



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Nationaliteitsrecht als instrument voor een restrictief vreemdelingenbeleid**

Rodrigues, P.R.

### **Citation**

Rodrigues, P. R. (2024). Nationaliteitsrecht als instrument voor een restrictief vreemdelingenbeleid. *Asiel & Migrantenrecht*, 15(5/6), 259-265. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4175940>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4175940>

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

**Peter Rodrigues** – prof. mr. P.R. Rodrigues is emeritus hoogleraar Immigratierecht aan de Universiteit Leiden en plaatsvervangend Collegelid bij het College voor de Rechten van de Mens.

# Nationaliteitsrecht als instrument voor een restrictief vreemdelingenbeleid

Om het vreemdelingenbeleid voor derdelanders terughoudender te maken, worden steeds vaker beperkingen in de Rijkswet op het Nederlanderschap opgeworpen. Peter Rodrigues bespreekt dergelijke beperkingen bij naturalisatie, bij restricties voor staatlozen zonder verblijfsrecht en bij het intrekken van de Nederlandse nationaliteit als antiterrorisme-maatregel. Hij concludeert dat de restricties veelal leiden tot ongerechtvaardigde ongelijke behandeling en dus discriminatie op grond van ras of ook nationaliteit; ook zal onderscheid naar nationaliteit in sommige gevallen indirecte discriminatie naar ras opleveren.<sup>1</sup> Rodrigues acht de discriminatoire ontwikkelingen verontrustend.

## 1. Inleiding

De toelating tot en verblijf in Nederland wordt gereguleerd door de bepalingen van het vreemdelingenrecht en het Unierecht. Soms is verkrijging van het Nederlanderschap een route naar rechtmatig verblijf in Nederland. Hoewel de wetgever zelf graag de grenzen van het migratierecht

opzoekt,<sup>2</sup> wordt de alternatieve route tot verblijfsrecht door verkrijging van het Nederlanderschap via het nationaliteitsrecht door de wetgever veelal als een verstoring van haar migratiecontrole ervaren. Zij probeert de mogelijkheden daartoe te limiteren. Het vreemdelingenbeleid is immers restrictief, zoals blijkt uit art. 13 Vreemdelingenwet 2000 (Vw).

<sup>1</sup> Het begrip ras uit het Internationaal verdrag ter uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) is tevens huidskleur, afkomst, nationale of etnische herkomst; zie art. 1 lid 1 IVUR.

<sup>2</sup> Interview met staatssecretaris Ankie Broekers-Knol in *de Volkskrant* van 20 november 2019 en *Kamerstukken II 2020/19/20 19 637*, nr. 2643, p. 4.

Een verblijfsvergunning wordt slechts verleend indien:

- internationale verplichtingen daartoe nopen;
- er een wezenlijk Nederlands belang mee is gediend;
- klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen.

Afgelopen decennium is getracht het vreemdelingenbeleid alleen maar terughoudender te maken als het gaat om verblijf van derdelanders. Wat dat betreft lijkt het nationaliteitsrecht hierin te worden meegezogen. Steeds vaker worden beperkingen in de Rijkswet op het Nederlander-schap (RWN) opgeworpen omdat anders het restrictieve vreemdelingenbeleid doorkruist zou worden. Die beperkingen zal ik hier bespreken.

## 2. Naturalisatie

Het nationaliteitsrecht wordt beheerst door het beginsel van nationale autonomie. Een staat bepaalt zelf aan wie het zijn nationaliteit verleent. Dit is de staatssoevereiniteit. Maar deze autonomie wordt beperkt door de internationale mensenrechtenverdragen,<sup>3</sup> het volkenrecht<sup>4</sup> en voor Nederland ook door het Unierecht.<sup>5</sup> In de RWN staan drie mogelijkheden van verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. Dat zijn van rechtswege (art. 3, 4 en 5 RWN), door optie (art. 6) en door naturalisatie (art. 7-13 RWN).

### 2.1 Ontwikkelingen in het naturalisatierecht

De afgelopen decennia is in Nederland de naturalisatiewetgeving meermalen gewijzigd, en sinds de jaren negentig geleidelijk restrictiever geworden. In 1999 krijgen 58.000 migranten het Nederlandse staatsburgerschap via zelfstandige of naturalisatie. In 2014 is dit aantal gedaald tot minder dan 21.000. Op 1 april 2003 is onder toenmalig minister Rita Verdonk (Vreemdelingenzaken en Integratie, VVD) de verplichte naturalisatietoets ingevoerd, en die is mede een verklaring voor de daling.<sup>6</sup> Als het migranten niet lukt om deze toets – die bestaat uit kennis van Nederlandse taal en samenleving – te halen, kunnen zij geen Nederlands staatsburgerschap verkrijgen.

Het inburgeringsbeleid is nadien vaak gewijzigd en deze wijzigingen betekenen steeds een verzwaring van de inburgeringsvoorwaarden voor de migrant. Zo is het aantal onderdelen van de taaltoets uitgebreid, termijnen verkort, sanctiemomenten toegevoegd, verblijfsrechtelijke consequenties geïntroduceerd en de kosten verhoogd. Het Nederlander-schap moet verdiend worden.<sup>7</sup>

Er is ook overwogen om de naturalisatietermijn te verlengen naar zeven jaar.<sup>8</sup> De gedachte was dat de meeste inburgeringsplichtige vreemdelingen na vervulling van hun inburgeringsplicht nog niet volledig zouden kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Onderzoek

wees echter uit dat deze verlenging juist een negatief effect zou hebben op de integratie en arbeidsparticipatie van migranten.<sup>9</sup> Het wetsvoorstel strandde uiteindelijk op het nippertje in de Eerste Kamer.<sup>10</sup> (Zie echter het PS aan het eind van het artikel, over het Hoofdlijnenakkoord van de beoogde coalitieregering.) Uit onderzoek bleek ook dat een streng naturalisatiebeleid immigranten uit laagontwikkelde landen ontmoedigt.<sup>11</sup>

In de grafiek wordt de daling na 2003 zichtbaar.



Verkregen Nederlanderschap en naturalisaties 1985-2020; bron: CBS

Toch blijkt die daling niet van blijvende aard. In de grafiek zien we een stijging in 2020, die wordt veroorzaakt door Syriërs die na vijf jaar verblijf een succesvol naturalisatieverzoek indienen. In 2023 zijn bijna 48 duizend mensen door naturalisatie Nederlander geworden (47.890).<sup>12</sup> Dat is meer dan in dezelfde periode in 2022 (44.170). Een groot deel van de aanvragers van naturalisatie heeft een vergunning voor verblijf bij een familie- of gezinslid (14.020) of een asielvergunning (12.400). De meest voorkomende nationaliteit van de aanvragers is de Syrische.

### De regering blijft koersen op verzwaring van de eisen aan naturalisanten en werpt daardoor een steeds hogere dam op voor verkrijging van het Nederlanderschap.

De trend om steeds strengere eisen aan naturalisanten te stellen, is nog niet ten einde gekomen. Op 25 mei 2022 is een nieuw Besluit naturalisatietoets van kracht geworden, waarin een hogere taalvaardigheid (van niveau A2 naar niveau B1) wordt vereist.<sup>13</sup> Rond de eeuwwisseling leidden de strengere voorwaarden tot een aanzienlijke daling. Met de komst en langdurig verblijf van met name Syriërs die naturaliseren is deze trend weer omgebogen. Maar de regering blijft ook in de 21<sup>e</sup> eeuw koersen op verzwaring van

3 Bijvoorbeeld het IVUR, dat in art. 1 lid 3 ongelijke behandeling van verschillende nationaliteiten verbiedt.

4 Zie het Nottebohm arrest, *Lichtenstein v. Guatemala*, ICJ Reports 1955, 4.

5 HvJ EU 12 maart 2019, Case C-221/17 (*Tjebbes*), *RV* 2019/29, p. 473-481 m.nt. P.R. Rodrigues. Zie ook H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Hof maakt nationaliteitsrecht van lidstaten afhankelijk van Unierecht', *A&MR* 2023-2, p. 71-80.

6 Floris Peters, Hans Schmeets en Maarten Vink, 'Perspectief op Nederlanderschap. Het effect van de snelheid van naturalisatie', *CBS Bevolkingstrends*, 2012/01. CBS, Bevolkingsonderzoek 2017.

7 Zie R. van Oers, *Deserving Citizenship: Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and in the United Kingdom*, Martinus Nijhoff Publishers: Leiden 2013, p. 51.

8 Kamerstukken 33 852.

9 Floris Peters, Hans Schmeets en Maarten Vink, 'Perspectief op Nederlanderschap. Het effect van de snelheid van naturalisatie', *CBS Bevolkingstrends*, 2012/01. CBS, Bevolkingsonderzoek 2017.

10 Eerste Kamer, Stemming motie Termijnen verlening Nederlanderschap, 3 oktober 2017.

11 Zie noot 9.

12 *Nieuwsbericht IND* 13 december 2023.

13 Besluit van 15 april 2002, houdende regels ter uitvoering van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (Besluit naturalisatietoets).

de eisen en werpt daardoor een steeds hogere dam op voor verkrijging van het Nederlanderschap.

## 2.2 Naturalisatie met Chavez-verblijfsrecht

Het recht op afgeleid verblijf voor een derdelander ouder bij een Nederlands kind staat bekend als het Chavez-verblijfsrecht.<sup>14</sup> Volgens het Hof van Justitie EU mogen lidstaten het verblijfsrecht niet weigeren aan familieleden van Unieburgers als die weigering tot gevolg heeft dat ‘die burger van de Unie het effectieve genot van de belangrijkste aan zijn status ontleende rechten wordt ontzegd’, te weten het recht om op het grondgebied van de EU te verblijven. Het HvJ EU bepaalt onomwonden dat voor de beoordeling of artikel 20 Verdrag Werking EU noopt tot verlening van verblijfsrecht moet worden bepaald (1) welke ouder de daadwerkelijke zorg heeft en (2) of er een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen het Unieburger-kind en de derdelander-ouder.<sup>15</sup>

De eerste vraag was of een derdelander met een afgeleid verblijfsrecht in aanmerking komt voor de status van langdurig ingezetene. De volgende vraag is of het een verblijfstitel is die naturalisatie mogelijk maakt. Zowel de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beantwoorden die vragen aanvankelijk negatief vanwege het hun inziens tijdelijke karakter van het Chavez-verblijfsrecht.<sup>16</sup> Hen wordt tegengeworpen dat die tijdelijkheid net zo lang kan duren als het desbetreffende Nederlandse kind minderjarig is. De ABRvS constateert in 2021 dat het karakter van de naturalisatieprocedure anders is dan dat van de verblijfsrechtelijke procedure.<sup>17</sup> De vraag of een verblijfsrecht tijdelijk of niet-tijdelijk is in het kader van art. 8 lid 1 onder b RWN, is een nationaalrechtelijke vraag waarbij de staatssecretaris beoordelingsruimte heeft. De Afdeling vervolgt dat als het Hof op de prejudiciële vragen zou antwoorden dat een Chavez-verblijfsrecht niet van tijdelijke aard is in de zin van de Richtlijn langdurig ingezetenen, dat dus niet zonder meer tot gevolg heeft dat de staatssecretaris bij zo’n verblijfsrecht moet aannemen dat er geen bedenkingen bestaan tegen een verblijf voor onbepaalde tijd in de zin van de RWN.

Dus moet het HvJ EU uitsluitel geven. Op 7 september 2022 geeft het Hof in de zaak *E.K.* duidelijkheid over het Chavez-verblijfsrecht in relatie tot de Richtlijn inzake de status van langdurig ingezetene derdelanders.<sup>18</sup> Het Hof komt tot de conclusie dat een lidstaat een derdelander met afgeleid verblijfsrecht niet de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen mag onthouden met het argument dat het afgeleid verblijfsrecht tijdelijk en afhankelijk van aard is. Het arrest wordt door velen omarmt, maar roept meteen de vraag op of dit betekent dat ook naturalisatie mogelijk is.<sup>19</sup>

Hoewel het arrest expliciet ziet op de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen rees de vraag hoe om te gaan met de tot nu toe aangenomen tijdelijkheid van het Chavez-verblijfsrecht in relatie tot referentschap in gezinsmigratiezaken, de nationale reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en naturalisatie. Op 8 januari 2023 heeft de staatssecretaris besloten om de conclusie van het Hof over het niet-tijdelijke karakter van het afgeleid verblijfsrecht door te trekken naar naturalisatie.<sup>20</sup> Het besluit van de staatssecretaris betekent dat houders van een afgeleid verblijfsrecht nu ook in aanmerking komen voor naturalisatie, als zij aan de overige voorwaarden voldoen. Tegen het verblijf voor onbepaalde tijd bestaan in hun geval geen bedenkingen meer.

De vraag blijft hangen waarom het kabinet – gesteund door de Afdeling – de weg naar het Nederlanderschap voor vreemdelingen zo lastig wilde maken. Wellicht is een verklaring dat het om een Unierechtelijk verblijfsrecht gaat, en niet om een nationale verblijfstitel, en dat dit als een inbreuk op de eigen migratiecontrole wordt ervaren.

De conclusie moet zijn dat het Unierecht ook op het punt van nationaliteitsrecht zijn invloed heeft doen gelden voor het afgeleid verblijfsrecht en een grens stelt aan de restrictieve uitleg ervan door het kabinet en de Afdeling. Toch heeft het Unierecht maar beperkte invloed op het autonome nationaliteitsrecht. Bovendien lijkt de overheid door steeds hogere eisen aan de naturalisatietoets te stellen bewust lager opgeleide migranten weg te houden van het Nederlanderschap. Zij worden wel als arbeidspotentieel benut, maar integratie door naturalisatie lijkt geen wenselijk traject. Dit is ook een vorm van ongelijke behandeling.

## Unierecht stelt een grens aan de restrictieve uitleg van het afgeleid verblijfsrecht maar heeft beperkte invloed op het autonome nationaliteitsrecht.

### 3. Staatloosheid

Staatloosheid is een groot probleem voor wereldwijd zó’n tien miljoen mensen.<sup>21</sup> In 2022 staan er in Nederland 6.000 personen in de Burgerregistratie Personen (BRP) geregistreerd zonder nationaliteit en 30.000 met nationaliteit onbekend.<sup>22</sup> Nationaliteit onbekend betekent dat de overheid geen nationaliteit heeft kunnen vaststellen en dat het evenmin overtuigd is dat de desbetreffende persoon staatloos is. Hoewel het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 dateert en het Verdrag ter Beperking van Staatloosheid uit 1961, is in Nederland de aandacht voor staatlozen pas sinds 2011 goed op gang gekomen. In dat jaar publiceert de UNHCR het rapport *Staatloosheid in Nederland*.<sup>23</sup> Een vaststellingsprocedure van staatloosheid ontbreekt dan nog in de Nederlandse wetgeving. Door het voornoemde rapport van de UNHCR, het advies van de

14 M.J. den Besten, A.M. van Melle en B. Wegelin, ‘Een jaar na Chavez-Vilchez. Belangen van kinderen geven doorslag bij verblijfsaanvragen van derdelander-ouders’, *A&MR* 2018-6/7, p. 286-292.

15 Punt 70 van HvJ EU 10 mei 2017, C-133/15, (*Chavez-Vilchez*), ECLI:EU:C:2017:354, *JV* 2017/153, m.nt. Groenendijk en *AB* 2017/229, m.nt. Klaassen.

16 E.A. Besselsen en M.J. den Besten, ‘Vier jaar na Chavez-Vilchez: Weinig perspectief op permanent verblijf in Nederland’, *A&MR* 2021, nr. 9, p. 464-472. Zie ook ABRvS 23 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2272, *AB* 2020/416, m.nt. P.R. Rodrigues.

17 ABRvS 22 september 2021, 202100084/1/V6, ECLI:NL:RVS:2021:2120.

18 HvJ EU (Grote kamer) 7 september 2022, C-624/20 (*E.K.*), ECLI:EU:C:2022:639, *JV* 2022/176 m.nt. C.A. Groenendijk.

19 Zie o.a. E.A. Besselsen en M.J. den Besten, ‘Uitspraak Uitgelicht. Eindelijk vastgesteld: Chavez-verblijfsrecht is niet tijdelijk’, *A&MR* 2022/9, p. 477-481.

20 Informatiebericht IND, IB 2023/6.

21 Zie: <https://ap.lc/HUFHC>; zie ook P.R. Rodrigues, ‘Staatloos en minderjarig: de zaak van Denny Zhao’, *A&MR* 2022/1, p. 19-22.

22 Zie: <https://ap.lc/WaeMW>.

23 Zie: <https://ap.lc/vACpO>.

Adviesraad migratie,<sup>24</sup> rechtspraak<sup>25</sup> en publicaties<sup>26</sup> is na ruim tien jaar discussie op 1 oktober 2023 de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid van kracht geworden.<sup>27</sup> In de volgende paragrafen wordt eerst de positie van de staatloze zonder verblijfsrecht in deze wet onder de loep genomen en vervolgens het optierecht van de minderjarige staatloze zonder verblijfsrecht.

### Vaststellingsprocedure staatloosheid

Het wetgevingstraject heeft de nodige tijd gekost. In september 2014 zegt het kabinet toe met een regeling te komen en de wet is sinds 1 oktober 2023 in werking. De wetgever heeft zich tijdens de totstandkoming maar weinig aangetrokken van de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State<sup>28</sup> en vanuit de rechtspraak en -wetenschap.<sup>29</sup> Een van de meest relevante pijnpunten is het resultaat van de procedure voor staatloze vreemdelingen zonder verblijfsrecht.

Staatlozen met een verblijfsrecht kunnen door de vaststelling van hun staatloosheid gebruik maken van een kortere periode voor naturalisatie, namelijk drie jaar (art. 8 lid 4 RWN). Hun staatloosheid staat in rechte vast en vanwege hun rechtmatig verblijf komen hen alle rechten toe, zoals die in het Staatlozenverdrag van 1954 genoemd zijn. Dat betreft onder meer het recht op huisvesting, werk, onderwijs, sociale zekerheid en een identiteitsdocument. Door de erkenning van staatloosheid verbetert hun rechtspositie.

Dat is anders voor de staatloze zonder verblijfsrecht. Deze vreemdeling kan op grond van de erkenning als staatloze alleen een zogenoemd S-document verkrijgen, dat geen identiteitsdocument is als bedoeld in de Wet op de Identificatieplicht. Bovendien is er geen verblijfsrecht aan de vaststelling gekoppeld. Deze uitkomst bevreemdt nogal, want voor een erkende staatloze zal veelal geen land beschikbaar zijn dat hem of haar wil opnemen. Dat betekent dat deze erkende staatloze vanwege de Koppelingswet (art. 10 Vw) rechteloos in Nederland moet verblijven. Als er geen mogelijk land van terugkeer is, is de vreemdeling onuitzetbaar. Hierdoor ontstaat de situatie dat de vreemdeling in limbo verkeerd. Ik heb grote twijfel of in die situaties de buitenschuldvergunning een oplossing zal bieden.<sup>30</sup> Die voorziet in de mogelijkheid om een verblijfsrecht te krijgen indien een vreemdeling buiten zijn schuld niet in staat is om terug te keren. Deze verblijfsvergunning wordt in de praktijk maar mondjesmaat afgegeven.<sup>31</sup>

Klaarblijkelijk speelt de vrees van de Nederlandse regering om een verkeerd signaal af te geven hierbij een belangrijke rol. Het verstrekken van verblijfsrecht zou een aanzuijgende werking hebben.<sup>32</sup> In mijn afscheidsrede heb ik hierover opgemerkt dat als de overheid niet in staat is om deze

vreemdelingen uit te zetten en de vreemdeling in kwestie niets valt te verwijten, dan de erkende staatloze niet het zicht op een menswaardig bestaan zou moeten worden onthouden.<sup>33</sup> Dat valt af te leiden uit het recht op menselijke waardigheid dat is vastgelegd in artikel 1 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.<sup>34</sup> Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat een Staat een vreemdeling zonder verblijfsrecht niet moedwillig het zicht op een menswaardig bestaan mag onthouden door deze persoon in limbo te laten.<sup>35</sup> Het Europees recht kan mogelijk ook hier de regering de weg wijzen naar een procedure die voorkomt dat vreemdelingen worden uitgesloten en zonder enig uitzicht op perspectief in de kou komen te staan. Deze uitsluiting van erkende staatlozen zonder verblijfsrecht is ongelijke behandeling op grond van verblijfstitel.

## De uitsluiting van erkende staatlozen zonder verblijfsrecht is ongelijke behandeling op grond van verblijfstitel.

### Optierecht staatloze kinderen

Naast de vaststellingsprocedure is bij aparte wet ook een wijziging in het optierecht aangebracht.<sup>36</sup> Er bestond al een optieregel voor staatloze minderjarigen in artikel 6 lid 1 onder b RWN. Dit optierecht tot verkrijging van het Nederlanderschap kan alleen worden uitgeoefend door in Nederland geboren staatloze minderjarige met ten minste drie jaar rechtmatig verblijf. Voor de minderjarige zonder verblijfsrecht bood de RWN geen soelaas.<sup>37</sup> Deze beperking is door Rechtbank Zwolle en expert René de Groot in strijd bevonden met het Staatloosheidsverdrag uit 1961, maar daar heeft de overheid zich lange tijd weinig van aangetrokken.<sup>38</sup> In de aangepaste optieregeling van art. 6 lid 1 onder q RWN meent het kabinet hier een passende oplossing voor gevonden te hebben door dit recht wel toe te kennen aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die ten minste vijf jaar stabiel en feitelijk hoofdverblijf hebben. Aanvankelijk was dit zelfs tien jaar.

Vanuit de rechtswetenschap is ook op dit onderdeel kritiek gegeven en wordt op goede gronden gesteld dat het gemaakte onderscheid discriminerend is.<sup>39</sup> Ten eerste wordt hierdoor onderscheid gemaakt tussen minderjarigen met en zonder rechtmatig verblijf, wat in strijd is met het Staatlozenverdrag van 1961. Dat verdrag staat in art. 1 geen onderscheid toe tussen rechtmatig en

24 Zie: <https://ap.lc/lfrxC>.

25 ABRS 21 mei 2014, AB 2014/288, ECLI:NL:RVS:2014:1788, m.nt. P.R. Rodrigues.

26 Zie onder meer Stans Goudsmit, 'Bescherming staatlozen vraag aparte vaststellingsprocedure', *NJB* 2014, p. 464-466.

27 *Stb.* 2023, 230 (wetttekst) en *Stb.* 2023, 259 (inwerkingtreding).

28 *Kamerstukken II* 2020/21, 35687, nr. 4.

29 K. Hendriks, J. Klaas en M. van Dael, 'Juridische spoken verdwijnen nog niet. Gebrekkig wetsvoorstel vaststellingsprocedure voor staatlozen', *A&MR* 2017-2, p. 75-81.

30 *WBV* 2020/21, *Staatscourant* 1 oktober 2020, 48461.

31 Robin van Oene, 'Buitenschuldbeleid schiet nog altijd tekort', *A&MR* 2023/2, p. 63-70.

32 Ontwerp memorie van toelichting vaststellingsprocedure staatloosheid, p. 12.

33 Zie: <https://ap.lc/jXTJv>.

34 Artikel 1 Grondrechten Handvest van de Europese Unie en zie Kees Groenendijk en Paul Minderhoud, 'Unierecht en uitgeprocedeerden', *A&MR* 2015-4, p. 178.

35 EHRM (Grote kamer) 21 januari 2011, 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*), ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, *JV* 2011/68 m.nt. H. Battjes, r.o. 263 en EHRM 26 April 2018, nr. 63311/14 (*Hoti t. Croatië*), ECLI:CE:ECHR:2018:0426JUD006331114, r.o. 137.

36 *Kamerstukken II* 35 688.

37 Zie P.R. Rodrigues, 'Staatloos en minderjarig. De zaak van Denny Zhao', *A&MR* 2022-1, p. 19-22.

38 Rb Zwolle 9 september 2010, *RV* 2010/97 m.nt. G.R. de Groot. Zie ook G.R. de Groot, 'Staatloze kinderen. Internationale standaards over hun recht op nationaliteit', in: G.G. Lodder & P.R. Rodrigues (red.), *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: Sdu 2012, p. 115-126; en Annemarie Busser en Peter Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *A&MR* 2010-8, p. 384-391.

39 K.J. Swider, 'Wat betekenen de staatloosheidswetwijzigingen voor de staatlozen?', *A&MR*, 2022-5, p. 244-253.

onrechtmatig verblijvende minderjarigen. Bovendien is het ook in strijd met het discriminatieverbod van art. 2 van het Kinderrechtenverdrag. In de Memorie van Toelichting wordt daarover opgemerkt dat het onderscheid tussen rechtmatig en onrechtmatige verblijvende minderjarige vreemdelingen objectief gerechtvaardigd is en dat illegaal verblijf niet mag worden beloond.<sup>40</sup> Volgens de regering dient voorkomen te worden dat ouders hun kind inzetten om als gezin een verblijfsvergunning te krijgen.

Ten tweede is de eis van stabiel verblijf in strijd met het Staatlozenverdrag van 1961 dat slechts de eis van feitelijk hoofdverblijf stelt in art. 1.<sup>41</sup> De overheid beroept zich op het Europees Verdrag inzake Nationaliteit dat deze eis wel mogelijk maakt. Dit betekent echter niet dat in strijd met het Staatlozenverdrag van 1961 mag worden gehandeld.<sup>42</sup> Met stabiel hoofdverblijf bedoelt de wetgever dat de ouders het vertrek niet gefrustreerd mogen hebben en zich niet hebben onttrokken aan toezicht.<sup>43</sup> Het gedrag van de ouders wordt toegerekend aan hun kinderen. Ook daarmee wordt de discriminatiebepaling van art. 2 van het Kinderrechtenverdrag geschonden. In het tweede lid valt namelijk te lezen:

'De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.'

De hogere eis van vijf jaar en het stabiel hoofdverblijf zijn in strijd met het Staatloosheidsverdrag van 1961 en leidt tot discriminatie tussen minderjarigen met en zonder rechtmatig verblijf. Ten slotte is er discriminatie omdat kinderen rechten worden onthouden vanwege de activiteiten van hun ouders. Voor discriminatie van kinderen kan een objectieve rechtvaardiging aangevoerd worden, maar die acht ik hier niet aanwezig. Zolang er gebruik wordt gemaakt van een recht, is het voorkomen van misbruik van dat recht door de ouders geen valide argumentatie van de wetgever.<sup>44</sup> Deze beroept zich daarbij op de jurisprudentie van het EHRM, maar dat berust mijns inziens op een verkeerde lezing van de uitspraken *Butt* en *Kaplan*.<sup>45</sup> In die zaken heeft het Hof geoordeeld dat deze rechtvaardiging voor het achterstellen van kinderen wegens gedrag van ouders onder omstandigheden kan bestaan indien er sprake is van 'exploit' en zwaarwegende belangen van migratiecontrole. Deze overweging biedt geen ruimte voor het aannemen van een objectieve rechtvaardiging in alle voorkomende gevallen dat het optierecht door een staatloze minderjarige zonder verblijfsrecht wordt uitgeoefend.<sup>46</sup> Anders worden individuele kinderrechten zonder nadere afweging achtergesteld aan het belang van migratiecontrole.

Even een kort uitstapje naar België waar de vrees voor misbruik van migratierecht ook leeft. Daar hebben sinds augustus 2023 de gemeenten opdracht gekregen van de immigratie-autoriteiten de nationaliteit in te trekken van kinderen van Palestijnen als hun kinderen de Belgische nationaliteit hebben verkregen omdat ze anders staatloos in België zouden zijn geboren.<sup>47</sup> Palestijnen zouden bewust voor België kiezen om kinderen te krijgen en vervolgens de Belgische nationaliteit te laten verkrijgen. Dan kunnen de ouders op grond van het Unierecht verblijf in België verkrijgen.<sup>48</sup> Zoals eerder opgemerkt: gebruik maken van een recht is wat mij betreft nog geen misbruik maken en kinderen mogen niet de dupe worden van het gedrag van hun ouders (art. 2 lid 2 Kinderrechtenverdrag). Ongewenste uitkomsten moeten worden opgelost met aanpassing van de regelgeving, zonder dat daarbij discriminatoir optreden wordt toegestaan.

### Zolang er gebruik wordt gemaakt van een recht, is het voorkomen van misbruik van dat recht door de ouders geen valide argumentatie van de wetgever.

Weer terug naar ons land, is interessant dat de uitspraak van Rechtbank Zwolle uit 2010<sup>49</sup> in 2023 vervolgd heeft gekregen bij de Rechtbank Zeeland-West-Brabant. In een uitgebreid gemotiveerd vonnis verklaart de rechtbank de eis van drie jaar toelating van art. 6 lid 1 sub b RWN in strijd met Staatloosheidsverdrag uit 1961. Het lijkt mij dat met de nieuwe bepaling van art. 6 lid 1 onder q RWN het discriminatoire karakter van het optierecht nog steeds niet is verholpen.

Het bestrijden van staatloosheid is door de overheid onder druk van toezichthoudende en adviserende organen en op grond van de verplichtingen uit het internationale recht langzaamaan ter hand genomen. Dat is positief. Maar de angst voor mogelijke doorkruising van het Nederlandse migratiebeleid heeft ertoe geleid dat de nieuwe regelingen nog steeds discriminerende bepalingen kennen. Er is volgens mij op korte termijn een opschoningsronde nodig waarin deze achterstelling wordt geëcarteerd.

#### 4. Intrekken Nederlandschap

Er zijn twee bepalingen die intrekking van het Nederlandschap vanwege terroristische activiteiten mogelijk maken, waarmee onderscheid wordt gemaakt tussen bipatride en monopatride Nederlanders.

Ten eerste kan het Nederlandschap sinds 2016 worden ingetrokken als een Nederlander onherroepelijk is veroordeeld voor een terroristisch misdrijf ex art. 134a Sr (art. 14 lid 2 onder b RWN).<sup>50</sup> Het terroristisch misdrijf moet gepleegd zijn na 1 oktober 2010.

Ten tweede kan sinds 2017 in het belang van de nationale veiligheid het Nederlandschap ook worden ingetrokken

40 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 687, nr. 3, p. 30-31.

41 Zie ook B.T. Verdam, 'Oude wijn in nieuwe zakken bij het staatloze optierecht', *A&MR* 2023-10, p. 495-499.

42 K.J. Swider en C. Vlieks, 'Discriminatie van staatloze kinderen zonder wettig verblijf', *A&MR* 2016-4, p. 168-174.

43 *Kamerstukken II 20/20/21*, 35 688, nr. 3, p. 4.

44 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 687, nr. 3, p. 30-31.

45 EHRM 4 december 2012, nr. 47017/09 (*Butt t. Noorwegen*) en EHRM 24 juli 2014, nr. 32504/1 (*Kaplan e.a. t. Noorwegen*).

46 Zie mijn meer uitgebreide argumentatie in P.R. Rodrigues, 'De minderjarige vreemdeling: het kind van de rekening', *A&MR* 2023-3, p. 129-133.

47 Zie: <https://ap.lc/OAKMc>.

48 Zie: <https://ap.lc/CEHnW>.

49 Rb Zwolle 9 september 2010, RV 2010/97 en Rb Zeeland-West-Brabant 7 december 2023, AWB-23\_2442, ECLI:NLK:RBZWB:2023:8630.

50 Rijkswet van 5 maart 2006, Stb. 121 (in werking getreden op 31 maart 2016).

van een persoon van achttien jaar of ouder die zich buiten het Koninkrijk der Nederlanden bevindt. Voorwaarde is dat uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid (art. 14 lid 4 RWN). Tot op heden staan op deze lijst drie organisaties, allen met een extreem islamitische signatuur. Het betreft Al Qa'ida, Islamitische Staat in Irak en al-Sham (ISIS) en Hay'at Tahrir al-Sham en organisaties die aan deze drie gelieerd zijn.<sup>51</sup> De regeling is in 2017 ingevoerd voor de duur van vijf jaren en die periode is inmiddels verlengd met vijf jaren.<sup>52</sup> Vereist is dat uit gedrag en handelingen blijkt dat iemand op of ná 11 maart 2017 bij een terroristische organisatie hoorde.

Beide regelingen stellen als voorwaarde dat intrekking alleen mogelijk is als de persoon in kwestie naast de Nederlandse nationaliteit tevens een tweede nationaliteit heeft. De ratio is daarbij dat art. 8 Staatlozenverdrag van 1961 en art. 14 lid 8 RWN de Staat verbiedt het Nederlanderschap in te trekken als de desbetreffende persoon daardoor staatloos wordt. Hierdoor wordt onderscheid gemaakt tussen bipatride en monopatride Nederlanders. Uiteraard is het een belangrijk mensenrecht van burgers om beschermd te worden tegen terrorisme, maar voorkomen moet worden dat de genomen maatregelen discriminatoir uitpakken. Onderscheid tussen Nederlanders met en zonder tweede nationaliteit is in de Nederlandse praktijk vooral indirecte discriminatie op grond van ras omdat het veelal personen betreft van Marokkaanse of Turkse herkomst. Daarmee is het in strijd met het discriminatieverbod van art. 1 en 2 IVUR. De speciale VN-rapporteur racisme stelde in 2018 al in haar *amicus brief* aan de IND dat de Nederlandse regelgeving in strijd is met het IVUR.<sup>53</sup>

De vraag of een objectieve rechtvaardiging kan worden gegeven voor het onderscheid tussen bipatride en monopatride Nederlanders, heeft de Afdeling bevestigend beantwoord.<sup>54</sup> Het voorkomen van staatloosheid is een verdragsrechtelijke plicht, die volgens de Afdeling impliceert dat staten personen met één nationaliteit anders moeten behandelen dan personen met meerdere nationaliteiten. Volgens de Afdeling is de beperking tot de intrekking die niet leidt tot staatloosheid, een geschikt middel om de doelstelling van de regeling te bereiken. Daarbij verricht de staatssecretaris in elk individueel geval een evenredigheidsbeoordeling.<sup>55</sup> Voor zover de maatregel indirect onderscheid naar ras zou opleveren, bestaat ook hiervoor een objectieve rechtvaardiging vanwege het bestrijden van terrorisme.

Daar valt wel wat tegenin te brengen. Het verbod om burgers staatloos te maken uit het Staatloosheidsverdrag

van 1961 mag uiteraard niet overtreden worden, maar is echter geen legitimatie om te discrimineren tussen bipatride en monopatride Nederlanders, zoals de Afdeling lijkt te suggereren. De omstandigheid dat een monopatride Nederlander niet zijn nationaliteit mag worden ontnomen en een bipatride Nederlander wel, impliceert niet dat daarmee in het concrete geval dit onderscheid ook gerechtvaardigd is. Daarvoor is de toets noodzakelijk of er sprake is van een objectieve rechtvaardiging, die vereist dat het doel legitiem is en de middelen om tot dat doel te komen geschikt en noodzakelijk. De geschiktheid lijkt in geding omdat de doelstelling niet gehaald wordt bij monopatride Nederlanders. Daarnaast is de vraag of aan het noodzakelijkheidsvereiste wordt voldaan omdat in geval van art. 14 lid 2 RWN er al een gevangenisstraf is uitgezet en in geval van art. 14 lid 4 RWN ook niet-discriminatoire maatregelen kunnen worden getroffen die een vergelijkbaar effect hebben.<sup>56</sup>

Ondanks de veelheid van publicaties die betogen dat het onderscheid discriminerend is,<sup>57</sup> is het inmiddels een vaste jurisprudentielijn van de Afdeling dat het onderscheid geoorloofd is.<sup>58</sup> Mogelijk is de Afdeling in haar oordeel gesterkt door het arrest *Ghoumid tegen Frankrijk* van het EHRM.<sup>59</sup> De ontneming van de nationaliteit wegens terroristische activiteiten wordt door het EHRM niet in strijd met art. 8 EVRM geoordeeld. Een uitspraak over mogelijke schending van het discriminatieverbod van art. 14 in combinatie met art. 8 is nog niet geweest.<sup>60</sup> Inmiddels is over de vraag of het geen rassendiscriminatie oplevert, in 2023 een procedure gestart bij het Comité dat toeziet op het IVUR.<sup>61</sup>

Persoonlijk maak ik mij ongerust over deze trend met betrekking tot de intrekking van nationaliteit, die door Europa waart.<sup>62</sup> Het lijkt erop dat het nationaliteitsrecht langs etnische scheidslijnen als punitieve maatregel wordt ingezet.<sup>63</sup> Indien de maatregelen tot intrekking van de Nederlandse nationaliteit voor bipatride Nederlanders na enige tijd in onze samenleving zijn ingeburgerd, acht ik de kans niet ondenkbeeldig dat deze ook worden ingevoerd voor onder meer (hard)drugscriminaliteit, moord en doodslag. Gezien het discriminatoire karakter van de maatregel zou ik dat zeer onwenselijk vinden.

In het buitenland heeft deze ontwikkeling zich al voorgedaan. Op 26 januari 2024 is een nieuwe Franse wet uitgevaardigd die het mogelijk maakt bij personen met dubbele nationaliteit hun Franse nationaliteit in te trekken bij

51 Besluit vaststelling lijst organisaties die bedreiging vormen voor nationale veiligheid.

52 Wet 23 februari 2022, *Stb.* 84. De leeftijdsgrens is toen van 16 naar 18 jaar verhoogd.

53 Amicus Brief VN-rapporteur tegen hedendaags racisme en rassendiscriminatie inzake art. 14 RWN, te vinden op Migratiweb ve19000180.

54 ABR 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045, AB 2021/91 m.nt. P.R. Rodrigues.

55 Zie bijvoorbeeld dat het belang van kinderen onvoldoende is meegewogen: ABR 29 juni 2022, *JV* 2022/165 m.nt. M.A.K. Klaassen en P.R. Rodrigues, ECLI:NL:RVS:2022:1722.

56 Bijvoorbeeld intrekken paspoort, zie ook de brief van de Commissie Meijers van 6 december 2020, CM2016, p. 24.

57 Zie recent met veel verwijzingen H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Ontneming Nederlanderschap bij terrorisme. Het rammelt aan alle kanten,' *A&MR* 2023-10, p. 507-513.

58 Zie ABR 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:926, *JV* 2021/151 m.nt. M.F. Wijngaarden en Gerard-René de Groot en Luuk van der Baaren, 'Kroniek Nationaliteitsrecht 2020/2023,' *A&MR* 2023-5, noot 44.

59 EHRM 25 juni 2020, 52273/16 (*Ghoumid e.a. t. Frankrijk*) *JV* 2020/164 m.nt. L. van der Baaren en G.R. de Groot.

60 Ook in de ontvankelijkheidsbeslissing in de zaak *Johansen* komt art. 14 niet aan bod. Zie EHRM 1 februari 2022, 27801/19 (*Johansen t. Denemarken*) AB 2022/279 m.nt. P.R. Rodrigues en *JV* 2022/104 m.nt. B. Aarass.

61 C.F. Wassenaar, 'Congres Onderscheid in het migratierecht: vanzelfsprekend of niet? Naar het Comité tegen Rassendiscriminatie over de intrekking van het Nederlanderschap,' te vinden op Migratiweb, ve24000315.

62 Zie: <https://ap.lc/zwUIY>.

63 Commissie Meijers, Policy brief on 'Differential treatment of citizens with dual or multiple nationality and the prohibition of discrimination,' 6 december 2020, CM2016.

veroordeling voor ernstige misdrijven.<sup>64</sup> Op deze wijze worden bipatride burgers als tweederangs inwoners behandeld. In Nederland is het aantal bipatrides volgens het CBS 1,3 miljoen.<sup>65</sup> Het argument dat het slechts een beperkt aantal personen op jaarbasis hun Nederlandse nationaliteit op deze gronden wordt ontnomen, neemt het terechte gevoel van ongelijke behandeling bij die 1,3 miljoen Nederlanders niet weg.

## 5. Afronding

De genoemde discriminatoire ontwikkelingen zijn verontwaardigend. Bij naturalisatie staat de voet nog steeds op de rem en worden de eisen telkens aangescherpt. De weerstand om het Chavez-verblijfsrecht als volwaardig te erkennen en als geldige titel voor naturalisatie te beschouwen, getuigt van de vrees dat het Europees migratierecht het nationale vreemdelingenrecht doorkruist. Migratiecontrole dient kennelijk in eigen handen te blijven en wordt niet gezien als een Unierechtelijke aangelegenheid. Het nationaliteitsrecht is daarentegen wel een nationale bevoegdheid, hoewel het steeds meer Unierechtelijke invloed ondervindt. Bovendien blijken de internationale mensenrechtenverdragen een belangrijke rol in het nationaliteitsrecht te spelen, met name als het om het verbod van discriminatie gaat.

### Staatloze vreemdelingen zonder verblijfsrecht dreigen in limbo te blijven, tenzij beleid of rechtspraak de deur naar de buitenschuldvergunning wat verder openzet.

Voor staatloze vreemdelingen zonder verblijfsrecht bestaat in Nederland weinig perspectief. Er wordt vanuit gegaan dat zij geen recht op verblijf hebben, ook als is vastgesteld dat zij geen land hebben dat hun als onderdaan erkent. Het risico dat deze mensen in limbo blijven is levensgroot, tenzij onverwacht de deur naar de buitenschuldvergunning wat verder wordt opengezet. Het is afwachten wat beleid of rechtspraak op dat punt te bieden hebben. Voor minderjarige staatloze kinderen zonder verblijfsrecht die in Nederland zijn geboren, is in het optierecht een nieuwe route naar het Nederlanderschap geboden. De eisen die daarbij worden gesteld zijn echter in strijd met het Staatlozenverdrag van 1961 en tevens discriminatoir. Zij moeten aan zwaardere eisen voldoen dan minderjarige staatlozen met rechtmatig verblijf. Aangezien er tevens strijd is met het discriminatieverbod uit het Kinderrechtenverdrag, zou de rechtspraak hier nog uitkomst kunnen bieden.

Botsing van grondrechten is natuurlijk een lastig fenomeen. Maar antiterrorisme-maatregelen legitimeren geen indirecte discriminatie op grond van ras of etniciteit. Het begrip voor het belang burgers te beschermen tegen terrorisme is groot en dat is begrijpelijk. In de nationale en Europese rechtspraak geeft dat belang in de afweging voorlopig de doorslag. De personen die in Nederland veroordeeld zijn wegens terrorisme (ex art. 14 lid 2 RWN) blijken maar moeilijk te kunnen worden uitgezet. Zij blijven vaak in limbo

in het land van hun verloren nationaliteit. Bij de jihadistische uitreizigers (ex art. 14 lid 4) is het nog maar de vraag of de terugkomst naar Nederland daadwerkelijk wordt voorkomen. Voor wat betreft het discriminatoire aspect van beide maatregelen, zou het Comité dat toeziet op het IVUR mogelijk minder ruimte voor een rechtvaardiging aanwezig kunnen achten.

De interactie tussen nationaliteitsrecht en vreemdelingenrecht lijkt intenser te worden. Staten vrezen dat het nationaliteitsrecht vreemdelingen mogelijkheden biedt die afbreuk doen aan hun restrictieve migratiebeleid. Die praktijk is ook te zien in Nederland. Tegen ongewenste uitkomsten van regelgeving kunnen wettelijke maatregelen genomen worden, maar dat is vrijwel nooit een rechtvaardiging voor ongelijke behandeling. Het Unierecht komt veelal te hulp als het vreemdelingenrecht te restrictief wordt toegepast. Dat lukt in het nationaliteitsrecht maar beperkt en soms via de band van het Europees burgerschap. Als het om terrorismebestrijding gaat, slaat die weegschaal echter vooralsnog door in het nadeel van de bipatride burger.

#### Postscriptum

Na het afronden van deze bijdrage is het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB op 16 mei 2024 gepubliceerd. De in deze bijdrage geconstateerde discriminatie van migranten via het nationaliteitsrecht wordt daarin verder aangezet. De coalitiepartijen willen de termijn voor naturalisatie van vijf naar tien jaar verhogen. Bovendien wordt de taaleis voor iedereen verhoogt naar niveau B1. Het opschuiven van de termijn om te naturaliseren zal een hogere drempel tot het Nederlanderschap betekenen. Het opheffen van de taaleis naar B1 zal vooral laaggeschoolden migranten treffen. Welke andere gedachte zit hierachter dan naturalisatie voor migranten moeilijker te maken? Deze maatregelen verhogen zeker niet de integratie of loyaliteit.

Ten slotte wordt mijn vrees voor uitbreiding van de intrekingsgronden van de Nederlandse nationaliteit bij bipatride burgers bewaarheid. Er komt onderzoek naar een uitbreiding van de wettelijke categorieën veroordeelden van wie het Nederlanderschap kan worden afgenomen. Daartoe wordt onder andere onderzocht of aan het Europees Verdrag inzake Nationaliteit zowel terrorisme als zware criminaliteitsdelicten kunnen worden toegevoegd als grond voor denaturalisatie. Nederlanders met een dubbele nationaliteit worden zo achtergesteld ten opzichte van monopatride Nederlanders. Personen met een dubbele nationaliteit zijn voor de coalitiepartijen kennelijk tweederangsburgers. ◀

64 Zie: 'Immigration et intégration – Sénat', Senat.fr, <https://ap.lc/IEQOu>.

65 Zie: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).