

Boekbespreking

7 Towards a toolbox for nationality legislation – Text of the Valedictory Lecture as Professor of Comparative Law and Private International Law at Maastricht University delivered on 14 October 2016, Gerard-René de Groot, Nexus Legal 2016, ISBN/EAN: 978-94-91417-02-3

*Hermie de Voer*¹

Deze bijdrage bevat de afscheidsrede die door Gerard-René de Groot werd uitgesproken bij zijn afscheid als hoogleraar Internationaal Privaatrecht aan de Universiteit Maastricht, op 14 oktober 2016.

In deze afscheidsrede presenteert De Groot zijn ‘gereedchapskist voor nationaliteitswetgeving’, die de internationale standaarden waar nationaliteitswetgeving aan moet voldoen, toegankelijk maakt voor wetgevers en beleidsmakers. Het heeft een prachtig boek opgeleverd, dat een overzicht geeft van de relevante internationale verdragen, actuele richtsnoeren en jurisprudentie en een beschrijving van rechtsvergelijkende studies. Het biedt wetgevers, beleidsmakers en rechters een kijkje in de keuken van andere lidstaten waardoor *best practices* aan het licht komen die in Nederland tot creatieve oplossin-

gen kunnen leiden in bijvoorbeeld de vele zaken die hier spelen op het gebied van opgewekte verwachtingen of die de Nederlandse wetgever kunnen inspireren tot het maken van nieuwe nationaliteitswetgeving die aansluit bij de 21e eeuw en die recht doet aan bestaande Europees-rechtelijke beginselen. Zo geeft het praktijkjuristen munitie om zaken op te lossen.

Sinds de jaren ‘60 van de vorige eeuw zijn er steeds meer internationale verdragen gesloten die stuk voor stuk van belang zijn voor de ontwikkeling van het nationaliteitsrecht.² Deze knaagden aan de staatssoevereiniteit van landen

¹ Mr. drs. H. de Voer is advocaat bij Everaert Advocaten in Amsterdam.

² De belangrijkste zijn: Verdrag tot beperking der Staatloosheid, New York 1961; Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, 1966; Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York, 18 december 1979; Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, 1989; Europees Verdrag inzake Nationaliteit 1997.

in hun nationaliteitsaangelegenheden. Ook zogenaamde *soft law* instrumenten werden geïmplementeerd.³ Samen vormen de internationale verdragen en de *soft law* het kader aan internationale maatstaven waar nationaliteit-wetgeving aan moet voldoen. Recent is hier baanbrekende rechtspraak bijgekomen: in *Genovese*⁴ overweegt het EHRM dat nationaliteit onderdeel is van de sociale identiteit van een individu en als zodanig, als privéleven, wordt beschermd door artikel 8 EVRM. Verkrijging van nationaliteit mag daarom niet discriminerend zijn, en het heeft er alle schijn van dat dit ook geldt voor het verlies van nationaliteit. Het HvJ EU bepaalde in *Rottmann*⁵ dat het ontnemen van een EU-nationaliteit in gevallen waarin in dit staatloosheid tot gevolg heeft, alleen mogelijk is indien dit de Europese proportionaliteitstoets doorstaat.⁶ Het lijkt erop dat ook andere Europeesrechtelijke algemene beginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, de macht van lidstaten in nationaliteitsaangelegenheden verder inperken. Gezien al deze ontwikkelingen kun je je afvragen hoeveel soevereine vrijheid staten nog hebben om hun eigen nationaliteitsrecht in te richten. Welke opties zijn er? Wat zijn voor- en nadelen van bepaalde keuzes? De tijd is rijp voor het ontwikkelen van een gereedschapskist voor nationaliteitswetgeving, aldus De Groot.

Hoe moet zo'n gereedschapskist er uitzien? Voor alle mogelijke manieren van verkrijging en verlies van nationaliteit moet de gereedschapskist eerst de relevante internationale standaarden beschrijven. Daarna moet blijken hoeveel ruimte de staat heeft om eigen regels te maken,

3 Denk aan: de VN Richtsnoeren over staatloosheid die tussen 2012 en 2015 werden gepubliceerd, en op Europees niveau is er de Raad van Europa Aanbeveling 2009/13 over de nationaliteit van kinderen.

4 EHRM 11 oktober 2011, application no. 53124/09.

5 HvJ EU 2 maart 2010, zaak C-135/08.

6 A-G Poiares Maduro in zijn *opinion*, 30 september 2009, in *Rottmann*, § 28-32.

welke keuzes daarbij moeten worden gemaakt en wat de gevolgen zijn van die keuzes. Een beschrijving van *good and bad practices* maakt de kist compleet.

In zijn rede geeft De Groot zeven voorbeelden om zijn voorstel voor een gereedschapskist te illustreren:

1. Verkrijging van nationaliteit door afstamming (*ius filiationis/ius sanguinis*)
2. Verkrijging van nationaliteit door adoptie
3. Verlies van nationaliteit door verblijf in het buitenland
4. Verlies van nationaliteit door activiteiten die de vitale belangen van de staat schaden
5. Verlies van nationaliteit door het verlies van familierechtelijke betrekkingen
6. Procedurele waarborgen
7. Bescherming van opgewekte verwachtingen/trouwensbeginsel

Uitgangspunt van nationaliteitsrecht zou volgens De Groot altijd moeten zijn de zogenaamde *genuine link* die bestaat tussen een burger en het land waarvan hij de nationaliteit heeft. Deze *genuine link* kan zijn de afkomst, geboorte in een land (*ius soli*) of woonduur in het land. Als iemand een *genuine link* heeft met een land, dan moet hij op niet-discriminatoire wijze toegang hebben tot de nationaliteit van dat land, aldus De Groot.

In mijn praktijk heb ik vaak te maken met mensen die hun Nederlandse nationaliteit hebben verloren door verblijf in het buitenland en met mensen die zoeken naar bescherming van bij hen opgewekte verwachtingen. Vanzelfsprekend gaan voorbeeld drie en zeven mij daarom aan het hart. Ik kies het vertrouwensbeginsel om de werking van de *toolbox* van De Groot te illustreren.

De tweeling Natasja en Olivia is geboren in 1995 in Paramaribo, Suriname. Hun ouders zijn een

Surinaams echtpaar dat op Aruba woonde. De bevalling had plaats in het ziekenhuis in Paramaribo, omdat dit goed bekend stond. Een paar dagen nadat de tweeling is geboren, keert het gezin terug naar Aruba. In 1998 verkrijgen de ouders door naturalisatie de Nederlandse nationaliteit. Op grond van artikel 11 van de toenmalige Rijkswet op het Nederlanderschap deelt de minderjarige tweeling in die naturalisatie. Echter, tussen 1992 en 2003 bevatten alle Koninklijk Besluiten inzake naturalisatie een artikel waaruit bleek dat minderjarige kinderen die geen verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk doel hadden, niet deelden in de naturalisatie van hun ouders. Toch werd de tweeling met Nederlandse nationaliteit in de basisadministratie geregistreerd en werden aan hen steeds Nederlandse paspoorten verstrekt. Nadat zij in 2014 hun middelbare school hadden afgerond, wilden de meisjes in Nederland gaan studeren. Zij vroegen om nieuwe Nederlandse paspoorten, maar dit werd geweigerd, omdat in hun dossiers geen kopie zat van een verblijfsvergunning die geldig was op de dag van de naturalisatie van hun ouders, zestien jaar geleden. Op grond hiervan werd geconcludeerd dat Natasja en Olivia nooit de Nederlandse nationaliteit hadden verkregen door de naturalisatieprocedure van hun ouders en zij dus geen Nederlanders waren.

Toch hadden de overheidsinstanties Natasja en Olivia zestien jaar lang als Nederlanders behandeld. Als de bevoegde overheidsinstanties iemand behandelen als Nederlander, maar hij of zij blijkt dit na verloop van tijd nooit te zijn geweest, dan wordt dit door hem of haar gevoeld als verlies van de nationaliteit.

In zijn conclusie bij *Rottmann* stelt A-G Póitres Maduro dat het beginsel van bescherming van opgewekte verwachtingen een van de basisbeginselen van het Europese recht is, dat als zodanig consequenties kan hebben voor het nationaliteitsrecht van de lidstaten. De noodzaak

opgewekte verwachtingen te beschermen vormt ook de achtergrond van Principle 18 van Aanbeveling 2009/13 van de Raad van Europa over de positie van kinderen in het nationaliteitsrecht. Lidstaten wordt aanbevolen om:

“provide that children who were treated in good faith as their nationals for a specific period of time should not be declared as not having acquired their nationality.”

Paragraaf 45 van het Explanatory Memorandum bij het Europees Verdrag inzake Nationaliteit gaat over de noodzaak opgewekte verwachtingen te beschermen. De ILEC Guidelines 2015 spreken over bescherming van opgewekte verwachtingen in de context van zogenaamd quasi-verlies van nationaliteit:

“When a person has enjoyed the benefit of a nationality for a period exceeding the maximum number of years to acquire it by naturalization, the State concerned should consider that such nationality was indeed duly acquired.”

Bovendien moet in zaken waarin kinderen betrokken zijn in een situatie van quasi-verlies van nationaliteit het belang van het kind altijd voorop staan.

Welke keuzes moeten er nu worden gemaakt? Eerst dient een staat te bepalen hoe lang iemand als burger moet zijn behandeld wil hij een beroep kunnen doen op het beginsel van opgewekte verwachtingen. Dan dient te worden bepaald op welke manier tegemoet gekomen moet worden aan die opgewekte verwachtingen. Dit kan door naturalisatie, maar het nadeel daarvan is dat het geen terugwerkende kracht heeft en dus niet eventuele kinderen meeneemt in de naturalisatie, zij dienen zelfstandig te naturaliseren. Ander nadeel is de vraag of de staat ook bereid is om een dergelijke vorm van naturalisatie toe te staan bij bescherming van opge-

wekte verwachtingen van iemand met een strafblad. Om deze redenen verdient het de voorkeur om het ‘quasi’-bezit van de nationaliteit voort te zetten als werkelijk bezit van de nationaliteit. Dit kan op verschillende manieren. In Frankrijk is er de zogenaamde *possession d'état de nationalité*. In het Verenigd Koninkrijk kan worden gekozen voor de procedure van bestuursrechtelijke erkenning van de nationaliteit. In Duitsland verkrijgt de persoon die tenminste twaalf jaar, te goeder trouw, door de Duitse overheidsinstanties als een Duitse onderdaan wordt behandeld de Duitse nationaliteit. Verrijking van de Duitse nationaliteit gaat in op de datum dat de overheidsinstanties de betrokkene voor het eerst als Duitse onderdaan hebben behandeld, bijvoorbeeld op de dag dat voor het eerst een Duits paspoort is verstrekt.

Het feit dat in het Nederlandse nationaliteitsrecht opgewekte verwachtingen niet worden beschermd is problematisch in het licht van de Europese algemene rechtsbeginselen. Door opgewekte verwachtingen niet te beschermen ontstaat quasi-verlies van nationaliteit dat gedefinieerd kan worden als willekeurig verlies. De Nederlandse wetgever heeft werk te doen: hij dient wetgeving te maken die opgewekte verwachtingen in het nationaliteitsrecht beschermt. Omdat de hoogste rechter in Nederland meerdere malen heeft geoordeeld dat in het Nederlandse nationaliteitsrecht geen plaats is voor bescherming van opgewekte verwachtingen, dienen prejudiciële vragen te worden gesteld aan het Europese Hof van Justitie.

De zaak van Natasja en Olivia werd door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba opgelost door hen achttien jaar na dato verblijfsvergunningen toe te kennen, waardoor hun Nederlandse nationaliteit in

stand kon blijven.⁷ Ik zou denken dat de Nederlandse rechter en de IND daar nog wat van zouden kunnen leren.

Het bovenstaande geeft slechts een eerste indruk van het belang van de gereedschapskist in nationaliteitszaken. Uiteraard dient de *toolbox* te worden uitgebreid naar mondiaal niveau om er optimaal gebruik van te kunnen maken. De Eudo-citizenship database⁸ is een uitstekend startpunt van waaruit de gereedschapskist verder kan worden aangevuld. Naast de voorbeelden die De Groot in dit boekje bespreekt, neemt hij alvast een voorschot op minstens zo relevante nationaliteitsrechtelijke kwesties die het eveneens verdienen onder de loep te worden genomen: willekeurige ontneming van nationaliteit, proportionaliteitsbeginsel, voorkoming van staatloosheid, meervoudige nationaliteit, quasi-verlies van nationaliteit en de gelijkheid van man en vrouw in het nationaliteitsrecht.

Wie wil zien en horen hoe De Groot zijn afscheidsrede uitspreekt kan terecht op de website van de Universiteit Maastricht, waar een videoregistratie is gepubliceerd.⁹

7 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 19 mei 2015, HAR 63/14.

8 www.eudo-citizenship.eu.

9 http://players.brightcove.net/24956052001/aaadf85d-0d73-4e5c-8c22-9e9ff86d12b1_default/index.html?videoId=5174612962001.