

Vergaderjaar 2021–2022

35 475

Initiatiefnota van het lid Paternotte over Bescherm Nederlanders met een ongewenste tweede nationaliteit

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2022

Zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Paternotte «Bescherm Nederlanders met een ongewenste tweede nationaliteit» die op 4 december 2020 naar uw Kamer is verzonden (Kamerstukken 35 475, nr. 4), heb ik de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) gevraagd zich te buigen over de implicaties van het geen afstand kunnen doen van een tweede nationaliteit onder internationaal recht.

Via de motie van het lid Belhaj (Kamerstukken 35 475, nr. 8) is de CAVV gevraagd om aanvullend advies te geven over de volgende onderwerpen:

- I. De internationaalrechtelijke implicaties van het in sommige nationale rechtssystemen vigerende verbod op afstand van nationaliteit, zelfs indien dit een tweede nationaliteit betreft;
- II. De verhouding van het automatisch tot onderdaan rekenen van een derde generatie en verdere afstammelingen van emigranten ten opzichte van het internationaal recht;
- III. De internationaalrechtelijke remedies die open staan voor burgers die hiervan nadeel ondervinden; en
- IV. De intergouvernementele organisaties (IGO's) die geëquipeerd zijn om de multilaterale dialoog over dit vraagstuk te faciliteren.

De CAVV heeft het advies over de internationaalrechtelijke implicaties van het geen afstand kunnen doen van een tweede nationaliteit afgerond. Het advies is op 16 november 2021 openbaar gemaakt via de website van de CAVV en is bijgevoegd bij deze brief¹.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Kabinetsreactie op het CAVV advies over de internationaalrechtelijke implicaties van het geen afstand kunnen doen van een tweede nationaliteit

Allereerst uit het kabinet zijn grote waardering voor de analyse die de CAVV heeft gepresenteerd. Het advies geeft een nuttig inzicht in het internationaalrechtelijk kader met betrekking tot nationaliteit en de rechtsontwikkeling op dit gebied, en geeft praktische aanbevelingen om die rechtsontwikkeling te bevorderen. Het advies geeft ook duidelijk weer wat de implicaties zijn van het hebben van een tweede nationaliteit als het aankomt op de uitoefening van extraterritoriale strafrechtelijke rechtsmacht en het bieden van diplomatieke bescherming en consulaire bijstand. Tevens geeft het advies inzicht in het feit dat het automatisch tot onderdaan rekenen niet in strijd is met het internationaal recht en dat er voor burgers die nadeel ondervinden van de automatische nationaliteitsverkrijging internationale remedies open staan ter bescherming van rechten die hierdoor geraakt worden, zoals het recht op privéleven.

Het kabinet volgt bij zijn opmerkingen de structuur van het advies van de CAVV en zal per hoofdstuk ingaan op de conclusies en aanbevelingen van de CAVV.

Nationaliteit in het internationaal recht

De CAVV constateert dat nationaliteitsverlening in beginsel niet door internationaal recht wordt gereguleerd. Het internationaal recht stelt wel een aantal randvoorwaarden, zoals de verplichting om staatloosheid te voorkomen. Bovendien kunnen mensenrechten grenzen stellen aan de vrijheid van staten met betrekking tot nationaliteitskwesties, zoals het recht op privéleven, het recht van elk kind op nationaliteit en het recht om het eigen land te verlaten en daarnaar terug te keren.

Automatische nationaliteitsverlening en het recht om afstand te doen van nationaliteit

De CAVV bevestigt dat automatische en ongelimiteerde nationaliteitsverlening gebaseerd op afstamming (*ius sanguinis*) in beginsel rechtmatig is, ook als deze nationaliteit door het individu op termijn als «ongewenst» wordt ervaren. Staten hebben het recht om nationaliteitsverlening op deze grond in te perken, maar dit is geen plicht. Hoewel het internationaal recht geen grenzen stelt aan automatische verkrijging van nationaliteit, worden er, zoals hierboven opgemerkt, wel grenzen gesteld aan nationaliteitsverlies doordat staatloosheid moet worden voorkomen. Daarnaast mag nationaliteit niet willekeurig worden ontnomen.

De CAVV constateert dat een recht tot afstand doen van nationaliteit vooralsnog niet expliciet is bevestigd in een verdrag met universele reikwijdte en nog niet volledig is uitgekristalliseerd. Wel is er een rechtsontwikkeling gaande richting een mensenrecht op afstand doen van nationaliteit. De CAVV geeft als aanknopingspunt voor die rechtsontwikkeling de wijdverspreide statenpraktijk ten opzichte van het opnemen van regels over afstand van nationaliteit in nationale wetgeving, alsmede de sterk geassocieerde rechten om nationaliteit te veranderen en het eigen land te verlaten zoals vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Met die rechtsontwikkeling is een basis gelegd voor de erkenning van het recht. Het kabinet steunt deze rechtsontwikkeling, en erkent het recht op afstand doen van nationaliteit. In voorkomend geval zal het kabinet de verdere rechtsontwikkeling bevorderen als aanbevolen door de CAVV.

Het kabinet deelt de mening van de CAVV dat een internationale organisatie met een mondiaal lidmaatschap en een algemeen mandaat, zoals de Verenigde Naties, het best geëquipeerd is om een multilaterale dialoog over vraagstukken van nationaliteit – inclusief afstand van nationaliteit – te faciliteren. In lijn met de suggestie van de CAVV dat de Commissie voor Internationaal Recht van de Verenigde Naties (VN) een rol zou kunnen spelen bij verdere normatieve ontwikkeling, zal het kabinet in de Zesde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN de Commissie voor Internationaal Recht verzoeken nationaliteitsvraagstukken, in het bijzonder het afstand doen van nationaliteit, aan te merken als een onderwerp voor nader onderzoek. Het is vervolgens aan die Commissie zelf om te beslissen of dit onderwerp in haar werkprogramma wordt opgenomen. Verwijzend naar de suggestie van de CAVV om een recht tot afstand doen van nationaliteit op de agenda van de VN Mensenrechtenraad (MRR) te zetten, merkt het kabinet op dat de MRR niet het meest voor de hand liggende forum is voor een dialoog over verdere normatieve ontwikkeling ten aanzien van de mensenrechtenimplicaties verbonden aan het verbod op afstand van nationaliteit. De (terugkerende) thematische resoluties op de agenda van de MRR bieden geen directe aanknopingspunten. De VN Speciale Rapporteurs en Onafhankelijke Experts zijn volledig onafhankelijk in de invulling van hun mandaat. Los daarvan acht het kabinet het onwaarschijnlijk dat de mandaten van de huidige thematische experts raken aan het vraagstuk over een recht tot afstand doen van nationaliteit.

Daargelaten het moment van het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit door optie of naturalisatie deelt het kabinet met de CAVV het standpunt dat het verruimen van de keuzevrijheid voor burgers die afstand willen doen van een nationaliteit niet moet leiden tot een inperking van de vrijheid van andere burgers voor wie een tweede nationaliteit wel gewenst is en die daarvan juist geen afstand willen doen. Het kabinet heeft begrip voor de wens van Nederlandse burgers om een vrije keuze te maken als het gaat om een tweede nationaliteit die zij als onwenselijk beschouwen. In aanvulling daarop is het kabinet zoals beschreven in het regeerakkoord van 15 december jl. bereid om een privaatrechtelijk Nederlands register ongewenste nationaliteit te ondersteunen.

De CAVV geeft aan dat burgers die nadeel ondervinden van een tweede nationaliteit waarvan zij niet zonder meer afstand kunnen doen in eerste instantie de gang moeten maken naar een bestuurlijke en/of andere rechter in de staat waarvan zij de desbetreffende nationaliteit hebben. De Nederlandse vertegenwoordiging in het land van de desbetreffende nationaliteit kan in voorkomend geval gezien worden, in hoeverre zij, binnen de consulaire kaders, Nederlandse burgers die afstand willen doen van die nationaliteit daarin kan assisteren. Het kabinet benadrukt daarbij wel dat Nederland de inhoud en toepassing van nationale wetgeving van een ander land niet kan veranderen. Vanuit Nederland kunnen burgers die afstand willen doen van hun buitenlandse nationaliteit zich het best wenden tot de buitenlandse vertegenwoordigingen in Nederland. Nederland beschikt immers niet over de meest actuele informatie over de inhoud en toepassing van nationale wetgeving van andere landen. Mocht een burger de nationale rechtsmiddelen in een ander land hebben uitgeput in het proces tot opzegging van nationaliteit, dan staan er mondiale of regionale remedies open ter bescherming van rechten waaraan het geen afstand kunnen doen van nationaliteit raakt, zoals het recht op privéleven. Te denken valt aan een individuele klachtprocedure bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten of een verzoekschriftprocedure bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, voor zover de desbetreffende staat deze mogelijkheden heeft aanvaard.

Implicaties van een tweede nationaliteit onder internationaal recht

Het advies gaat in op uitoefening van extraterritoriale strafrechtelijke rechtsmacht op basis van het nationaliteitsbeginsel en de leerstukken van diplomatieke bescherming en consulaire bijstand.

Nationaliteit is een erkend aanknopingspunt voor het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht in het strafrecht. Zoals weergegeven in het advies, hanteert ook Nederland het nationaliteitsbeginsel als aanknopingspunt voor het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht over bepaalde misdrijven. In geval van meerdere nationaliteiten, kunnen meerdere staten een persoon vervolgen voor een misdrijf. Of een staat deze rechtsmacht ook kan effectueren is onder meer afhankelijk van waar de persoon zich bevindt.

Ook het uitoefenen van diplomatieke bescherming is gekoppeld aan nationaliteit. In geval van een dubbele nationaliteit, kan een staat diplomatieke bescherming uitoefenen ten opzichte van een andere staat indien de nationaliteit van de eerste staat «dominant» is ten opzichte van de nationaliteit van de staat tegen wie de bescherming wordt uitgeoefend. Nederland handelt hier in voorkomend geval naar. De CAVV heeft in haar advies de factoren weergegeven die een rol kunnen spelen bij het bepalen van de dominante nationaliteit op basis van de ontwerp artikelen inzake diplomatieke bescherming van de Commissie voor Internationaal Recht. Het kabinet kan zich vinden in de aanbeveling van de CAVV dat staten rekening moeten houden met de visie van de burger in het geval van diplomatieke bescherming. In lijn met wat de CAVV daarover opmerkt, concludeert het kabinet dat het door een persoon als ongewenst aanmerken of verklaren van een tweede nationaliteit, inclusief wanneer een persoon dit in een register heeft vastgelegd, geen zelfstandig criterium is voor het bepalen van dominantie. Het kabinet merkt tevens op dat de ontwerp artikelen inzake diplomatieke bescherming door rechters worden gebruikt en de heersende rechtsopvatting weerspiegelen. Dit leidt tot een bestendiging van deze regels als gewoonterecht. Het kabinet heeft dan ook geen bezwaar tegen de opname van deze artikelen in een verdrag, maar is van mening dat een voorstel daartoe moet worden beoordeeld in samenhang met de opname van de ontwerp artikelen inzake staatsaansprakelijkheid in een verdrag.

Nationaliteit speelt ook een rol bij het bieden van consulaire bijstand. Hoewel in Nederland niet is voorzien in een individueel (grondwettelijk) recht op bescherming voor burgers in het buitenland, verleent Nederland op verzoek hulp in situaties waarin een Nederlander in het buitenland in nood verkeert en zelf geen hulp kan regelen. Hierbij is de hoofdregel dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich inzet om aan alle Nederlanders consulaire bijstand te bieden, ook aan burgers met een tweede nationaliteit. Daarbij wordt wel opgemerkt dat er beperkingen bij het bieden van consulaire bijstand kunnen zijn in geval van een tweede of meervoudige nationaliteit. Veel landen wereldwijd bieden in hun nationale rechtsstelsels geen erkenning van dubbele nationaliteit. Zij kiezen ervoor om personen met een meervoudige nationaliteit te behandelen als hun eigen onderdanen. Ook personen die na een asielprocedure en verkrijging van een status in aanraking komen met de autoriteiten van hun land van herkomst kunnen in de praktijk problemen ervaren bij het verkrijgen van consulaire bijstand. Nederland kiest ervoor die standpunten van herkomstlanden te respecteren. Dat kan van invloed zijn op de mogelijkheid van consulaire bijstand of de mate waarin die kan worden geboden. Naar de mening van het kabinet heeft elke staat het recht om op te komen voor burgers met de dominante nationaliteit van die staat ten opzichte van of in de staat van wie deze burgers ook de nationaliteit

bezitten. In het licht van de aanbeveling van de CAVV om expliciet aan te geven dat het dominantie-beginsel wordt gehanteerd bij meervoudige nationaliteit ten opzichte van de staat van de andere nationaliteit zal het kabinet dit doen waar en wanneer opportuun.

Advisering over internationaalrechtelijke aangelegenheden

Graag informeer ik u middels deze brief ook over de uitvoering van de motie Karabulut/van Ojik (32 623 nr. 306).

Deze motie verzoekt mij te garanderen dat ook in de toekomst de Minister van Buitenlandse Zaken op korte termijn en ongevraagd kan worden geadviseerd over internationaalrechtelijke aangelegenheden en dat deze adviezen automatisch ook direct aan de Kamer worden gezonden. In mijn brief van 21 januari 2021 (Kamerstuk 32 623, nr. 314) informeerde ik u in dat kader al dat ik na overleg met de CAVV heb besloten de capaciteit van de CAVV te vergroten en de CAVV onafhankelijker in te bedden. Met het oog hier op is de inwinning van externe advisering op internationaalrechtelijk gebied via mijn ministerie inmiddels anders vormgegeven. Graag informeer ik hierbij op welke wijze dit is gebeurd.

Om de capaciteit van de CAVV te versterken heb ik een aantal concrete maatregelen genomen. Ten eerste is inmiddels een tiende lid van de CAVV geworven, dat op 1 januari 2022 aan haar werkzaamheden als lid van de CAVV is begonnen. Daarnaast is de formatie van de secretariële ondersteuning van de CAVV vergroot van 0,2 naar 0,5 FTE. Ook zijn de vergoedingen voor de leden van de CAVV verhoogd in lijn met de bestaande vergoeding voor leden van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Deze verhoging is gerealiseerd met ingang van 8 april 2021 door het aanpassen van de Vergoedingenregeling Commissie van advies volkenrechtelijke vraagstukken en Staatscommissie internationaal privaatrecht.

Met het oog op het onafhankelijker inbedden van de CAVV is de onafhankelijkheid en kwaliteit van de werving van leden van de CAVV verbeterd, doordat benoeming tot lid van de CAVV inmiddels plaatsvindt na voordracht daartoe door de Nederlandse Nationale Groep van het Permanent Hof van Arbitrage. Ook is het secretariaat van de CAVV naar analogie van de AIV inmiddels administratief ondergebracht bij de Directie Ondersteuning Bestuur en valt dit niet langer onder de Directie Juridische Zaken. Daarmee neemt de CAVV een onafhankelijker plaats binnen het ministerie in dan eerder het geval was.

Met het herinrichten van de externe advisering op internationaalrechtelijk gebied is beoogd zeker te stellen dat niet alleen het kabinet, maar ook het parlement, op korte termijn en ongevraagd kan worden voorzien van extern juridisch advies op internationaalrechtelijk gebied. De CAVV bestaat uit 10 gerenommeerde internationaalrechtelijke juristen, ondersteund door een secretaris, die allen een verschillende specialiteit meebrengen. De secretaris draagt er zorg voor dat de CAVV adviezen zo spoedig mogelijk na publicatie worden verzonden naar de adviesaanvrager. Het kabinet is van mening dat met de herinrichting de mogelijkheid voor het parlement om onafhankelijk en deskundig juridisch advies op internationaalrechtelijk gebied in te winnen is gegarandeerd, in voorkomend geval ook op korte termijn en/of ongevraagd. Dit geldt ook voor het kabinet, in aanvulling op het intern juridisch advies van de

internationaalrechtelijke juristen die werkzaam zijn bij de Directie Juridische Zaken en andere mogelijkheden om ad hoc gespecialiseerd, extern juridisch advies in te winnen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra