



**Universiteit  
Leiden**  
The Netherlands

**Annotation: EHRM 2010-04-27**

Uzman, J.

**Citation**

Uzman, J. (2010). Annotation: EHRM 2010-04-27. *Njcm-Bulletin*, 1044-1061. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/16681>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/16681>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## MEERVOUDIGE NATIONALITEIT VAN POLITICI: EEN KWESTIE VAN LOYALITEIT?

### Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Grote Kamer), 27 april 2010

(Lorenzen (Pres.), Tulkens, Casadevall, Cabral Barreto, Bîrsan, Maruste, Zagrebelski, Steiner, Spielmann, Jebens, Šikuta, Popović, Berro-Lefèvre, Hirvelä, Nicolaou, Kalaydjieva, Poalelungi. Deze zaak werd ook gepubliceerd in *EHRC* 2010/74, m.nt. Broeksteeg. Een samenvatting verscheen in *NJB* 2010/26.)

**Tânase t. Moldavië** (appl. no. 7/08)

**Samenvatting** | Sinds 2008 is het voor staatsburgers met meervoudige nationaliteit in Moldavië niet mogelijk een parlamentszetel te bezetten. Volgens de Moldavische regering wordt daarmee de loyaliteit van parlementariërs, en daarmee het onafhankelijke voortbestaan van de staat gewaarborgd. Het Hof maakt onderscheid tussen loyaliteit jegens de staat en loyaliteit jegens de regering. Enkel in het eerste geval is sprake van een legitiem doel, maar daarbij mag niet verhinderd worden dat een groepering een aandeel heeft in het politieke proces. Het Hof laat in het midden of de maatregel in concreto een legitiem doel nastreeft, maar acht deze maatregel in elk geval niet evenredig. Een dergelijke regeling was in de jaren direct na het uitroepen van de Moldavische staat wellicht gerechtvaardigd, nu – zeventien jaar later – is dat niet meer geval. Er zijn andere middelen voorhanden om de loyaliteit van parlementariërs te waarborgen. De maatregel valt bovendien moeilijk te rijmen met Moldavische verplichtingen onder het Europees Verdrag inzake Nationaliteit. Restricties van het kiesrecht mogen er tot slot niet toe leiden dat groepen kiezers van het politieke proces worden uitgesloten. Nu de Moldavische maatregel voornamelijk de oppositie lijkt te treffen, acht het Hof de proportionaliteit ervan onvoldoende aangetoond. Schending van artikel 3 EP.

**Trefwoorden** | kiesrecht, meervoudige nationaliteit, loyaliteit van parlementariërs, evenredigheid [art. 3 Eerste Protocol EVRM]

**Noot** | Jerfi Uzman \*

### FEITEN

Moldavië heeft in het verleden deel uitgemaakt van verschillende staten, waaronder Roemenië en (tot 1991) de Sovjet-Unie. Als het land in 1991 onafhankelijk wordt, krijgen haar inwoners automatisch de Moldavische nationaliteit. Gedurende twaalf jaar geldt een verbod op meervoudige nationaliteit, maar dat wordt in 2003 opgeheven. Een aanzienlijke groep Moldaviërs verwerft dan onder meer de Roemeense of de Russische nationaliteit. Als onderdeel van een kiesrecht hervorming neemt het Moldavische parlement in 2008, vlak voor de verkiezingen van 2009, een wet aan waarmee het voor multipatride kandidaat-parlementariërs onmogelijk wordt de behaalde zetel te bezetten. Andere maatregelen van de hervorming betreffen een verhoging van de kiesdrempel en een verbod op kieslijstencombinaties. Zij hebben plaats tegen de achtergrond van teruglopende steun voor de Communistische partij, een partij die sinds 1998 sterk vertegenwoordigd is in het Moldavische parlement. Deze partij lijkt echter onder Roemeense Moldaviërs relatief weinig steun te genieten. De oppositie bepleit in dat verband nader onderzoek door

\* Mr. J. Uzman is NWO-promovendus bij de afdeling Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Leiden.

de Raad van Europa. Uiteindelijk volgt bovendien een klacht bij het Constitutionele Hof. Deze klacht wordt eind 2008 afgewezen. De Raad van Europa oefent echter stevige kritiek op het pakket aan maatregelen uit. Alexandru Tănase is dan al een procedure in Straatsburg begonnen. Deze relatief prominente Moldavisch-Roemeens politicus, tegenwoordig minister van Justitie, neemt in 2009 succesvol aan de verkiezingen deel. Wil hij zijn zetel bezetten, dan dient hij echter afstand te doen van zijn Roemeense nationaliteit. Hij doet dat en wordt uiteindelijk toegelaten tot het parlement.

## PROCESVERLOOP

Tănase wendt zich op 27 december 2007, een half jaar voor inwerkingtreding van de kiesrecht-hervorming, samen met zijn collega Chirtoacă tot het Hof. Zij klagen over schending van artikel 3 Eerste Protocol al dan niet in combinatie met artikel 14 EVRM. Een kamer van het EHRM oordeelt op 18 november 2008 (EHRC 2009/5) dat Chirtoacă niet-ontvankelijk is wegens het ontbreken van slachtofferschap. In de zaak van Tănase oordeelt het Hof dat de maatregel ter waarborging van de loyaliteit van parlementsleden een legitiem doel dient, maar niet proportioneel is. Het constateert derhalve een schending van artikel 3 EP, en acht het niet noodzakelijk de klacht onder artikel 14 EVRM apart te behandelen. Op verzoek van Moldavië wordt de zaak op 6 april 2009 verwezen naar de Grote Kamer.

## UITSPRAAK

‘THE LAW

(...)

### II. ALLEDGED VIOLATIONS OF ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1 TO THE CONVENTION

#### A. The Chamber’s conclusions

134. The Chamber accepted that the impugned provisions were formulated in clear terms and that they pursued the legitimate aim of ensuring the loyalty of MPs to the Moldovan State. However, it considered that the means employed by the Government for the purpose of ensuring loyalty of its MPs to the State were disproportionate. There was therefore a violation of Article 3 of Protocol No. 1.

135. In its assessment of the proportionality of the measure, the Chamber took into consideration the practice of other States of the Council of Europe and other methods available to the Government to ensure loyalty of MPs, such as requiring them to swear an oath. It also considered the provisions of the ECN and the comments of ECRI and the Venice Commission on the new law. Even in the specific context of Moldova’s political evolution, the Chamber was not satisfied that the prohibition on multiple nationals sitting as MPs could be justified, particularly in view of the fact that such a far-reaching restriction had been introduced approximately a year or less before the general elections.

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points.'

## NOOT

1. Deze uitspraak van de Grote Kamer in de zaak van Alexandru Tănase tegen Moldavië verdient om verschillende redenen bespreking. Zij is ten eerste van groot belang voor het nog relatief onontgonnen terrein dat betrekking heeft op de rechten van burgers met een meervoudige nationaliteit. In het verlengde daarvan is zij ook van belang voor de doorwerking van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) in de lidstaten van de Raad van Europa. Tot slot lijkt de uitspraak van het Hof interessant voor het Nederlandse staatsrecht, dat, naar aanleiding van moties van de Partij voor de Vrijheid (PVV), recentelijk voor de tweede keer in vier jaar tijd geconfronteerd werd met de vraag of personen met 'een dubbel paspoort' wel plaats moeten kunnen nemen op het regeringspluche.<sup>1</sup> Op deze drie kwesties ga ik in deze noot in. De hiervoor afgedrukte uitspraak van de Grote Kamer wijkt op een enkel punt af van de eerdere Kameruitspraak. Bij het hoe en waarom van die verschillen wordt in deze noot niet nadrukkelijk stilgestaan. De lezer zij daarvoor verwezen naar de annotatie van Broeksteeg in *EHRC 2010/74*. Ook voor een uitgebreidere schets van de ontwikkelingen in Moldavië kan men daar terecht.

*De context: meervoudige nationaliteit en loyaliteit in het internationale recht*

2. Zoals gezegd is de uitspraak in eerste instantie van belang voor het zich ontwikkelende terrein van de rechten van bipatride staatsburgers. Dat terrein heeft de afgelopen veertig jaar een verandering ondergaan en de uitspraak van het Hof in *Tănase* illustreert dit. Dat een internationaal hof een staat zou veroordelen wegens het schenden van de politieke rechten van de eigen burgers vanwege hun meervoudige nationaliteit, zou halverwege de vorige eeuw vermoedelijk nogal wat wenkbrauwen hebben doen fronsen. Meervoudige nationaliteit werd lange tijd in brede kring beschouwd als een verwerpelijk verschijnsel dat zoveel mogelijk moest worden voorkomen en waarvan de gevolgen zoveel mogelijk moesten worden beperkt.<sup>2</sup> Toch is het aantal mensen met meervoudige nationaliteit wereldwijd de afgelopen decennia sterk gegroeid.<sup>3</sup> Deze groei draagt bij aan een zich gestaag aftekenende trendbreuk. Zo is beperking van meervoudige nationaliteit niet langer de internationale norm. De steun voor het Verdrag van Straatsburg betreffende de beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit in 1963 is bijvoorbeeld geleidelijk afgebrokkeld.<sup>4</sup> Het Europees Nationaliteitsverdrag van 1997 laat het, in artikel 15,

1 Vgl. *Kamerstukken II 2006/07*, 30 166 (R 1795), nr. 22; *Kamerstukken II 2006/07*, 30 891, nr. 22 (moties inzake de dubbele nationaliteit van de staatssecretarissen Albayrak en Aboutaleb). Zie recent tevens: *Kamerstukken II 2010/11*, 32 417, nr. 35 (motie-Wilders inzake de meervoudige nationaliteit van staatssecretaris Verldhuijzen van Zanten-Hyllner).

2 Vgl. o.m. P.J. Spiro, 'Dual citizenship as human right', *Int. Journal of Constitutional Law* 2010, p. 111-130, op 112-113.

3 Zie o.m. K. Hailbronner, 'Rights and duties of dual nationals: changing concepts and attitudes', in: D.A. Martin & K. Hailbronner (eds.), *Rights and Duties of Dual Nationals – Evolution and Prospects*, Den Haag (etc.): Kluwer Law Int. 2003, p. 19-26, op 21.

4 Zie G.-R. de Groot, 'Beperking van meervoudige nationaliteit: een nieuwe afscheidssymfonie?', *Migrantenrecht* 2009, p. 50-52. Zie voorts G.-R. de Groot & M. Vink, *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief – Een landenvergelijkend overzicht* (Voorstudie ACVZ, uitgebracht aan het Ministerie van Justitie), Den Haag: ACVZ 2008, hst. 2.

nadrukkelijk aan de lidstaten over om meervoudige nationaliteit te omhelzen of juist niet.<sup>5</sup> De praktijk van nationale staten laat eveneens een groeiende erkenning van meervoudige nationaliteit zien. Verschillende landen handhaven de regels omtrent het opgeven van de oorspronkelijke nationaliteit bij naturalisatie niet of versoepelen deze.<sup>6</sup> Dat betekent niet dat meervoudige nationaliteit plotsklaps populair is. Over de gevolgen van meervoudige nationaliteit met betrekking tot integratie bestaat bijvoorbeeld nog geen consensus. Het betekent echter wel dat het belang van bipatride burgers bij de juridische erkenning van hun meervoudige identiteit tegenwoordig expliciet wordt onderkend.<sup>7</sup>

3. Door de grotere acceptatie van meervoudige nationaliteit verschuift de discussie langzaam van de verkrijging van meervoudige nationaliteit als zodanig, naar de individuele rechten en plichten van bipatride burgers in de staat. Zo laten sommige staten het toe dat burgers over verschillende nationaliteiten beschikken, maar beperken zij de rechten van dergelijke burgers, bijvoorbeeld met betrekking tot de benoeming in de openbare dienst of de verkiesbaarheid in het nationale recht. De vraag rijst in dat verband of de daarbij traditioneel gehanteerde ratio, namelijk dat bipatride burgers er meerdere loyaliteiten op na zouden houden, voldoende adequaat is. Het idee dat bipatrie in feite quasi-bigamie is, een 'eten van twee walletjes' waarbij de loyaliteit jegens de ene staat wordt 'stukgetrokken' door loyaliteit aan de andere staat, ligt in toenemende mate onder vuur.<sup>8</sup> Zo merkte de WRR enkele jaren geleden op dat burgers verbonden kunnen zijn met meerdere landen, zonder dat dit problematisch is voor hun band met Nederland. De Raad sprak in dit verband van meervoudige en gelaagde identificatie.<sup>9</sup> Daarmee is niet gezegd dat de loyaliteitskwestie van geen belang is: wil een staat niet uiteenvallen wanneer groepen burgers in het politieke proces het onderspit delven, dan is enige loyaliteit van die burgers jegens de staat essentieel.<sup>10</sup> Een dergelijke loyaliteit is echter nauwelijks verbonden met juridische constructies, al is het verzekeren ervan door de staat wel gebonden aan het respect voor mensenrechten.<sup>11</sup>

*De bijdrage van het Hof inzake het debat omtrent loyaliteit*

4. De bijdrage van de Grote Kamer aan het debat over de beperking van het passief kiesrecht op basis van loyaliteitsargumenten valt in drie delen uiteen. Ten eerste gaat het Hof in op de vraag wat voor soort loyaliteit door nationale autoriteiten kan worden nagestreefd. Vervolgens maakt het duidelijk dat het uitsluiten van bipatride staatsburgers slechts evenredig kan zijn wanneer sprake is van concreet aanwijsbare gevallen van loyaliteitsconflicten die niet middels minder vergaande middelen te voorkomen zijn. Tot slot onderstreept het dat de maatregel er niet toe mag leiden dat minderheden uitgesloten worden van het politieke proces. Deze drie elementen vormen het geraamte van 's Hof's redenering. Zij verdienen een korte bespreking.

5 Vgl. Hailbronner 2003 (*supra* noot 3), p. 21.

6 Zie D.A. Martin, 'Introduction: The Trend Toward Dual Nationality', in: Martin & Hailbronner 2003 (*supra* noot 3), p. 3-18, op 6-7.

7 *Ibid.*

8 Zie Martin 2003, p. 11-12, en Spiro 2010, p. 114-115.

9 Vgl. WRR-Rapport, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2007, p. 208.

10 Vgl. Martin 2003, p. 12; A.M. Boll, *Multiple Nationality and International Law*, Leiden: Martinus Nijhoff 2006, p. 292-293.

11 Boll 2006 (*supra* noot 10), p. 293.

5. Het Hof maakt onderscheid tussen het verzekeren van loyaliteit jegens de staat en loyaliteit jegens de regering. Dit onderscheid treft men, zij het weinig prominent, reeds aan in de uitspraak van de kamer.<sup>12</sup> Deze accepteerde dat het verzekeren van de loyaliteit van parlementariërs een legitieme doelstelling was, maar achtte de maatregel niet evenredig. In dat verband merkte de kamer op dat loyaliteit jegens de staat in een democratie niet hetzelfde is als loyaliteit jegens de regering. De Grote Kamer neemt dat onderscheid over en stelt het nadrukkelijk centraal bij de, aan de proportionaliteitsvraag voorafgaande, kwestie of überhaupt sprake is van een legitiem doel. De Grote Kamer is daarover gereserveerder dan de kamer. Zij wil niet uitsluiten dat de Moldavische regeling vooral tot doel heeft de Communistische partij in het zadel te houden. Met een verwijzing naar *Refah Partisi t. Turkije* onderstreept ze het belang van pluralisme en tegenspraak door parlementariërs.<sup>13</sup> De loyaliteit die staten van hun ambtsdragers kunnen verwachten, kan volgens het Hof dan ook uitsluitend betrekking hebben op kwesties als de territoriale integriteit en het constitutionele raamwerk van het land in kwestie. Zij kan volgens het Hof bovendien slechts inhouden dat staatkundige veranderingen nagestreefd worden conform het geldende constitutionele recht. Loyaliteit jegens de staat wordt door het Hof dus uitsluitend procedureel ingevuld. Het betekent niet dat men de staat als zodanig in stand moeten willen laten, enkel dat men zo'n aansluiting bij een andere staat (of onafhankelijkheid) op rechtmatige wijze nastreeft. Dat lijkt mij een redelijk standpunt van het Hof: anders zou immers elke afscheidsbeweging buiten de constitutionele orde worden geplaatst en dat lijkt mij geen goede zaak.

Dat de Grote Kamer sceptisch is omtrent de ware gedachte achter de Moldavische maatregel, blijkt wel uit het feit dat zij reeds in het kader van de vraag of sprake is van een legitiem doel, opmerkt dat de regering geen enkel geval van acute disloyaliteit aannemelijk heeft gemaakt. Daarmee trekt het Hof de noodzakelijkheid van de regeling reeds in twijfel, nog voor het aan een proportionaliteitstoets toekomt. Dat het Hof de kwestie vervolgens laat rusten omdat het de regeling toch al niet evenredig acht lijkt mij geen kwestie van hoffelijkheid.<sup>14</sup> Een verdergaande stellingname van het Hof ten aanzien van de doelstellingen van de maatregel zou tijdrovend onderzoek vergen naar de politieke situatie in Moldavië en de manier waarop de regeling ook jegens anderen dan Tănase, zoals bijvoorbeeld procommunistische Russische Moldaviërs, wordt toegepast. Bovendien zou de uitspraak van de Grote Kamer in dat geval, meer nog dan nu het geval is, een casuïstisch karakter dragen. Zij zou zich daarmee de mogelijkheid ontnemen om richtlijnen te ontwikkelen waartoe de kamer reeds enkele aanzetten gaf.

6. Wat heeft de Grote Kamer dan voor richtlijnen in petto? Een belangrijke richtlijn is, als gezegd, dat het verzekeren van loyaliteit enkel kan inhouden dat van parlementariërs wordt verwacht dat zij bij het nastreven van staatkundige hervormingen het constitutionele recht in acht nemen. Verdergaande loyaliteitseisen zouden volgens het Hof een adequate vertegenwoordiging van minderheden in het politieke proces hinderen.<sup>15</sup> Het Hof neemt voorts stelling tegen de, hiervoor onder 2. geschetste, traditionele opvatting dat dubbele nationaliteit *in abstracto* een loyaliteitsprobleem voor de bipatride burger met zich brengt. Het acht althans een dergelijke redenering niet geloofwaardig in het geval van staten die zelf de keuze maken om meervoudige

12 Zie EHRM 18 november 2008, *EHRC 2009/5* m.nt. Broeksteeg (Tănase & Chirtoaca/Moldavië), § 109.

13 EHRM (Grote Kamer) 13 februari 2003, *NJ 2005/73* (m.nt. EAA).

14 Vgl. de annotatie van Broeksteeg onder *EHRC 2010/74*, die daarvan wel lijkt uit te gaan.

15 Vgl. de §§ 167 en 174.

nationaliteit als zodanig toe te staan.<sup>16</sup> Onder verwijzing naar *Ždanoka t. Letland* accepteert het Hof op dit uitgangspunt weliswaar een uitzondering wanneer het gaat om jonge democratieën wier historisch-politieke context aanleiding geeft tot bezorgdheid omtrent de onafhankelijkheid van de staat.<sup>17</sup> Zeventien jaar na dato gaat dat volgens het Hof echter niet meer op en geldt ook voor Moldavië dat het concrete voorbeelden moet kunnen noemen van parlementariërs wier handelen een gebrek aan loyaliteit jegens de staat zou verraden. Loyaliteitsdilemma's *in abstracto* accepteert het Hof, zoals gezegd, niet (meer). Bij de zoektocht naar maatregelen ter waarborging van loyaliteit jegens de staat moet niet de vermeende dreiging van de gehele groep bipatride burgers centraal staan, maar het concrete risico dat van een specifiek individu uitgaat. Tenzij dus sprake is van een acute bedreiging van de democratische rechtsstaat of zijn onafhankelijke territoriale integriteit, dient van een algehele uitsluiting van bipatride burgers te worden afgezien ten gunste van, in de woorden van het Hof, '*individualised measures*' waarbij men kan denken aan strafrechtelijke vervolging bij kwalijk handelen en aan preventieve onderzoeken door de veiligheidsdiensten.

Een laatste gezichtspunt bij de zoektocht naar middelen om de loyaliteit van toekomstige politici te verzekeren, is het feit dat het minderheden, in de ogen van het Hof, niet onmogelijk moet worden gemaakt om deel te nemen aan het politieke proces. Het Hof onderstreept op diverse plaatsen het belang van participatie door alle groeperingen in de samenleving.<sup>18</sup> Daarbij moet bedacht worden dat de overwegingen van het Hof gekleurd worden door de situatie in Moldavië. Niet voor niets signaleert het dat de Moldavische maatregel vooral voor de oppositie slecht uitwerkt.<sup>19</sup> Niettemin onderstreept de Grote Kamer het belang van pluralisme en wijst hij er op dat ook bipatride burgers het recht hebben gerepresenteerd te worden. Ik kom op dit punt nog terug bij de bespreking van het Nederlandse debat omtrent meervoudige nationaliteit en politieke functies. Alvorens dat te doen, eerst echter nog een enkele kanttekening omtrent de betekenis van de uitspraak van het Hof voor de doorwerking van artikel 17 van het Europees Nationaliteitsverdrag in de lidstaten van de Raad van Europa.

#### *Gebruik van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit*

7. Zowel bij de zoektocht naar consensus in de Raad van Europa, als bij het beoordelen van de Moldavische context verwijst het Hof naar artikel 17 EVN. Deze bepaling garandeert bipatride burgers dezelfde rechten als enkelvoudige staatsburgers. De verwijzingen speelden in de kameruitspraak kennelijk een zodanig prominente rol dat deze volgens de Moldavische regering eerder een schending van artikel 17 EVN, dan van artikel 3 EP leek in te houden. De Grote Kamer wijst die stelling van de hand. Onder verwijzing naar *Demir & Baykara t. Turkije* benadrukt dat het Hof bij de interpretatie van het EVRM geregeld rekening houdt met ander verdragsrecht dat tot stand is gekomen in het kader van de Raad van Europa.<sup>20</sup>

16 Zoals hiervoor bleek, lijkt dat toestaan van meervoudige nationaliteit tegenwoordig de trend. Zie de consensus die het Hof op dit punt waarneemt binnen de Raad van Europa (§§171-172).

17 EHRM (Grote Kamer) 16 maart 2006, EHRC 2006/57 (m.nt. Broeksteeg) (*Ždanoka/Letland*).

18 Zie §§ 158, 169 en 178.

19 Zie met name §§ 178-179.

20 EHRM (Grote Kamer) 12 november 2008, NTM/NJCM-Bulletin 2009, p. 407-427 (m.nt. Hanneke Senden).

8. In *Demir* ging het om verdragsrecht dat niet door Turkije was geratificeerd.<sup>21</sup> Zo ver gaat het Hof in *Tănase* niet. Het EVN is immers door Moldavië geratificeerd. Toch kan het gebruik ervan door het Hof gevolgen hebben. Volgens het *Explanatory Report* dienen de bepalingen van het Nationaliteitsverdrag namelijk niet als *self-executing* te worden beschouwd, en dienen zij ruimte te laten voor lidstaten om rekening te houden met *'their own particular circumstances.'*<sup>22</sup> Hoewel de bedoeling van de verdragspartijen, laat staan een toelichtend document, niet van doorslaggevend belang is voor de rechtstreekse werking van verdragrecht, is zij evenmin zonder betekenis. Door artikel 17 EVN bij de uitleg van artikel 3 EP te betrekken versterkt het Hof de werking van het Nationaliteitsverdrag dan ook. Dat het Hof bepalingen die niet rechtstreeks inroepbaar zijn voor de nationale rechter een rol laat spelen bij de uitleg van, wel rechtstreeks werkende, rechten uit het EVRM, is overigens niet nieuw. Het Hof deed dat vaker, bijvoorbeeld met betrekking tot het Europees Sociaal Handvest (ESH).<sup>23</sup> Ook de Nederlandse rechter is weleens geneigd bepalingen van het EVRM te laten 'inkleuren' door niet-rechtstreeks werkende verdragsbepalingen.<sup>24</sup>

9. Voor de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 17 EVN in Nederland lijkt overigens een dergelijke exercitie niet nodig. Nog los van het feit dat het *Explanatory Report* niet per definitie de bedoeling van de verdragspartijen weergeeft, is die bedoeling in de Nederlandse praktijk niet van doorslaggevend belang voor de vraag of sprake is van 'ieder verbindende' bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 Grondwet. Volgens de gangbare leer is dat enkel het geval wanneer uitdrukkelijk is overeengekomen dat rechtstreekse werking aan het verdrag moet worden ontzegd.<sup>25</sup> Is dat niet zo, dan is voornamelijk van belang of de bepaling voldoende concreet is om als objectief recht te kunnen fungeren. Het feit dat het *Explanatory Report* die rechtstreekse werking inderdaad expliciet uitsluit maakt weinig indruk op Nederlandse rechters. In de rechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad speelde het rapport tot dusver geen rol van betekenis.<sup>26</sup> Voor de Nederlandse rechtsorde lijkt de rechtstreekse werking van artikel 17 EVN voorlopig dan ook geen heet hangijzer.

#### *De gevolgen van het arrest voor Nederland*

10. De overwegingen van het Hof omtrent loyaliteit kunnen van actueel belang zijn voor de praktijk van het Nederlandse staatsrecht. Het politieke klimaat wordt immers in toenemende mate gedomineerd door de zorg om buitenlandse invloeden. Met name de stormachtige groei van de Partij voor de Vrijheid (PVV) draagt daaraan bij. Tijdens de presentatie van het Kabinet-

21 Zie voor een kritische bespreking, de annotatie van Senden (zie de voetnoot hiervoor).

22 Vgl. § 20 van *Explanatory Report ETS No. 166* (te vinden op <http://conventions.coe.int>). Zie omtrent het EVN en het bijbehorende *Explanatory Report* voorts G.-R. de Groot & M. Vink, *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief – Een landenvergelijkend overzicht* (Voorstudie ACVZ, uitgebracht aan het Ministerie van Justitie), Den Haag: ACVZ 2008, p. 30-31.

23 Zie bijv. EHRM (Grote Kamer) 30 juni 1993, appl. no. 16130/90 (Sigurdur & Sigurjónsson/IJsland); EHRM 27 juli 2004, appl. nos. 55480/00, 59330/00 (Sidabras & Džiautas/Litouwen), en EHRM 23 maart 2006, appl. no. 77955/01 (Campagnano/Italië).

24 Zie voor een recent en spraakmakend voorbeeld: Vz. Rb. Utrecht 6 april 2010, LjN BM0846. Vgl. overigens ook CRvB 24 januari 2006, LjN AV0197.

25 HR 30 mei 1986, NJ 1986/688 (m.nt. PAS) (*Spoorwegstaking*).

26 Zie ABRvS 18 augustus 2004, AB 2004/435 (m.nt. Sew), JV 2004/403 (m.nt. G.-R. de Groot); HR 25 september 2009, NJ 2009/458 (zie m.n. concl. A-G).

Balkenende IV in 2007 diende de PVV twee moties in waarin uiting werd gegeven aan ongenoegen omtrent de benoeming van de staatssecretarissen Albayrak en Aboutaleb, beiden in het bezit van de dubbele nationaliteit.<sup>27</sup> De moties bleven ver verwijderd van een meerderheid in de Tweede Kamer maar zij leidden tot een heftig debat omtrent de loyaliteit van bipatride Nederlanders.<sup>28</sup> De kwestie werd recent opnieuw actueel toen bleek dat één van de staatssecretarissen in het huidige kabinet naast de Nederlandse, ook de Zweedse nationaliteit heeft. In dat verband kwam in de Tweede Kamer ook de dubbele nationaliteit van Kamerleden aan de orde.<sup>29</sup> Bij monde van premier Rutte merkte het kabinet op dat het meervoudige nationaliteit weliswaar onwenselijk vond maar dat algehele uitsluiting van bipatride personen tot publieke ambten niet aan de orde was.<sup>30</sup> Gelet op de groeiende electorale steun voor de PVV en haar toegenomen betekenis in het parlement lijkt het thema voorlopig echter niet van tafel.

Hoewel de PVV zich zowel keert tegen de benoembaarheid van bewindspersonen, als van leden van de Staten-Generaal, richtte de discussie zich in het verleden begrijpelijkerwijs vooral op de positie van bewindslieden. In dat verband werd door het kabinet en vrijwel alle partijen aangenomen dat artikel 3 Grondwet zich tegen uitsluiting van bipatride personen zou verzetten.<sup>31</sup> Volgens deze bepaling zijn Nederlanders op gelijke voet benoembaar in de openbare dienst. Zelfs de PVV ontkende de spanning tussen haar standpunt en artikel 3 niet. Zij meende echter dat de bepaling wijziging behoeft. De juridische beroepsgroep was minder eensgezind. Sommigen meenden dat artikel 3 Gw in dit geval geen of onvoldoende bescherming bood.<sup>32</sup> Anderen kwamen tot de conclusie dat het hebben van een tweede nationaliteit slechts in concrete situaties problematisch behoeft te zijn.<sup>33</sup> De discussie in Nederland richtte zich vooral op de benoembaarheid op gelijke voet van bewindspersonen. Weinig aandacht was er tot dusver nog voor de vraag hoe een algehele uitsluiting van bipatride Nederlanders van politieke ambten, waaronder het Kamerlidmaatschap, zich tot het kiesrecht zou verhouden.

11. Wat leert de uitspraak van het Hof ons in dit verband? Ten eerste dat het waarborgen van loyaliteit van politieke ambtsdragers een legitiem doel kan zijn. Het Nederlandse debat wordt immers niet gevoerd ten behoeve van de machtspolitiek van één enkele partij, zoals dat wel het geval leek in Moldavië. Wel is het de vraag of het soort loyaliteit dat sommige politieke partijen voor ogen staat, strookt met de procedurele invulling die het Hof aan het begrip geeft. Zoals gezegd acht het Hof het slechts gerechtvaardigd van parlementariërs te eisen dat zij staatkundige veranderingen conform het constitutionele recht nastreven. Inhoudelijke maatstaven,

27 *Kamerstukken II 2006/07*, 30 166 (R 1795), nr. 22 (Motie-Fritsma), en *Kamerstukken II 2006/07*, 30 891, nr. 22 (Motie-Wilders).

28 *Handelingen II 2006/07*, 45, p. 2674-2728.

29 *Handelingen 2010/11*, 14, p. 49-51.

30 Vgl. *Handelingen 2010/11*, 13, p. 7, 59-60; *Handelingen 2010/11*, 14, p. 46-54 en 64-66.

31 Zie de vorige voetnoot. Voor het kabinetsstandpunt raadplege men *Kamerstukken II 2006/07*, 30 166 (R 1795), nr. 25.

32 Vgl. bijv. Tak in *NRC Handelsblad* 2 maart 2007, p. 3; R. Holtmaat, 'De zaak Albayrak & Aboutaleb tegen Wilders & half Nederland', *NJB* 2007, p. 1152-1158.

33 P. Boeles, 'Het nut van nationaliteit', *NJB* 2007, p. 2666-2671; M. van den Brink & A. Terlouw, 'De ene Nederlander is de andere wel', *NJB* 2007, p. 2028-2030; W. van der Burg, 'Culturele diversiteit en de democratische rechtstaat', in: W. van der Burg, C.J.M. Schuyt & J.H. Nieuwenhuis, *Multiculturaliteit en recht – Preadviezen Nederlandse Juristen-Vereniging 2008-I*, Deventer: Kluwer 2008; WRR-Rapport, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2007, p. 16-17; ACVZ-Rapport, *Nederlanderschap in een onbegrensde wereld*, Den Haag: SDU 2008, p. 29-30.

bijvoorbeeld omtrent de vraag of parlementariërs en bewindspersonen zich wellicht bij hun beslissingen laten beïnvloeden door hun tweede moederland, treft men bij het Hof niet aan. Gelet op het grote belang dat het Hof hecht aan een adequate vertegenwoordiging in het parlement, meent het kennelijk dat dergelijke kwesties primair bij de kiezer thuishoren.

Voorts is duidelijk dat een eventuele regeling die bipatride Nederlanders de toegang tot het Binnenhof zou versperren indruist tegen de consensus die het Hof meent te ontwaren onder de leden van de Raad van Europa die meervoudige nationaliteit erkennen en partij zijn bij het EVN. Nederland neemt in dat verband een tussenpositie in. Het is partij bij het EVN, maar behoort tevens tot de groep landen die meervoudige nationaliteit in beginsel niet (meer) toestaan. Het eist althans bij naturalisatie dat afstand wordt gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit. Op deze hoofdregel bestaan echter belangrijke uitzonderingen en meervoudige nationaliteit komt mede daarom geregeld voor.<sup>34</sup> Voor het weren van bipatride Nederlanders uit nationale politieke ambten lijkt het Hof dan ook een zware bewijslast te eisen, te meer nu de beperking van het kiesrecht negatieve gevolgen heeft voor de participatie van bipatride kiezers in het politieke proces.<sup>35</sup> Een kwestie die tevens van belang is voor de legitimatie van het politieke stelsel.<sup>36</sup> Het Hof eist in een dergelijk geval zoals gezegd dat sprake is van een acute en hevige noodzaak het kiesrecht in te perken. Een dergelijke noodzaak lijkt mij in de Nederlandse context moeilijk aan te tonen. Duidelijker nog dan in Moldavië, liggen actuele voorbeelden van loyaliteitsconflicten in de recente Nederlandse parlementaire geschiedenis immers niet voor het oprapen.<sup>37</sup> Voorzover in de debatten van de afgelopen regeringsperiode voorbeelden werden genoemd hadden die een hogelijk theoretisch karakter. Zo lijkt het argument van verschillende partijen dat bipatride bewindspersonen dan de, in Nederland overigens nog nooit geactiveerde, strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zouden kunnen ontlopen, of dat 'de slager zijn eigen vlees zou keuren' weinig sterk in vergelijking met de explosieve situatie in Moldavië.<sup>38</sup> Dat geldt ook voor het argument dat 'het gewoon niet klopt dat je twee nationaliteiten hebt', of dat het tweede moederland de eigen onderdanen verplichtingen oplegt die mogelijk conflicteren met een goede uitoefening van de taak van Nederlandse parlementariërs en bewindslieden.<sup>39</sup>

Het is overigens allerminst gezegd dat dergelijke argumenten in de discussie geen enkele rol kunnen spelen, enkel dat zij een absoluut geformuleerde beperking van de toegang tot politieke ambten niet kunnen dragen. Zoals gezegd benadrukt het Hof dat de staat minder vergaande middelen ten dienste staan om de loyaliteit van parlementariërs en bewindspersonen te verzekeren. De Grote Kamer heeft daarbij het oog op zogenaamde '*individualised measures*' zoals bijvoorbeeld preventieve veiligheidsonderzoeken naar aanwijzingen dat sprake is van een concrete belangenverstrengeling. In de Nederlandse context is daarvan, voor wat betreft bewinds-

34 Zie daaromtrent ACVZ, *Verkenning meervoudige nationaliteit: de feiten op een rij*, Den Haag: SDU 2008, p. 57.

35 Zie punt 6.

36 Dit punt wordt ook gemaakt door Van der Burg 2008 (*supra* noot 33), p. 52, en de ACVZ in het rapport *Nederlanderschap in een onbegrensde wereld* (2008), p. 34.

37 Een soortgelijke conclusie trekt ook de ACVZ, zie het rapport genoemd in voetnoot 33.

38 *Handelingen II* 2006/07, 45, p. 2672-2673. De beedspraak betrof overigens staatssecretaris Albayrak die als Nederlands-Turkse bewindspersoon op Justitie te oordelen zou krijgen omtrent de toelating en uitzetting van, onder meer Turkse, vreemdelingen.

39 *Handelingen II* 2006/07, 45, p. 2661, 2711. Deze voorbeelden zijn ontleend aan het betoog van de fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer tijdens het debat omtrent de regeringsverklaring.

personen, reeds sprake.<sup>40</sup> De uitkomsten van dergelijke onderzoeken worden in elk geval besproken in het gesprek tussen kandidaat-bewindspersonen en de formateur.<sup>41</sup> Dat gesprek kan aanleiding zijn om van de kandidaat te vragen de bron van het belangenconflict weg te nemen, of in te stemmen met een herschikking van bevoegdheden. Naast het Hof, verkiezen ook de meeste auteurs in Nederland deze weg boven een algehele uitsluiting van bipatride bewindspersonen.<sup>42</sup>

#### *Afrondend*

12. In de, hiervoor afgedrukte, uitspraak heeft de Grote Kamer zijn best gedaan om een aantal duidelijke piketpaaltjes te slaan. Niettemin is zij sterk casuïstisch van karakter. Dat is rechtstreeks het gevolg van het feit dat de Moldavische regeling bedoeld lijkt te zijn om de electorale positie van de Communistische partij te versterken. Een aantal vragen blijft daardoor bestaan. Moet bijvoorbeeld de sterk procedurele invulling die het Hof geeft aan het loyaliteitsbegrip vooral worden gelezen als een antwoord op het Moldavische oeuvre, of heeft het een bredere reikwijdte? Eenzelfde vraag kan worden gesteld met betrekking tot de opmerking van het of dat het niet de bedoeling is dat minderheden substantieel gehinderd worden in hun toegang tot het politieke proces. Is die opmerking relevant omdat de Moldavische maatregel vooral de oppositie trof, of mag zij ook letterlijk worden genomen? Ondanks deze vragen is de uitspraak van de Grote Kamer van groot belang voor de steeds actueler wordende discussie omtrent de rechten van mensen met de meervoudige nationaliteit. Een discussie die ook in Nederland steeds vaker de politieke agenda zal gaan beheersen.

40 Zie P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 385. Zie voorts het antwoord van premier Balkenende op vragen omtrent de staatssecretarissen Albayrak en Aboutaleb, *Handelingen II* 2006/07, 45, p. 2709.

41 Vgl. 'Regeling inzake onverenigbaarheid van belangen en functies voor ministers en staatssecretarissen', *Kamerstukken II* 1978/79, 15 300, Hst. III, nr. 9; *Kamerstukken II* 1982/83, 17 555, nr. 52.

42 Zie voetnoot 33.