkenning. Kinderen van zeven jaar en ouder die door een Nederlander worden erkend verwerven het Nederlandschap immers alleen als de erkenner binnen een jaar na de erkenning zijn biologisch vaderschap bewijst door middel van rechtsgeldig DNA-onderzoek. Die termijn van een jaar zou zijn opgenomen ter wille van de rechtszekerheid, zoals de Rechtbank Den Haag zegt. Dat is volslagen idioot.

In de afscheidsrede stel ik voor om te komen tot een nieuw project dat per verwervings- en verliesgrond aangeeft wat de internationale standaarden zijn. Maar dan ook om rechtsvergelijkend de *choices to be made* en de *best practices* in kaart te brengen. Als voorbeeld besteed ik ook aandacht aan een casus waarin het DNA-bewijs van de genetische waarheid te laat is geleverd en concludeer dat de weigering van het Nederlandschap in zo'n geval in strijd is met internationale standaarden.

Een ander voorbeeld zijn kinderen geboren uit een polygame relatie. Dat is in feite dezelfde kwestie: als er een afstammingsrelatie is, en die is er naar buitenlands recht, dan moet je naar Nederlands IPR kijken of je dat kunt erkennen. Dat moet in beginsel via artikel 10:100 en 10:101 BW en als die relatie zo kan worden erkend dan moet het Nederlandschap worden verworven. Weten jullie dat de Rechtbank Den Haag de Hoge Raad hierover onlangs prejudiciële vragen heeft gesteld?⁶ Dat is heel belangrijk. De zaak wordt nu aangehouden “in afwachting van”. Dus iedereen wacht met spanning af of de Hoge Raad antwoordt dat de afstammingsrelatie moet worden erkend ondanks het polygame karakter van het huwelijk waaruit het kind is geboren. Als de Hoge Raad meent dat dit niet zo is, dan zou ik toch heel erg willen aanbevelen om de zaak door te schuiven naar het Hof in Straatsburg, of te proberen de Hoge Raad ervan te

6 Rb. Den Haag 18 augustus 2016, requestnr. HA RK 15-332, zaaknr. C/09/493932.

overtuigen de zaak ook prejudicieel voor te leggen aan het Hof in Luxemburg. Het aan het Nederlandschap gekoppelde Europese burgerschap hangt er immers van af.

Wat ligt er voor het nationaliteitsrecht in het verschiet?

De intrekking van het Nederlandschap bij jihadistische activiteiten⁷ is niet verstandig en de verlenging van de naturalisatietermijn naar zeven jaar⁸ volstrekt kortzichtig. Maarten Vink heeft allerlei sociologisch en politicologisch onderzoek gedaan, met mooie statistieken over hoe het gaat met migranten en integratie en daarbij heeft hij volgens mij volstrekt duidelijk aangetoond dat die verlenging helemaal niets zal uithalen. Voor de integratie van mensen is het nuttig dat zij zo snel mogelijk naturaliseren. Ik vind het erg spijtig dat de politiek daar niets mee heeft gedaan.

Het wetsontwerp over het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit bij jihadisme kun je alleen maar verklaren in het licht van de komende verkiezingen. Dat doet het lekker bij het volk. Maar de mogelijkheid tot ontneming van de Nederlandse nationaliteit bestaat al! Mits er een strafrechtelijke veroordeling is. Om zo iets te doen zonder strafrechtelijke veroordeling, vind ik op zeer gespannen voet staan met onze rechtsstaat. Eén van de hoofdpunten van kritiek is dat deze maatregel indirect discriminerend werkt omdat het alleen mensen met een dubbele nationaliteit, en met name diegenen die niet van die andere nationaliteit kunnen afkomen, treft. Een ander belangrijk punt is de slechte rechtsbescherming, want het pijnpunt

7 Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid, 34.356 (R2064).

8 Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap ter verlenging van de termijnen voor verlenging van het Nederlandschap en enige andere wijzigingen, 33.852 (R2023).

van de rechtsbescherming ligt erin dat de beslissing vaak zal worden genomen op basis van geheime informatie. Hoe gaat de rechter controleren waar de informatie vandaan komt, met name als de informatie vertrouwelijk is omdat die van de geheime dienst komt? Aanbeveling één is dan ook: laat de Eerste Kamer die wetsvoorstellen verwerpen!

Ik vind het ook problematisch dat de uitzonderingspositie van de echtgenoot van een Nederlander, en trouwens ook die van oud-Nederlanders, wordt geschrapt. Nu kunnen zij worden genaturaliseerd zonder dat een verblijfseis geldt. Die uitzonderingsposities worden zomaar van tafel geveegd. Dat is echt heel problematisch.

In zijn algemeenheid vind ik dat in het nationaliteitsrecht opgewekte verwachtingen bescherming verdienen. Volgens mij is het een feit dat het nationaliteitsrecht op dat punt nu al in strijd is met Unierecht. Op Europees niveau is het beginsel van bescherming van opgewekte verwachtingen essentieel. Aan het Nederlanderschap is Europees burgerschap gekoppeld. Dus je hebt toegang tot het Hof in Luxemburg.

Het verlies van het Nederlanderschap wegens vrijwillige verkrijging van een vreemde nationaliteit is ook problematisch in het licht van de voorgestelde nationaliteitswetgeving, die meebrengt dat je niet gemakkelijk het Nederlanderschap kunt herkrijgen. Tot nu toe kon je nog zeggen: als het dan door onbegrip is misgegaan kun je als oud-Nederlander zonder verblijfseis worden genaturaliseerd. Dat kan niet meer. Dus dan heeft de sanctie van automatisch verlies verstrekken gevolgen. Dit raakt overigens het welbekende geval van missionarissen die, om in hun missieland te kunnen werken, de nationaliteit van dat land aannemen. In het verleden is gezegd: maak daar geen uitzondering voor want ze kunnen zonder verblijfseis in Nederland weer worden genaturaliseerd. Maar als je ook die uitzonderingen op de verblijfseis wegneemt dan is

alleen nog maar versnelde naturalisatie op grond van artikel 10 over.

Bij de pardonners is het vaststellen van de identiteit een probleem. Daar is Nederland gigantisch rigide in. Ik heb mij vorig jaar vreselijk opgewonden over het ontnemen van het Nederlanderschap wegens bedrog door een oorspronkelijk Mongoolse dame die genaturaliseerd was in Nederland en die was verklikt. Er was een klikbrief binnengekomen bij de IND. Zij was niet in januari geboren van een bepaald jaar maar in oktober van datzelfde jaar en zij had een verkeerde naam opgegeven. Ze had een Europese voornaam opgegeven én ze had een Mongoolse voornaam, wat niet ongebruikelijk is bij Aziaten, die vaak een westerse voornaam gebruiken naast hun geboortenaam. De Raad van State oordeelde dat terecht tot de conclusie van identiteitsbedrog is gekomen en dat dus het Nederlanderschap kon worden ontnomen. Er kwam geen echte proportionaliteitstoets aan te pas.

Wat betreft vaststelling van identiteit: hoe ver ga je daar mee? Als iemand heel lang in Nederland woont en onder een bepaalde identiteit bekend is, welk belang is er dan nog te millimeteren of het zijn echte identiteit is? Er is eigenlijk geen belang om moeilijk te doen over de vaststelling van identiteit bij naturalisatie voor mensen die langer dan twaalf jaar in Nederland wonen, onder die identiteit. Als je dat wel doet stel je hun naturalisatie tot Sint Juttemis uit. Dat is in strijd met het Europees Verdrag inzake Nationaliteit. Dus over drie jaar, in 2019, moeten we gaan procederen over de naturalisatiekansen van de pardonners of er moet voordien schoon schip worden gemaakt.