



**Commissie van advies inzake
volkenrechtelijke vraagstukken**

Advies over de internationaalrechtelijke implicaties van het geen afstand kunnen doen van een tweede nationaliteit

Advies 39, 16 november 2021

Leden Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken



Voorzitter Prof. dr. L.J. (Larissa) van den Herik

Vicevoorzitter Dr. mr. C.M. (Catherine) Brölmann

Leden Dr. mr. R. (Rosanne) van Alebeek
Dr. G.R. (Guido) den Dekker
Dr. B. (Bibi) van Ginkel LLM
Dr. mr. A.J.J. (André) de Hoogh
Prof. dr. J.G. (Johan) Lammers
Mr. A.E. (Annebeth) Rosenboom
Prof. C. (Cedric) Ryngaert

Externe expert Dr. L. (Laura) van Waas

Secretarissen Mr. M. (Michelle) Duin LLM
Mr. V.J. (Vincent) de Graaf LLM

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
T: 070 - 348 5011
E: cavv@minbuza.nl

Inhoudsopgave



—	Hoofdstuk I	
	Inleiding	4
—	Hoofdstuk II	
	Nationaliteit: definitie, status, wetgevingstrends en internationaalrechtelijk kader	6
II.I	De definitie en status van nationaliteit en wetgevingstrends	6
II.II	Nationaliteit en internationaal recht	7
—	Hoofdstuk III	
	Automatische nationaliteits- verlening aan derde en volgende generatie afstammelingen en het recht om afstand te doen van een nationaliteit	9
III.I	Internationaal recht en nationaliteits- verlening op grond van afstamming	9
III.II	Internationaal recht en afstand doen van nationaliteit	10
—	Hoofdstuk IV	
	Implicaties van een tweede nationaliteit onder internationaal recht	14
IV.I	De gevolgen van dubbele nationaliteit voor de toepassing van het strafrecht	14
IV.II	Diplomatieke bescherming	15
IV.III	Consulaire bijstand	17
—	Hoofdstuk V	
	Afsluiting en aanbevelingen	19
	Eindnoten	21

Inleiding



Op 2 maart 2021 heeft het kabinet advies gevraagd aan de CAVV over de internationaalrechtelijke implicaties van het in sommige nationale rechtssystemen vigerende verbod op afstand van nationaliteit, zelfs indien dit een tweede nationaliteit betreft.¹ De adviesaanvraag is tot stand gekomen naar aanleiding van de initiatiefnota van kamerlid Paternotte (D66) van 27 mei 2020 over de bescherming van Nederlanders met een door hen ongewenste tweede nationaliteit.² In een motie van kamerlid Belhaj (D66) van 4 februari 2021 is het verzoek gedaan om in het advies ook in te gaan op de vraag of, en in hoeverre, het automatisch tot onderdaan rekenen van een derde generatie en verdere afstammelingen van emigranten zich verdraagt met het internationaal recht, welke internationaalrechtelijke remedies openstaan voor burgers die hiervan nadeel ondervinden, en welke intergouvernementele organisaties (IGO's) geëquipeerd zijn om de multilaterale dialoog over dit vraagstuk te faciliteren.³

De adviesaanvraag vloeit dus voort uit een bredere zorg over onvrijwillig verkregen nationaliteiten, ongewenste associaties met een tweede nationaliteit of met het betreffende land, en het geen afstand kunnen doen van die nationaliteit. Deze ongewenste associatie met een land brengt volgens de initiatiefnota “veelkleurig[e]” problemen met zich mee, “in de praktijk én symbolisch”.⁴ Volgens de initiatiefnota moet individuele keuzevrijheid centraal staan. Bij wijze van voorbeeld kan het *Manifest voor Keuzevrijheid in Nationaliteit* worden genoemd – een rechtstreekse oproep van een groep Marokkaanse Nederlanders aan de Nederlandse overheid en de samenleving. Het Manifest spreekt over de wens om “vrij [te] kunnen zijn van de bemoeienis, controle en wetten van Marokko”, waarbij ook de “steeds verder verstevigd[e]” grip op Marokkanen in het buitenland als probleem wordt genoemd.⁶

De problematiek van de ongewenste nationaliteit raakt derhalve aan het bredere vraagstuk van ongewenste buitenlandse inmenging via onderdanen in de diaspora. Bij ongewenste buitenlandse inmenging kan nationaliteit een rol spelen, bijvoorbeeld door het claimen van vergaande extraterritoriale rechtsmacht door de staat van de andere nationaliteit.⁷

De adviesaanvraag richt zich specifiek op de situatie van Nederlanders met een tweede nationaliteit die automatisch verkregen is als gevolg van afstamming van een ouder met (tevens) een niet-Nederlandse nationaliteit. In de praktijk kan automatische verwerving van dubbele of meervoudige nationaliteit bij geboorte dan ook voorkomen bij:

- een persoon met één Nederlandse en één niet-Nederlandse ouder;⁸
- een persoon van wie één of beide ouders zelf de Nederlandse en een tweede nationaliteit bezitten;⁹
- een persoon van niet-Nederlandse ouders, van wie minstens één ten tijde van zijn of haar geboorte hoofdverblijf in Nederland heeft en zelf ook geboren is als kind van een vader of moeder die ten tijde van zijn of haar geboorte hoofdverblijf in Nederland had.¹⁰

Een situatie van dubbele nationaliteit kan ook na de geboorte ontstaan zonder expliciete instemming van de persoon. In geval van naturalisatie van één of beide ouders tot Nederlander, kan het minderjarige niet-Nederlandse kind bijvoorbeeld ook de Nederlandse nationaliteit verkrijgen zonder daar zelf zeggenschap in te hebben.¹¹

Het hiernavolgende advies zal zich beperken tot de vragen zoals geformuleerd in de adviesaanvraag. Eerst zal kort de plaats van nationaliteit in het internationaal recht worden besproken in hoofdstuk

II. Vervolgens komt in hoofdstuk III de vraag betreffende automatische nationaliteitsverlening door de staat (d.w.z. van rechtswege, zonder tussenkomst van het individu) aan de orde. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag of er voor individuen een recht op afstand doen van nationaliteit bestaat onder het internationaal recht; hierbij wordt ook gekeken naar eventueel beschikbare rechtsmiddelen. Ook de mogelijke risico's van een dergelijk recht op afstand doen worden besproken. Hoofdstuk IV behandelt de internationaalrechtelijke implicaties van het hebben van een (gewenste of ongewenste) tweede nationaliteit, met een focus op strafrechtsmachtuitoefening, diplomatieke bescherming en consulaire bijstand. Hoofdstuk V rondt af met een overzicht van de aanbevelingen, inclusief een reflectie op de vraag hoe en waar stappen kunnen worden genomen, om de besproken problematiek via een multilaterale dialoog te adresseren.

Binnen de CAVV is een schrijfgroep samengesteld voor dit advies bestaande uit prof. dr. L.J van den Herik, die als coördinator optrad, dr. Laura van Waas, Co-Directeur van het *Institute on Statelessness and Inclusion* als extern expert, en dr. mr. C.M. Brölmann, dr. mr. A.J.J. de Hoogh, mr. A.E. Rosenboom en prof. dr. C.M.J. Ryngaert als Leden van de CAVV. Het advies is op 2 November 2021 door de CAVV vastgesteld.



inhoud



Nationaliteit: definitie, status, wetgevingstrends en internationaalrechtelijk kader

— II.I

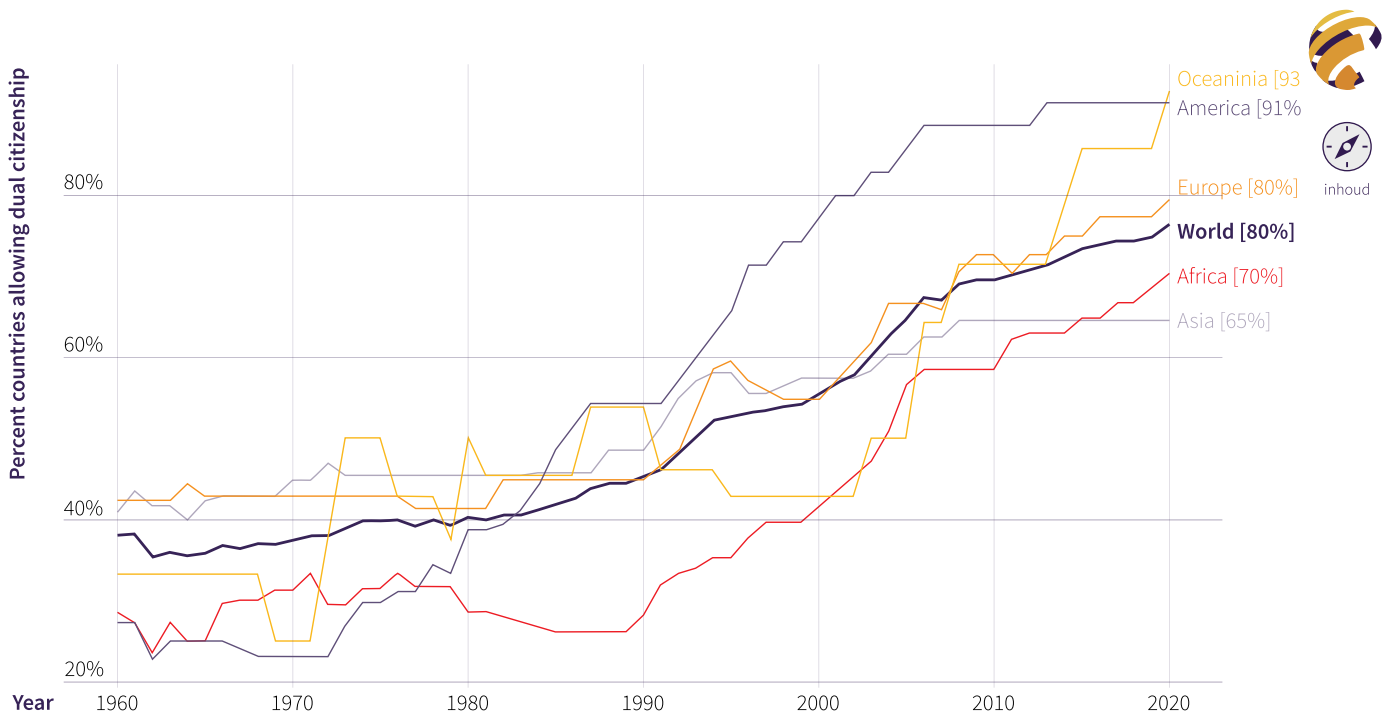
De definitie en status van nationaliteit en wetgevingstrends

Nationaliteit (ook wel staatsburgerschap genoemd) is de juridische band tussen een persoon en een staat. Het is de vertaling van een bestaande sociale connectie,¹² waaraan rechten en plichten zijn verbonden voor zowel het individu als de staat. Nationaliteit is daarmee van belang voor de rechtspositie in de nationale maatschappij en daarbuiten, en maakt daarnaast ook deel uit van iemands ‘sociale identiteit’.¹³

Staten regelen de voorwaarden voor nationaliteitsverlening en -verlies in hun nationale wetgeving.¹⁴ Nationaliteit wordt bij geboorte verkregen op basis van *ius sanguinis* (afstamming) of *ius soli* (geboorteplaats), of een combinatie van beide beginselen. Nationaliteitsverlening gebeurt meestal automatisch, van rechtswege, bij de geboorte – dus zonder tussenkomst of instemming van de persoon of diens ouder(s).

Het is ook mogelijk om na de geboorte een (nieuwe) nationaliteit te verwerven, waarvoor de meest gebruikelijke route naturalisatie is. Anders dan nationaliteitsverlening bij geboorte vindt naturalisatie doorgaans plaats op initiatief van het individu wanneer deze aan de daarvoor in de nationale wetgeving gestelde voorwaarden voldoet. Daarnaast kunnen staten ook regels opnemen in hun nationale wetgeving over nationaliteitsverlies – van rechtswege en/of op initiatief van de staat – en over afstand doen van nationaliteit op initiatief van de persoon.

Wereldwijd neemt het aantal personen dat een band heeft met meerdere staten – bijvoorbeeld via afstamming van ouders met verschillende nationaliteiten – toe. Het komt dan ook steeds vaker voor dat een individu bij de geboorte van rechtswege meer dan één nationaliteit verkrijgt, of dat een individu op latere leeftijd het initiatief neemt om een nieuwe nationaliteit te verwerven. Onderzoek naar de wetgevingstrends wijst uit dat steeds meer staten ook bereid zijn dubbele of meervoudige nationaliteit te accepteren,¹⁵ zoals weergegeven in onderstaande grafiek van het *MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset*.¹⁶



Expatriate dual citizenship acceptance, global trend and by world region, 1960-2020 [%in 2020]

Source: MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset, v5.00 [2020]

Figure 1 - MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset

Alhoewel staten meervoudige nationaliteit lange tijd niet wenselijk achtten, neemt de acceptatie hiervan nu duidelijk toe.¹⁷ Het bezit van dubbele of meervoudige nationaliteit wordt echter soms wel als problematisch ervaren, niet alleen door staten die gereserveerd staan tegenover de met meerdere nationaliteiten geassocieerde meervoudige loyaliteit, maar ook door individuen die negatieve gevolgen ervaren van een automatisch verkregen tweede nationaliteit.

In dat laatste geval wordt ook wel gesproken van een ‘ongewenste’ nationaliteit. ‘Ongewenstheid’ is echter niet een juridisch relevante kwalificatie; de eventueel daaruit voortkomende wil van het individu om afstand te doen van de betreffende nationaliteit, is dat wél.

— II.II

Nationaliteit en internationaal recht

Nationaliteitsverlening is het prerogatief van staten en wordt in beginsel niet door internationaal recht gereguleerd: het wordt gerekend tot de interne aangelegenheden (*domaine réservé*) van de staat, en valt daarmee onder de nationale rechtsmacht (*domestic*

jurisdiction).¹⁸ Wel speelt het internationaal recht bij kwesties betreffende nationaliteitsverlening een rol door enkele randvoorwaarden te stellen, zoals de verplichting om staatloosheid te voorkomen.¹⁹ Daarnaast is er een aantal verdragen die nationaliteitsverlening en -verlies nader reguleren, zoals het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961 en het Europees Verdrag inzake nationaliteit (EVN) uit 1997.²⁰

Eén van de belangrijkste ontwikkelingen sinds de Tweede Wereldoorlog is de opkomst van de rechten van de mens als onderdeel van het internationaal recht. Staten hebben de verplichting om mensenrechten te verzekeren ten aanzien van individuen die binnen hun rechtsmacht vallen en deze verplichtingen gelden onafhankelijk van de nationaliteit van de betreffende rechtssubjecten, enkele uitzonderingen daargelaten. Sommige mensenrechten zien expliciet op nationaliteit, zoals bijvoorbeeld het recht van elk kind op nationaliteit (artikel 24(3) van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)) en het recht om het eigen land te verlaten en daarnaar terug te keren



inhoud

(artikel 12 IVBPR).²¹ Maar ook meer algemeen geformuleerde mensenrechten kunnen grenzen stellen aan de vrijheid van staten met betrekking tot nationaliteitskwesties. Zo heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) erkend dat nationaliteit onderdeel uitmaakt van de sociale identiteit van een individu en dat nationaliteitswetgeving en beleid dus binnen de reikwijdte van de bescherming van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het recht op privéleven, valt.²²

In hoofdstuk III van dit advies wordt nader ingegaan op de internationale normen die relevant zijn voor het fenomeen van ‘ongewenste’ nationaliteit. Daarin zal eerst worden bekeken of het internationaal recht grenzen stelt aan de automatische verlening door de staat van nationaliteit via afstamming (III.I), en vervolgens of het internationaal recht een recht op afstand doen van nationaliteit erkent (III.II).

Nationaliteit is een cruciaal aanknopingspunt bij het bepalen van mogelijke extraterritoriale (strafrechtelijke) rechtsmacht van staten (het ‘actief’ nationaliteitsbeginsel en het ‘passief’ personaliteitsbeginsel) en bij het opleggen van bepaalde verplichtingen zoals de dienstplicht of belastingheffing.²³ Daarnaast is nationaliteit ook van belang in bijvoorbeeld het internationale investeringsrecht, humanitair recht en strafrecht meer algemeen, waaronder het uitleveringsrecht, alsmede bij de verlening door staten van diplomatieke bescherming en consulaire bijstand.

In hoofdstuk IV van het advies worden de implicaties van een tweede (al dan niet ongewenste) nationaliteit besproken voor enige van de bovengenoemde leerstukken van het internationaal recht, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar vraagstukken betreffende vergaande strafrechtsmachtuitoefening, diplomatieke bescherming en consulaire bijstand.



Automatische nationaliteitsverlening aan derde en volgende generatie afstammelingen en het recht om afstand te doen van een nationaliteit

Dit hoofdstuk gaat in op twee vragen. Ten eerste, of het internationaal recht grenzen stelt aan het recht van staten op het doorgaand verlenen van nationaliteit op basis van afstamming bij geboorte in het buitenland (III.I). Ten tweede, of het internationaal recht voorziet in een recht van individuen om afstand te doen van een tweede nationaliteit, in het bijzonder bij automatische nationaliteitsverkrijging (III.II).

— III.I

Internationaal recht en nationaliteitsverlening op grond van afstamming

Nationaliteitsverlening bij geboorte is doorgaans automatisch, en gebaseerd op afstamming (*ius sanguinis*) of geboorteplaats (*ius soli*).²⁴ Beide beginselen worden aangemerkt als legitieme basis voor het toekennen van een nationaliteit bij geboorte, ook zonder dat individuele instemming nodig is. Daarmee kan automatische nationaliteitsverlening plaatsvinden en kan potentieel een situatie van ‘ongewenste’ nationaliteit ontstaan. In geval van ouders met verschillende nationaliteiten, of in combinatie met toegang tot nationaliteit via *ius soli*, kan nationaliteitsverlening op grond van afstamming ook dubbele of meervoudige nationaliteit opleveren.

Sommige landen begrenzen nationaliteitsverlening door het *ius sanguinis* onder emigranten tot de eerste of maximaal tweede generatie afstammelingen te beperken. Daarmee wordt de geleidelijke vervaging van de band met de staat als gevolg van langdurig verblijf buiten

het grondgebied erkend.²⁵ Toch komt ook *ius sanguinis* in onvoorwaardelijke vorm – *perpetual allegiance* – nog veelvuldig voor. Zo stellen minstens twintig Europese landen, waaronder Nederland, geen grenzen aan het doorgeven van nationaliteit naar (oneindig veel) generaties afstammelingen van emigranten.²⁶

Internationaal recht legt automatische of onvoorwaardelijke hantering van het *ius sanguinis* beginsel niet aan banden.²⁷ Alhoewel het ongelimiteerd opleggen van nationaliteit op grond van afstamming regelmatig bekritiseerd wordt,²⁸ is een op deze wijze verkregen nationaliteit internationaalrechtelijk gezien in beginsel rechtmatig, ook als deze door het individu op termijn als ‘ongewenst’ wordt ervaren. Het inperken van nationaliteitsverlening op deze grond is een recht van staten, geen plicht, zoals ook het EVN illustreert. Dit verdrag – waar 21 staten partij bij zijn, inclusief Nederland – verplicht verdragspartijen enerzijds tot het verlenen van nationaliteit van rechtswege op basis van afstamming maar laat vervolgens ook toe dat staten hier weer beperkingen aan stellen. Staten mogen nationaliteitsverlies, bijvoorbeeld, van rechtswege voorschrijven in geval van “lack of a genuine link between the State Party and a national habitually residing abroad”.²⁹ Het verdrag laat staten dus de keuze om al dan niet het *ius sanguinis* in onvoorwaardelijke vorm te hanteren.

— III.II

Internationaal recht en afstand doen van nationaliteit

Automatische verkrijging van nationaliteit op grond van afstamming wordt onder het internationaal recht, zoals hierboven uiteengezet, zonder begrenzing geaccepteerd. De opkomst en evolutie van het internationale mensenrechtensysteem heeft echter wel geleidelijk effect gehad op nationaliteit als *domaine réservé* van staten en op hun nationaal recht.³⁰ Het internationaal recht stelt nu grenzen aan nationaliteitsverlies: staatloosheid moet worden voorkomen³¹ en nationaliteit mag niet willekeurig worden ontnomen.³² In reactie op de verwoestende gevolgen van staatloosheid en nationaliteitsontneming in de periode van de Tweede Wereldoorlog zijn regels ontwikkeld om het individu te beschermen tegen het verlies van status en rechten door het ontnemen van nationaliteit door de staat. Het verbod op willekeurige nationaliteitsontneming geldt daarom ten aanzien van alle vormen van nationaliteitsverlies of -intrekking, met uitzondering van vrijwillige afstand doen van nationaliteit op initiatief van het individu.³³

De vraag is of het internationaal recht ook vereist dat staten aan het individu de *mogelijkheid* bieden afstand te doen van een nationaliteit. Hebben individuen onder internationaal recht het recht afstand te doen van een tweede nationaliteit, bijvoorbeeld omdat deze als ‘ongewenst’ wordt ervaren? Vooral nog is een recht afstand te doen van nationaliteit niet expliciet bevestigd in een internationaal verdrag met universele reikwijdte en daarmee is deze vraag niet eenvoudig te beantwoorden.

In de literatuur wordt door verschillende auteurs betoogd dat de mogelijkheid om de nationaliteit op te zeggen van het land waarin een persoon niet (meer) woonachtig is als mensenrecht aangemerkt dient te worden, mits de opzegging niet leidt tot staatloosheid.³⁴ Om dit argument te ondersteunen wordt verwezen naar de wijdverspreide statenpraktijk ten opzichte van het opnemen van regels over afstand van nationaliteit in nationale wetgeving ingebracht.³⁵ Verschillende ontwikkelingen in het internationaal recht kunnen dan ter

ondersteuning van de *opinio iuris* worden aangehaald. In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) is bijvoorbeeld het recht om van nationaliteit te veranderen neergelegd (artikel 15), alsmede het recht het eigen land te verlaten (artikel 13).³⁶ Beide rechten zijn vervolgens ook neergelegd in verschillende bindende mensenrechtenverdragen.³⁷ Hoewel het recht om afstand te doen van nationaliteit dus niet expliciet genoemd is in het internationaal recht, veronderstelt het recht om het eigen land te verlaten ook een recht op permanente emigratie, aldus het Mensenrechtencomité.³⁸ Op basis van een studie van de voorbereidende werken van verschillende instrumenten wordt ook aangevoerd dat het recht om van nationaliteit te veranderen de mogelijkheid veronderstelt een (oorspronkelijke) nationaliteit te kunnen opzeggen.³⁹ Daarmee bieden deze twee sterk geassocieerde rechten om nationaliteit te veranderen en het eigen land te verlaten samen een belangrijk aanknopingspunt voor de rechtsontwikkeling op dit onderwerp.⁴⁰

Een expliciet recht om afstand te doen van nationaliteit komt echter tot op heden slechts tot uitdrukking in verdragen met een beperkte reikwijdte. Het Verdrag nopens zekere wetsconflicten inzake nationaliteit uit 1930 (1930 Verdrag) was een vroeg initiatief van staten om kwesties met betrekking tot het conflict van nationaliteitswetten op te lossen. Het 1930 Verdrag is in het bijzonder gericht op hoe om te gaan met situaties van staatloosheid en dubbele nationaliteit. Het 1930 Verdrag stelde het vraagstuk van afstand van nationaliteit reeds aan de orde:

“A person possessing two nationalities acquired without any voluntary act on his part may renounce one of them with the authorisation of the State whose nationality he desires to surrender.

This authorisation may not be refused in the case of a person who has his habitual and principal residence abroad, if the conditions laid down in the law of the State whose nationality he desires to surrender are satisfied”.⁴¹



inhoud



inhoud

Deze bepaling richt zich op personen die automatisch twee nationaliteiten (van rechtswege) verworven hebben en daarvan één als ‘ongewenst’ ervaren. De bepaling legt een zwaardere verplichting op aan staten om het recht om afstand te doen te respecteren in het geval de onderdaan in het buitenland woont. Uit de laatste zinsnede van de bepaling blijkt echter dat het 1930 Verdrag toestaat dat het nationaal recht van de staat verdere voorwaarden mag stellen waar eerst aan voldaan moet worden alvorens toestemming wordt gegeven voor het afstand doen van nationaliteit.⁴² Op deze manier laat het 1930 Verdrag nog veel ruimte over aan staten om afstand van nationaliteit te begrenzen. Het Verdrag heeft echter slechts 12 partijen.

Het EVN uit 1997 (21 verdragspartijen) richt zich op afstemming van bepaalde kwesties met betrekking tot het nationaliteitsrecht binnen de Raad van Europa en heeft mede tot doel “de geleidelijke ontwikkeling van rechtsbeginselen met betrekking tot nationaliteit te bevorderen”.⁴³ Vrijwillige afstand van nationaliteit komt in artikel 8 EVN aan de orde:

“1. Each State Party shall permit the renunciation of its nationality provided the persons concerned do not thereby become stateless.

However, a State Party may provide in its internal law that renunciation may be effected only by nationals who are habitually resident abroad”.

Hierin wordt een recht om afstand te doen van een tweede nationaliteit duidelijk erkend. Het EVN staat wel toe dat als voorwaarde gesteld *mag* worden dat een onderdaan alleen afstand mag doen van de nationaliteit als hij of zij gewoonlijk verblijf heeft in het buitenland. Hiermee wordt het verband bevestigd tussen het recht om het eigen land te verlaten, ook voor emigratiedoeleinden, en het recht om afstand te doen van nationaliteit – die samen ook invulling geven aan het recht om van nationaliteit te veranderen.

Slechts één ander regionaal instrument gaat in op afstand doen van nationaliteit. Het *Draft Protocol to the African Charter on Human and Peoples Rights on the Specific Aspects on the Right to a Nationality and the Eradication of Statelessness in Africa*⁴⁴ – dat momenteel wordt voorbereid door de Afrikaanse Unie – zegt daarover het volgende in artikel 15:

“1. A State Party shall allow the voluntary renunciation of a person’s nationality subject to the condition that such renunciation would not render the person stateless.

2. A State Party shall not authorize a child to renounce his or her nationality if either of his or her parents retains it, unless the child is capable of communicating his or her own views as provided in Article 10(2) of this Protocol and confirms that he or she desires to renounce nationality and it is confirmed that the child has in fact another nationality and that renunciation is not against the best interests of the child.”

Hierin wordt expliciete erkenning gegeven aan het recht om afstand te doen van een tweede nationaliteit. In de tweede alinea is nog een speciale regel opgenomen om het belang van het kind te waarborgen, maar verdere gronden om het recht op afstand te beperken worden niet voorzien. Dit verdrag is echter nog in onderhandeling en de tekst is dus nog niet definitief.

Er bestaat nog weinig internationale jurisprudentie waarin de staat van ontwikkeling van een eventueel recht op afstand doen van nationaliteit wordt verduidelijkt. Alleen het EHRM heeft tot nu toe geoordeeld in een zaak waarin dit vraagstuk binnen de rechtsmacht van het concreet aan de orde is geweest. Het recht op nationaliteit, noch het recht om afstand te doen van nationaliteit, worden expliciet gegarandeerd door het EVRM en bijbehorende Protocollen. Het EHRM relateert in de zaak *Riener v. Bulgaria* echter wel het weigeren van een verzoek tot afstand van nationaliteit aan het recht op

privéleven zoals neergelegd in artikel 8 EVRM, in het verlengde van de jurisprudentie waarin nationaliteit wordt aangemerkt als een onderdeel van de *sociale identiteit* van een persoon.⁴⁵

“While no right to renounce citizenship is guaranteed by the Convention or its Protocols, the Court cannot rule out the possibility that an arbitrary refusal of a request to renounce citizenship might in certain circumstances also raise an issue under Article 8 of the Convention if such a refusal has an impact on the individual’s private life”.⁴⁶

Volgens het EHRM kan het vraagstuk van afstand doen van nationaliteit dus wel binnen de reikwijdte van het verdrag worden gebracht. De vraag of afwijzing van een dergelijk verzoek een schending van het verdrag oplevert is daarbij afhankelijk van verdere toetsing van de mogelijke “legal or practical consequences adversely affecting the applicant’s rights or her private life”.⁴⁷ In de onderhavige zaak wordt op basis van de feiten uiteindelijk geoordeeld dat de weigering om toestemming te verlenen tot het doen van afstand van nationaliteit geen schending van artikel 8 EVRM inhoudt.⁴⁸ De vraag in welke concrete gevallen de belangenafweging wel in het voordeel van het individu zou dienen uit te vallen, blijft in deze beperkte jurisprudentie waarin geen schending wordt vastgesteld dus onbeantwoord. Bovendien wordt geen algemeen recht op afstand doen van nationaliteit erkend door het EHRM.

Bovengenoemde rechtsontwikkeling richting een mensenrecht op afstand doen van nationaliteit laat zien dat er een belangrijke basis is gelegd voor de erkenning van het recht, maar dat het recht zich nog niet volledig uitgekristalliseerd heeft. Nederland erkent dit recht zelf echter al wel als zijnde partij bij het EVN, waarin het recht op afstand doen van nationaliteit wel expliciet is neergelegd. Het verdient aanbeveling dat Nederland de verdere rechtsontwikkeling steunt en bevordert door, bijvoorbeeld, te interveniëren in internationale rechtszaken die aan deze rechtsontwikkeling bijdragen als de kans zich voordoet.

In beginsel is een internationale organisatie met een mondiaal lidmaatschap en een algemeen mandaat, zoals de Verenigde Naties, het best geëquipeerd om een multilaterale dialoog over vraagstukken van nationaliteit – inclusief afstand van nationaliteit – te faciliteren. Er zijn verschillende fora waarbinnen een aanzet zou kunnen worden gedaan voor verdere normatieve ontwikkeling. De CAVV adviseert de regering zich in te spannen voor het aannemen van een resolutie door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties waarmee opdracht wordt gegeven aan het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten een rapport te wijden aan het recht om afstand te doen van nationaliteit, en daarbij de reikwijdte van het recht op nationaliteit en recht om het eigen land te verlaten betreft. Ook kan Nederland het initiatief nemen een van de relevante ‘Special Procedures’ (Speciale Rapporteurs en Onafhankelijke Experts) te vragen aandacht aan deze problematiek te besteden binnen hun mandaat. Ook zou de Commissie voor Internationaal Recht (ILC), die zich in het verleden gebogen heeft over nationaliteitsvraagstukken,⁴⁹ een rol kunnen spelen. Tot slot kan, in Europees verband, gedacht worden aan het Europese Migratienetwerk (EMN), dat de uitwisseling van kennis door Europese staten faciliteert middels onderzoeken en ‘ad hoc queries’. Het EMN heeft bovendien al eerder aandacht heeft besteed aan nationaliteitsbeleid en -problematiek.

Het vrijmaken van meer ruimte voor zelfbeschikking van het individu ten aanzien van nationaliteit vraagt echter wel om een daadwerkelijke keuzevrijheid.⁵⁰ Ook de in het bovengenoemde Manifest gedane oproep om Nederlanders met een ‘ongewenste’ nationaliteit bij te staan, richt zich op de wens “vrij [te] zijn om al dan niet te kiezen voor een dubbele nationaliteit”.⁵¹ Erkenning van het recht om afstand te doen van nationaliteit door landen die dit momenteel belemmeren kan immers – in bijvoorbeeld de Nederlandse context waarin mono-nationaliteit een beleidsvoorkeur is – de verwachting scheppen dat onderdanen met een dubbele nationaliteit daar ook (meer) gebruik van zullen en moeten maken.⁵² Dat raakt aan de situatie van Nederlanders met een tweede nationaliteit die wél gewenst is en waarvan zij geen afstand willen doen. Indien de zelfbeschikking en autonomie van het individu



inhoud



inhoud

het uitgangspunt is, zou het verruimen van de keuzevrijheid voor sommige burgers – zij met een ‘ongewenste’ nationaliteit – niet dienen te leiden tot inperking van de vrijheid van anderen. De erkenning dat nationaliteit deel uitmaakt van de sociale identiteit van individuen betekent ook dat het verplicht afstand doen van een dubbele nationaliteit raakt aan het recht op privéleven beschermd onder artikel 8 EVRM.⁵³

Individuele die een remedie zoeken voor een ‘ongewenste’ tweede nationaliteit zullen gebaande paden dienen te volgen. Een rechtsgang naar de bestuurlijke en/of rechterlijke organen van de betreffende nationaliteit-verlenende staat is allereerst geboden. Nederland zou daarin een adviserende rol kunnen spelen door middel van, bijvoorbeeld, informatievoorziening. Mocht een individu nul op het rekest krijgen in de staat waarvan het de nationaliteit wil opzeggen en de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput in het proces tot opzegging, dan is toevlucht tot een internationaal of regionale rechter, of een toezichthoudend lichaam van een mensenrechtenverdrag, een optie voor zover de betreffende staat deze mogelijkheid heeft geaccepteerd. Individuele klachtprocedures staan bijvoorbeeld open onder het EVRM en het facultatieve protocol bij het IVBPR. In voorkomende gevallen zou het EHRM of het Mensenrechtencomité een oordeel kunnen vellen of de onmogelijkheid onder, of weigering naar, nationaal recht afstand te kunnen doen van een nationaliteit in het concrete geval een arbitraire inbreuk op de mensenrechten oplevert.



Implicaties van een tweede nationaliteit onder internationaal recht

In dit hoofdstuk wordt het onderdeel van de adviesaanvraag behandeld betreffende implicaties in het internationaal publiekrecht van een tweede nationaliteit, omdat afstand doen van de tweede nationaliteit onder het nationale recht van die staat bijvoorbeeld niet mogelijk is.⁵⁴ Ter behandeling van dit onderdeel zal specifiek aandacht worden besteed aan extraterritoriale rechtsmachtuitoefening op basis van het nationaliteitsbeginsel in het strafrecht, en de leerstukken van diplomatieke bescherming en consulaire bijstand. Bij sommige van deze (statelijke) rechten en rechtsgebieden is een voorzichtige ontwikkeling te zien, met in bepaalde gevallen een mogelijke verschuiving naar de (reguliere) woonplaats als aanknopingspunt in plaats van alleen het aanknopingspunt van de nationaliteit.⁵⁵

— IV.I

De gevolgen van dubbele nationaliteit voor de toepassing van het strafrecht

Een persoon die de nationaliteit van een bepaald land heeft, kan onderworpen zijn aan de strafrechtelijke rechtsmacht van dat land. Dat betekent dat het land van nationaliteit zijn onderdanen kan vervolgen voor feiten die het als een misdrijf beschouwt, ook indien deze feiten in het buitenland zijn gepleegd.⁵⁶ Het nationaliteitsbeginsel (ook wel actief personaliteitsbeginsel genoemd) is dan ook een beginsel van extraterritoriale rechtsmacht. In zekere zin is dit beginsel de tegenhanger van het recht op diplomatieke bescherming: waar een persoon de 'lusten' heeft om te worden beschermd door zijn land van nationaliteit in geval van internationaal onrechtmatige daden, dient hij ook de 'lasten' te dragen van zijn

nationaliteit, namelijk onderworpenheid aan het strafrecht van het land van nationaliteit. Het bestaan van het nationaliteitsbeginsel wat betreft extraterritoriale onderworpenheid aan het strafrecht wordt niet betwist, maar de overgrote meerderheid van staten onderwerpen hun onderdanen in het buitenland evenwel alleen aan hun strafrecht voor (zeer) ernstige misdrijven. Vaak is hierbij 'dubbele strafbaarheid' een vereiste. Dat betekent dat de bewuste daden ook strafbaar dienen te zijn naar het recht van het land waar ze gepleegd zijn. Er is evenwel geen internationaal vereiste van dubbele strafbaarheid. Ook Nederland vestigt voor bepaalde misdrijven extraterritoriale rechtsmacht op basis van het nationaliteitsbeginsel, zelfs als op het feit geen straf is gesteld in het land waar het is gepleegd.⁵⁷

Indien een persoon meerdere nationaliteiten heeft, kan het voorkomen dat alle landen waarvan de persoon de nationaliteit heeft vervolging kunnen instellen.⁵⁸ Nederlandse onderdanen die ook een vreemde nationaliteit hebben, kunnen onder omstandigheden dus door zowel Nederland als het vreemde land worden vervolgd. De meest problematische categorie van misdrijven onder het nationaliteitsbeginsel betreft de categorie van feiten die een misdrijf zijn in het land van nationaliteit, maar geen misdrijf zijn in het land waar ze gepleegd zijn. Vaak gaat het daarbij om 'politieke misdrijven', waarbij een persoon een mening heeft verkondigd die als bedreiging van de nationale veiligheid wordt gezien in het land van nationaliteit. Deze problematiek speelt ook voor personen met een dubbele nationaliteit. Denk daarbij aan een Nederlander met een tweede nationaliteit die in Nederland kritiek geeft, bijvoorbeeld via sociale media, op het beleid van het land van haar of zijn andere

nationaliteit, of die een bepaalde situatie in dat andere land als genocide aanmerkt. Dat laatste land kan dergelijke kritiek strafbaar stellen en rechtsmacht uitoefenen over de betrokken persoon.⁵⁹ Zolang deze persoon zich echter niet vrijwillig naar het land van tweede nationaliteit begeeft, wordt het moeilijk voor dit land om zijn rechtsmacht te effectueren. Nederland kan immers uitlevering van een dergelijke persoon weigeren omdat die de Nederlandse nationaliteit heeft.⁶⁰ Nederland moet bovendien uitlevering weigeren indien het land van tweede nationaliteit de fundamentele rechten van het individu onvoldoende beschermt,⁶¹ en indien de gedraging onder Nederlands recht niet strafbaar is of een politiek misdrijf betreft.⁶²

— IV.II

Diplomatieke bescherming

Het leerstuk van de diplomatieke bescherming heeft een lange, en niet oncontroversele,⁶³ geschiedenis in het internationaal recht. Diplomatieke bescherming betreft het inroepen door de ene staat van de aansprakelijkheid van een andere staat voor een schending van het internationaal recht, met betrekking tot een onderdaan (natuurlijke persoon of rechtspersoon). Dit leerstuk van diplomatieke bescherming was oorspronkelijk sterk gekoppeld aan het onderwerp van de behandeling van vreemdelingen ('treatment of aliens'), waarmee staten ervoor wilden zorgen dat hun burgers in het buitenland behoorlijk behandeld werden conform de internationale minimumstandaarden.⁶⁴ Thans worden de rechten van individuen ook verzekerd door het leerstuk van de mensenrechten. Diplomatieke bescherming blijft echter een krachtig parallel beschermingsmechanisme, met name omdat een staat de aansprakelijkheid inroept van een andere staat. Hierdoor staat de burger er niet alleen voor. Bovendien gaan mensenrechten vaak niet gepaard met een claim-mechanisme. De ontwerpverdragen inzake Diplomatieke Bescherming van de ILC bieden een belangrijke leidraad voor het internationaalrechtelijk kader inzake diplomatieke bescherming.⁶⁵ Zij beogen het huidige internationaal gewoonterecht inzake diplomatieke bescherming te codificeren.⁶⁶

Het uitoefenen van diplomatieke bescherming is gekoppeld aan nationaliteit.⁶⁷ Artikel 5 van de ontwerpverdragen inzake Diplomatieke Bescherming vereist dat het individu de nationaliteit bezit van de staat die diplomatieke bescherming uitoefent zowel op het moment van de inbreuk als op het moment van inroepen van de aansprakelijkheid. Met betrekking tot het begrip 'staat van nationaliteit' sluiten de ontwerpverdragen inzake Diplomatieke Bescherming aan bij de hierboven uiteengezette beginselen, namelijk dat het aan de staat is om zijn nationaliteitsrecht te bepalen, maar dat deze vrijheid wel begrensd kan worden door het internationaal recht. Er wordt nadrukkelijk niet geëist dat er een effectieve band of 'genuine link' bestaat tussen het individu en de staat in geval van naturalisatie.⁶⁸ Maar een individu mag de nationaliteit niet verkregen hebben op een manier die strijdig is met het internationaal recht.

Van speciaal belang voor dit advies is de gewoonterrechtelijke regel neergelegd in artikel 7 van de ontwerpverdragen inzake Diplomatieke Bescherming,⁶⁹ hetwelk specifiek ziet op situaties waarin een individu meerdere nationaliteiten heeft en waarin de staat van de ene nationaliteit diplomatieke bescherming wil uitoefenen ten opzichte van de staat van de andere nationaliteit.⁷⁰ De hoofdregel die artikel 7 biedt, is dat dit niet mag, tenzij de nationaliteit van de bescherming uitoefenende staat 'dominant'⁷¹ is ten opzichte van de nationaliteit van de staat tegen wie de bescherming wordt uitgeoefend, zowel op het moment dat de schending van het internationaal recht werd gepleegd als op het moment dat de staat die bescherming uitoefent een claim presenteert. Artikel 7 van de ontwerpverdragen inzake Diplomatieke Bescherming wijkt af van de eerdere regel zoals neergelegd in artikel 4 van het Verdrag nopens zekere wetsconflicten inzake nationaliteit uit 1930, welke het uitoefenen van diplomatieke bescherming tussen twee staten van nationaliteit niet toestaat. Nederland is partij bij dit verdrag, maar op basis van het *lex posterior*-beginsel geldt de latere gewoonterrechtelijke regel zoals neergelegd in artikel 7 van de ontwerpverdragen inzake Diplomatieke Bescherming en is de verdragsregel uit 1930 daarmee ingehaald.



inhoud



Om te bepalen of een nationaliteit dominant is ten opzichte van de andere nationaliteit conform artikel 7 van de ontwerp artikelen inzake Diplomatieke Bescherming kunnen de volgende factoren in aanmerking worden genomen:

- reguliere woonplaats, de hoeveelheid tijd die in ieder land van nationaliteit is doorgebracht, en -indien van toepassing- datum van naturalisatie (d.w.z. de periode die als burger is doorgebracht in het beschermende land voordat een claim werd gepresenteerd door dat land);
- plaats, curricula en taal van onderwijs;
- professionele betrekking en financiële belangen;
- plaats waar het familieleven is uitgeoefend;
- familiebetrekkingen in ieder van de twee landen;
- deelname aan het sociale en publieke leven;
- taalgebruik;
- belastingafdracht, bankrekening, sociale zekerheid;
- bezoeken aan het andere land van nationaliteit;
- bezit en gebruik van het paspoort van het andere land;
- militaire dienst.

In de toelichting bij artikel 7 van de ontwerp artikelen inzake Diplomatieke Bescherming heeft de ILC aangegeven dat geen van deze factoren op zichzelf doorslaggevend is en dat het gewicht dat aan ieder van de factoren moet worden toegekend afhangt van de omstandigheden van het geval. Artikel 7 geeft een uitzonderingsregel weer, hetgeen ook blijkt uit de formulering die stelt dat geen diplomatieke bescherming mag worden uitgeoefend tussen twee landen van nationaliteit *tenzij* de nationaliteit van één van de twee staten dominant is. Uit deze constructie vloeit ook voort dat de staat die een claim wil presenteren tegen de staat van de andere nationaliteit moet bewijzen dat zijn nationaliteit dominant is. Dit betekent dus dat diplomatieke bescherming door een staat van de tweede nationaliteit tegen Nederlanders die in Nederland wonen in beginsel niet mogelijk is. Daarentegen kan Nederland wel diplomatieke bescherming uitoefenen voor Nederlanders in het buitenland die een dominante Nederlandse nationaliteit hebben,

bijvoorbeeld omdat ze in Nederland wonen, ten opzichte van de staat van andere nationaliteit. Een vraag die wordt opgeworpen door de adviesaanvraag is of en hoe een verklaring dat een nationaliteit ongewenst is, meeweegt bij de vaststelling welke nationaliteit dominant is, en of de enkele verklaring voldoende is of zou moeten zijn om de andere, wel gewenste, nationaliteit als dominant aan te merken.⁷² Ten aanzien van deze vraag kan worden opgemerkt dat, indien op basis van de bovengenoemde factoren de staat van de 'ongewenste' nationaliteit ook de staat van de dominante nationaliteit is, de staat van de andere nationaliteit of de betreffende burger niet eenzijdig kan bepalen dat dit anders is vanwege 'ongewenstheid', omdat de dominante staat een zelfstandig recht heeft diplomatieke bescherming uit te oefenen zoals blijkt uit de formulering van artikel 2 van de ontwerp artikelen inzake Diplomatieke Bescherming.⁷³

In de situatie waarin een persoon meerdere nationaliteiten bezit, mogen alle staten van nationaliteit diplomatieke bescherming bieden tegen een derde staat. Hier speelt het beginsel van dominantie geen rol. De staten van nationaliteit kunnen onderling afspraken maken over welke staat wanneer en hoe bescherming uitoefent, maar de ene staat kan de andere staat niet verbieden om bescherming uit te oefenen, zelfs niet als de eerste staat de staat van dominante nationaliteit is. Het is echter wel zo dat artikel 19 van de ontwerp artikelen inzake Diplomatieke Bescherming staten aanbeveelt om zich rekenschap te geven van de gezichtspunten van de burger voor wie bescherming wordt uitgeoefend, hetgeen ook zou kunnen inhouden dat een burger erop aan kan dringen bij de staat van de ongewenste nationaliteit dat deze staat geen actie voor haar of hem onderneemt.

Om het internationaal recht inzake diplomatieke bescherming beter te verankeren, beveelt de CAVV de regering aan – in navolging van de resolutie 74/188 van de Algemene Vergadering van de VN van 18 December 2019 – om zich in te zetten voor het verder brengen van de ontwerp artikelen inzake Diplomatieke Bescherming tot een verdrag.⁷⁴ In dit proces kan ook artikel 19 inzake *recommended practice* verder worden versterkt.

— IV.III

Consulaire bijstand

Consulaire bijstand aan burgers in het buitenland is een apart leerstuk. Het gaat hierbij om het bieden van bijstand aan burgers die zich in een moeilijke situatie bevinden, in de vorm van assistentie bij repatriëring of gedetineerdenbegeleiding, alsmede om documentverstrekking waaronder paspoorten en visa. Voor consulaire bijstand is het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen uit 1963 van belang, en in het bijzonder artikel 36 over het “contact met onderdanen van de zendstaat”.⁷⁵ Nederland is, evenals 180 andere staten, partij bij dit verdrag dat, voor zover hier van belang, gezien moet worden als de codificatie van gewoonterecht.

Het verschil tussen diplomatieke bescherming en consulaire bijstand is dat het eerste een rechtsmiddel is dat ingezet kan worden naar aanleiding van een schending van het recht, terwijl het tweede er meer algemeen op gericht is burgers in het buitenland te beschermen en hen bij te staan waar nodig; consulaire bijstand is dan ook overwegend preventief van aard. In de praktijk is het onderscheid tussen de twee niet altijd scherp te trekken. Staten zijn evenwel terughoudend met het uitoefenen van diplomatieke bescherming, terwijl consulaire bijstand voor burgers in het buitenland geregeld voorkomt. Zoals hierboven aangegeven ligt de beslissing om diplomatieke bescherming uit te oefenen volgens het internationaal recht bij de staat, waarbij artikel 19 van de ontwerp artikelen inzake Diplomatieke Bescherming wel bepaalde aanbevelingen doet aan staten om bescherming uit te oefenen bij aanzienlijke inbreuken. Consulaire bijstand wordt alleen uitgeoefend op verzoek en met instemming van de burger. Bepaalde vormen van consulaire bijstand worden als individueel recht onder het internationaal recht aangemerkt. Dit kan bijvoorbeeld een recht zijn dat het individu heeft ten opzichte van de ontvangende staat, d.w.z., de staat waar zij of hij verblijft,⁷⁶ of een recht van het individu ten opzichte van haar of zijn staat van nationaliteit.⁷⁷

De vraag of staten consulaire bijstand mogen bieden aan mensen met een dubbele nationaliteit ten opzichte van of in de staat van de andere nationaliteit, en welke rol het beginsel van dominantie daarbij speelt, wordt niet duidelijk beantwoord door het Weens Verdrag inzake consulaire betrekkingen.⁷⁸ Om in zulke gevallen toch consulaire bijstand te kunnen verlenen aan een ingezetene uit het land van de ene nationaliteit die voor een kort verblijf naar het land van de andere nationaliteit afreist, hebben staten in het verleden regelingen getroffen in bilaterale consulaire overeenkomsten.⁷⁹ Daarbij is het Weens Verdrag inzake consulaire betrekkingen de basis en is in het geval van personen met een meervoudige nationaliteit overeengekomen dat zij konden reizen op het paspoort van het land van vestiging met een visum voor het land van het tijdelijk verblijf. Dit betekent dat voor de duur van de geldigheid van het visum de reiziger wordt gezien als iemand die consulaire bijstand en bescherming geniet van het land van het paspoort waarmee hij reist. Een dergelijke overeenkomst biedt tevens de mogelijkheid om probleemloos weer te vertrekken naar het land van permanente vestiging.

In tegenstelling tot sommige andere staten voorziet Nederland niet in een individueel (grondwettelijk) recht op bescherming voor burgers in het buitenland.⁸⁰ In de kamerbrief van 7 oktober 2020 heeft de minister van Buitenlandse Zaken Blok aangegeven dat formele consulaire wetgeving niet opportuun is, omdat het zou leiden tot onnodige juridisering terwijl het niet noodzakelijkerwijs leidt tot meer rechtszekerheid. Ook benadrukte hij vooral dat consulaire bijstand veelal maatwerk vereist.⁸¹ Desalniettemin is de CAVV van oordeel dat de regering zou kunnen overwegen om in zeer specifieke situaties de uitoefening van consulaire bijstand verder te verhelderen ten behoeve van alle Nederlanders en ook ten behoeve van hen die al dan niet (on)gewenste banden hebben met andere staten vanwege een migratieachtergrond of anderszins. Dit kan een belangrijke signaalfunctie hebben – juist ook ten aanzien van mensen met een meervoudige nationaliteit en ten aanzien van landen van de andere nationaliteit.



inhoud



inhoud

De CAVV adviseert de regering in ieder geval expliciet aan te geven dat het dominantiebeginsel gehanteerd wordt bij meervoudige nationaliteit ten opzichte van de staat van de andere nationaliteit. Hiermee benadrukt Nederland zijn recht om op te komen voor Nederlanders die in Nederland wonen en/of hun professionele en sociale leven hier hebben, maar die ook nog een andere nationaliteit hebben, en dat Nederland ook ten opzichte van dat andere land bescherming kan en zal uitoefenen. De vraag of die andere nationaliteit al dan niet ‘gewenst’ is, en wanneer deze ongewenst zou zijn geworden, is daarbij niet van belang.

Gezien de vragen die zijn opgekomen in situaties van repatriëring ten tijde van de Covid-crisis en – waar het gaat om Afghaanse Nederlanders – in de situatie van Afghanistan na de machtsovername door de Taliban in 2021, zou in meer algemene zin verheldering van het recht betreffende consulaire bijstand, en specifiek de wederzijdse rechten en verplichtingen van staten in geval van dubbele nationaliteit, welkom zijn.



Afsluiting en aanbevelingen

Voorgaande leidt tot de volgende afsluitende punten en aanbevelingen:

1. Het internationaal recht legt automatische of onvoorwaardelijke hantering van het *ius sanguinis* door staten niet expliciet aan banden. Alleen het *Europees Verdrag inzake nationaliteit* bevat bepalingen die hierop betrekking hebben; het Verdrag bepaalt onder andere dat verdragspartijen van rechtswege nationaliteit moeten verlenen op basis van afstamming, maar de mogelijkheid hebben beperkingen te stellen bij geboorte buiten het grondgebied van de staat.
2. Het recht van individuen om afstand te doen van nationaliteit staat expliciet genoemd in artikel 8 van het *Europees Verdrag inzake nationaliteit*, maar het is niet met zoveel woorden vastgelegd in universele internationale (mensenrechten-) instrumenten. Er is wel een trend zichtbaar van toenemende erkenning van dit recht, dat daarbij wordt afgeleid van andere (mensen)rechten. De CAVV onderschrijft deze erkenning. De CAVV beveelt daarom aan dat Nederland de genoemde rechtsontwikkeling steunt en bevordert.
3. In beginsel is een internationale organisatie met een mondiaal lidmaatschap en een algemeen mandaat, zoals de Verenigde Naties, het best geëquipeerd om een multilaterale dialoog over vraagstukken van nationaliteit – inclusief afstand van nationaliteit – te faciliteren. Er zijn verschillende fora waarbinnen een aanzet zou kunnen worden gedaan voor verdere normatieve ontwikkeling. De CAVV adviseert de regering zich in te spannen voor, bijvoorbeeld, een resolutie waarmee de VN Mensenrechtenraad opdracht geeft aan het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten een rapport te wijden aan het recht om afstand te doen van nationaliteit, en daarbij de reikwijdte van het recht op nationaliteit en recht om het eigen land te verlaten betreft.
4. Individen die een remedie zoeken voor een ‘ongewenste’ tweede nationaliteit zullen allereerst de rechtsgang naar de bestuurlijke en/of rechterlijke organen van de betreffende staat dienen te volgen, waarbij de Nederlandse overheid eventueel advies en ondersteuning kan bieden. Mocht een individu daar nul op het rekest krijgen en de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput, dan is toevlucht tot een regionale rechter of toezichhoudend lichaam van een mensenrechtenverdrag een optie, voor zover de betreffende staat partij is bij het betreffende verdrag en deze mogelijkheid heeft geaccepteerd. Individuele klachtprocedures staan bijvoorbeeld open onder het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens* (EVRM) en het facultatieve protocol bij het *Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten* (IVBPR).

5. Indien de zelfbeschikking alsmede de sociale identiteit van het individu in de zin van artikel 8 EVRM als uitgangspunt wordt genomen in de context van vraagstukken van afstand van nationaliteit van het individu, zou het verruimen van de keuzevrijheid voor sommige burgers – zij met een ‘ongewenste’ nationaliteit – niet dienen te leiden tot inperking van de vrijheid van anderen, nl. personen met een gewenste tweede nationaliteit, die zij graag willen behouden.
6. Indien personen de Nederlandse en een tweede – eventueel ongewenste – nationaliteit hebben, kunnen beide landen van nationaliteit potentieel strafrechtelijke rechtsmacht uitoefenen op basis van het nationaliteitsbeginsel. Ten aanzien van personen die zich in Nederland bevinden en gezocht worden door het land van tweede nationaliteit, onderschrijft de CAVV het belang van de waarborgen zoals die thans in het Nederlandse recht zijn neergelegd. Op basis van deze waarborgen dient Nederland zich te onthouden van uitlevering aan het land van de andere nationaliteit, indien dit de fundamentele rechten van het individu onvoldoende beschermt, alsook indien de gedragingen van deze personen onder Nederlands recht niet strafbaar zijn dan wel een politiek misdrijf betreffen.
7. Diplomatieke bescherming is een leerstuk in het internationaal recht op grond waarvan Nederland een andere staat, en dus ook een staat van een (ongewenste) tweede nationaliteit, aansprakelijk kan stellen voor schendingen van het internationaal recht met betrekking tot een onderdaan. Gezien het belang van dit leerstuk, juist ook voor de situaties die ten grondslag liggen aan deze adviesaanvraag, beveelt de CAVV aan, in navolging van resolutie 74/188 van de Algemene Vergadering van de VN van 18 December 2019, dat Nederland zich inzet voor het verder brengen van de ontwerp-artikelen inzake Diplomatieke Bescherming tot een verdrag.
8. Ten aanzien van consulaire bijstand, adviseert de CAVV de regering expliciet aan te geven dat het dominantie-beginsel wordt gehanteerd bij meervoudige nationaliteit ten opzichte van de staat van de andere nationaliteit. Hiermee benadrukt Nederland zijn recht om op te komen voor Nederlanders die in Nederland wonen en/of hun professionele en sociale leven in Nederland hebben, maar die ook nog een andere nationaliteit hebben, en zijn recht om ook ten opzichte van het land van de andere nationaliteit bescherming te kunnen uitoefenen. De vraag of die andere nationaliteit al dan niet ‘gewenst’ is, en wanneer deze ongewenst zou zijn geworden, is daarbij niet van belang.
9. Gezien de vragen die zijn opgekomen in situaties van repatriëring ten tijde van de Covid-crisis en – waar het gaat om Afghaanse Nederlanders – in de situatie van Afghanistan na de machtsovername door de Taliban in 2021, zou verheldering van het internationaal recht betreffende consulaire bijstand in geval van dubbele nationaliteit welkom zijn, in het bijzonder waar het gaat om de wederzijdse rechten en verplichtingen van staten.



inhoud

Eindnoten



inhoud

- ¹ De adviesaanvraag is opgenomen in annex I.
- ² De initiatiefnota is opgenomen in annex II.
- ³ De motie Belhaj is opgenomen in annex III.
- ⁴ Initiatiefnota van het lid Paternotte over Bescherm Nederlanders met een ongewenste tweede nationaliteit, Kamerstuk 35475, nr. 2, 2019/20, p. 2.
- ⁵ Ibid, p. 5.
- ⁶ Manifest voor Keuzevrijheid in Nationaliteit, september 2019, <https://debalie.nl/artikel/manifest-voor-keuzevrijheid-in-nationaliteit/>.
- ⁷ Let wel: “international law recognizes [...] the general primacy of territorial jurisdiction and limits the actions that states of origin may take on behalf of their nationals abroad”. Rainer Bauböck (2005) ‘Citizenship policies: international, state, migrant and democratic perspectives’, *Global Migration Perspectives No. 19*, p. 8.
- ⁸ De rechtsbasis voor verkrijging van de Nederlandse nationaliteit is in dat geval artikel 3(1) Rijkswet op het Nederlandschap.
- ⁹ Ibid.
- ¹⁰ De rechtsbasis voor verkrijging van de Nederlandse nationaliteit is in dat geval artikel 3(3) Rijkswet op het Nederlandschap.
- ¹¹ De rechtsbasis voor verkrijging van de Nederlandse nationaliteit is in dat geval artikel 11(1) Rijkswet op het Nederlandschap.
- ¹² Ook wel “social fact of attachment” genoemd. Internationaal Gerechtshof, Nottebohm Case (*second phase*), ICJ Reports 1955, p. 23-24.
- ¹³ European Court of Human Rights (2011) *Genovese v Malta*, App No 53124/09, par. 33.
- ¹⁴ Voor Nederland in de Rijkswet op het Nederlandschap, Rijkswet van 19 december 1984, houdende vaststelling van nieuwe, algemene bepalingen omtrent het Nederlandschap ter vervanging van de Wet van 12 december 1892, Stb. 268 op het Nederlandschap en het ingezetenschap, laatstelijk gewijzigd op 1 januari 2011.
- ¹⁵ Het gelijktijdig bezitten van twee of meer nationaliteiten.
- ¹⁶ Te raadplegen via: <https://macimide.maastrichtuniversity.nl/dual-cit-database/>.
- ¹⁷ Zie algemeen bijv. Peter J. Spiro (2008, 2012), ‘Multiple Nationality’, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Spiro geeft aan dat meervoudige nationaliteit kan ontstaan: (i) door interactie van nationaliteitsregels gebaseerd op *ius sanguinis* en *ius soli*, (ii) bij een kind met ouders met verschillende nationaliteiten, en (iii) door naturalisatie zonder afstand te doen van de eerdere nationaliteit. Een korte uitleg over meervoudige nationaliteit in Nederland is te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nederlandse-nationaliteit/dubbele-nationaliteit>. In feite wordt het in verschillende contexten wel geaccepteerd maar in geval van naturalisatie tot Nederlander wordt afstand van de oorspronkelijke nationaliteit vereist (tenzij er een uitzondering geldt) en er zijn ook regels voor verlies van Nederlandse nationaliteit bij naturalisatie in het buitenland.
- ¹⁸ PHIJ, Advisory Opinion, *Nationality Decrees in Tunis and Morocco*, Series B, No. 4, p. 23-24; en artikel 1 van het Haags verdrag nopens zekere wetsconflicten inzake nationaliteit uit 1930, League of Nations, *Treaty Series* vol. 179, p. 89, no. 4137, en Tractatenblad 1967, no. 73. Nederland is partij bij dit verdrag.
- ¹⁹ Zie bijvoorbeeld het Verdrag betreffende de status van staatlozen uit 1954, Tractatenblad 1955, no. 42 en het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961, Tractatenblad 1967, no. 124. Nederland is bij beide verdragen partij.
- ²⁰ Tractatenblad 1998, no.10.
- ²¹ Tractatenblad 1969, no. 99.
- ²² European Court of Human Rights (2011) *Genovese v Malta*, App No 53124/09, par. 33.

- ²³ Zie bijvoorbeeld over de Nederlandse “Accidental Americans”, Cedric Ryngaert (2021), 'De impact van Amerikaanse extraterritoriale regelgeving op Nederlandse belangen', *Nederlands Juristenblad* 24.
- ²⁴ Zie het overzicht van de nationaliteitswetgeving in 175 landen in de Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship van GLOBALCIT, Mode A01b – Descent (born abroad) via <https://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.
- ²⁵ Rainer Bauböck, *Transnational citizenship. Membership and rights in international migration*, (Edward Elgar, 1994) 41.
- ²⁶ Costica Dumbrava (2015), 'Super-Foreigners and Sub-citizens. Mapping ethno-national hierarchies of foreignness and citizenship in Europe', 14(3) *Ethnopolitics* 296.
- ²⁷ Het internationaal recht erkent wel dat het van rechtswege verlenen van (een nieuwe) nationaliteit *na de geboorte*, tegen de wil van de betrokken persoon of zonder voldoende verbinding met de staat, problematisch kan zijn omdat er mogelijk “over-claiming” ontstaat. Peter Spiro (2017), 'Citizenship Overreach', 38 *Michigan Journal of International Law* 167.
- ²⁸ Zie voor een bespreking van deze kritiek, en van de (mislukte) pogingen om nationaliteitsverlening op basis van *ius sanguinis* aan banden te leggen door middel van een verdrag in de vroege twintigste eeuw, Peter Spiro (2017) 'Citizenship Overreach', 38 *Michigan Journal of International Law* 167, 177. Zie ook Peter Spiro (2011) 'A New International Law of Citizenship', *American Journal of International Law*, 694, 701-703.
- ²⁹ Artikel 7(e), Europees Verdrag inzake nationaliteit. Nationaliteitsverlies mag dan alleen optreden als dit geen staatloosheid tot gevolg heeft.
- ³⁰ Voor een uiteenzetting van deze ontwikkeling, zie Peter Spiro (2011) 'A new international law of citizenship', 105(4) *The American Journal of International Law* 694.
- ³¹ Zie hierover, onder andere, artikelen 7 en 8 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961 en artikelen 4(2) en 7 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit.
- ³² Artikel 15(2) van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.
- ³³ UN Human Rights Council (2009) Human rights and arbitrary deprivation of nationality: report of the Secretary-General, A/HRC/13/34, par. 23.
- ³⁴ Paul Weis, *Nationality and statelessness in international law* (2nd edn, Brill, 1979) 133; Rainer Bauböck (2005) 'Citizenship policies: international, state, migrant and democratic perspectives', 19 *Global Migration Perspectives* 1, 20; Ernst Hirsch Ballin, *Citizens' rights and the right to be a citizen* (2014, Brill Nijhoff) 100; William Worster (2017) 'Human rights law and the taxation consequences for renouncing citizenship', 62 *Saint Louis University Law Journal* 85, 95.
- ³⁵ Dit vraagstuk komt uitgebreid aan bod in William Worster (2017) 'Human rights law and the taxation consequences for renouncing citizenship', 62 *Saint Louis University Law Journal* 85; en Savannah Price (2019) 'The right to renounce citizenship', 42(5) *Fordham International Law Journal* 1547. Van de 175 landen die opgenomen zijn in de GLOBALCIT Database van nationaliteitswetgeving is, erkent 89% expliciet de mogelijkheid afstand te doen van de nationaliteit. Van de twintig landen zonder dergelijke bepalingen in het nationaliteitsrecht erkennen dertien wel de mogelijkheid om van nationaliteit te veranderen middels regels omtrent nationaliteitsverlies op grond van verkrijging van een nieuwe nationaliteit en/of na langdurig verblijf in het buitenland. De GLOBALCIT Database is te raadplegen via <https://globalcit.eu/loss-of-citizenship/>.
- ³⁶ Daartoe speelt het (beweerdelijke) gewoonterechtelijk karakter van artikel 15 van UVRM ook een rol – expliciet erkend in African Court on Human and Peoples' Rights (2018) *Anudo Ochieng Anudo v. Tanzania*, App No. 012/2015, par. 76.
- ³⁷ Het recht om van nationaliteit te veranderen is te vinden in: Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006 (artikel 18) Tractatenblad 2007, no. 169; American Convention on Human Rights, 1969 (artikel 20), 1144 UNTS 123; zie ook ASEAN Human Rights Declaration, 2012 (artikel 18) <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>. Het recht om het eigen land te verlaten is onder andere te vinden in: International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 (artikel 12); International Convention on the



inhoud

- Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, 1990 (artikel 8), 2220 UNTS 3, Tractatenblad 1978, no.70; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1966 (artikel 5) 660 UNTS 195, Tractatenblad 1966, no. 237; Convention on the Rights of the Child, 1989 (artikel 10) 1577 UNTS 3 Tractatenblad 1997, no. 3.
- ³⁸ “Freedom to leave the territory of a State may not be made dependent on any specific purpose or on the period of time the individual chooses to stay outside the country. Thus travelling abroad is covered, as well as departure for permanent emigration”. Human Rights Committee (1999), *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, par. 8.
- ³⁹ Frederick Whelan (1981) ‘The right to citizenship and the right to leave’, 73(3) *The American Political Science Review* 636, 638.
- ⁴⁰ “The instruments do not specifically address a right to renounce citizenship, but they supply an instructive legal context”. Savannah Price (2019) ‘The right to renounce citizenship’, 42(5) *Fordham International Law Journal* 1547.
- ⁴¹ Nadruk toegevoegd. Artikel 6, Verdrag nopens zekere wetsconflicten inzake nationaliteit.
- ⁴² Daarnaast bepaalt artikel 7 van het 1930 Verdrag dat een zogenaamde ‘expatriation permit’ voor het afstand doen van nationaliteit geen effect mag hebben zolang de staatsburger niet een andere nationaliteit heeft. Dit artikel ziet op het voorkomen van staatloosheid en een gelijkwaardige bepaling is terug te vinden in het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961. De adviesaanvraag ziet echter op afstand van een ‘ongewenste’ tweede nationaliteit, waarbij het begrenzen van het recht op afstand omwille van de preventie van staatloosheid niet aan de orde is.
- ⁴³ Preambule, Europees Verdrag inzake nationaliteit.
- ⁴⁴ https://www.achpr.org/public/Document/file/English/draft_citizenship_protocol_en_sept2015_achpr.pdf.
- ⁴⁵ Zie bijv. European Court of Human Rights (2011) *Genovese v Malta*, App No 53124/09.
- ⁴⁶ European Court of Human Rights (2020) *Ukraine v. Russia*, App Nos 20958/14 and 38334/18, par. 437. Zie ook European Court of Human Rights (2006) *Riener v. Bulgaria*, App no 46343/99, par. 154.
- ⁴⁷ European Court of Human Rights (2006) *Riener v. Bulgaria*, App no. 46343/99, par. 155.
- ⁴⁸ “The Court cannot accept that the alleged emotional distress resulting from the applicant’s being “forced” to remain Bulgarian citizen amounted to an interference with her right to respect for her private life as protected by Article 8 of the Convention [...] The Court finds that the refusal of the applicant’s request to renounce her citizenship did not interfere with her right to respect for her private life, within the meaning of Article 8 of the Convention”. European Court of Human Rights (2006) *Riener v. Bulgaria*, App no. 46343/99, par. 158-159.
- ⁴⁹ Nederland kan zich ervoor inzetten dat de Algemene Vergadering van de VN bij resolutie een verzoek doet aan de ILC (artikel 16 ILC *Statute*) dit op de werkagenda te zetten.
- ⁵⁰ Zelfbeschikking staat als fundamentele waarde centraal in zowel de initiatiefnota als in het *Manifest voor Keuzevrijheid in Nationaliteit*.
- ⁵¹ Nadruk toegevoegd, *Manifest voor Keuzevrijheid in Nationaliteit*, zie boven voetnoot 6.
- ⁵² Vergelijk bijvoorbeeld de ervaring met Duitsland en het Marokkaanse en Turkse beleid ten aanzien van afstand doen van nationaliteit. In situaties waarin afstand doen van de Marokkaanse nationaliteit mogelijk was – voor kinderen geboren uit een Marokkaanse moeder – heeft dit als effect dat Duitsland de verplichting oplegde om afstand te doen van de Marokkaanse nationaliteit voor verkrijging van de Duitse nationaliteit. Ook is gebleken dat het versoepelen van regels met betrekking tot afstand doen van nationaliteit door Turkije als neveneffect een daling in naturalisatieaanvragen door Turkse staatsburgers in Duitsland heeft gehad, omdat men in die gevallen voor een meer dwingende nationaliteitskeuze werd gesteld. Zie verder Delphine Perrin (2011) ‘Country Report: Morocco’, *EUDO Citizenship Observatory*, p. 13 en 21.
- ⁵³ Zie, terzijde, de bepaling in Artikel 14(1) Europees Verdrag inzake nationaliteit: “A state party shall allow children having different nationalities acquired automatically at birth to retain these nationalities”.



inhoud

- ⁵⁴ Het internationaal privaatrecht valt buiten het mandaat van de CAVV en zal hier derhalve buiten beschouwing blijven.
- ⁵⁵ Zie bijvoorbeeld de rechtsmachtbepalingen in het Wetboek van Strafrecht, artikelen 5(2) en 7(3), die verwijzen naar vaste woon- of verblijfplaats in de context van de toepassing van het actief en passief personaliteitsbeginsel.
- ⁵⁶ Zie Andre de Hoogh en Gelijk Molier, 'Jurisdictie' in Nathalie Horbach, Rene Lefeber en Olivier Ribbelink (eds), *Handboek Internationaal Recht* (Asser Press 2007) 210 - 215. Zie algemeen over het vestigen van rechtsmacht, C. Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, OUP.
- ⁵⁷ Artikel 7(2) Wetboek van Strafrecht.
- ⁵⁸ Alexander Mann, 'The Doctrine of Jurisdiction in International Law' (1964-I) 111 *Recueil des Cours* 9, 97ff; Frederick Alexander Mann, 'The Doctrine of Jurisdiction Revisited after Twenty Years' (1984-III) *Recueil des Cours* 9, 60 - 63.
- ⁵⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 38 van de Chinese Hong Kong National Security Law (2020): [https://www.elegislation.gov.hk/fwddoc/hk/a406/eng_translation_\(a406\)_en.pdf](https://www.elegislation.gov.hk/fwddoc/hk/a406/eng_translation_(a406)_en.pdf) ('This Law shall apply to offences under this Law committed against the Hong Kong Special Administrative Region from outside the Region by a person who is not a permanent resident of the Region.'). Deze bepaling is wellicht vooral bedoeld om leden van de Chinese diaspora die zich in het buitenland bevinden te kunnen vervolgen, indien zij ongewenste kritiek op het Chinese beleid in Hong Kong uiten. De wet maakt het niet geheel duidelijk welke meningsuitingen de nationale veiligheid in het gedrang brengen.
- ⁶⁰ Overeenkomstig artikel 4(1) van de Uitleveringswet 1967 worden Nederlanders niet uitgeleverd, maar artikel 4(2) maakt hierop een uitzondering indien gewaarborgd is dat de uitgeleverde straf uiteindelijk zijn of haar straf in Nederland zal mogen ondergaan. Wat intra-EU overleveringen betreft, geldt overeenkomstig artikel 4(6) van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, *Pb. EU L* 190/1 (2002), dat een EU-lidstaat overlevering kan weigeren indien 'het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel terwijl de gezochte persoon verblijft in of onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende lidstaat en deze staat zich ertoe verbindt die straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen'. In andere gevallen kan een EU-lidstaat niet weigeren op grond van het loutere feit dat de gezochte persoon diens nationaliteit heeft.
- ⁶¹ Nederland kan een persoon niet uitleveren aan het land van tweede nationaliteit, indien dat laatste land diens fundamentele rechten niet kan garanderen (bijvoorbeeld het recht op een eerlijk proces).
- ⁶² In Nederland is de vrijheid van meningsuiting, hoewel niet onbeperkt, ruimer dan in autocratische landen. Meningingen die door die laatste strafbaar worden gesteld, zullen dat mogelijk niet zijn in Nederland – wat een obstakel voor uitlevering vormt.
- ⁶³ In dit kader wees de Special Rapporteur voor de ILC ook naar het misbruik van dit leerstuk door Westerse staten, met name in de periode tot aan de Tweede Wereldoorlog, in het bijzonder voor wat betreft de praktijk van militaire interventie: Eerste Rapport inzake Diplomatieke Bescherming door John Dugard, VN Document A/CN.4/506, 7 maart en 20 april 2000, par. 10-14.
- ⁶⁴ *L. F. H. Neer and Pauline Neer (U.S.A.) v. United Mexican States*, 15 October 1926, in UN, *Reports of International Arbitration Awards*, volume IV, p. 61-62, par. 4: "Without attempting to announce a precise formula, it is in the opinion of the Commission possible to go a little further than the authors quoted, and to hold (first) that the propriety of governmental acts should be put to the test of international standards, and (second) that the treatment of an alien, in order to constitute an international delinquency, should amount to an outrage, to bad faith, to wilful neglect of duty, or to an insufficiency of governmental action so far short of international standards that every reasonable and impartial man would readily recognize its insufficiency."
- ⁶⁵ United Nations, *Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries*, 2006, Report of the International Law Commission on the work of its fifth-eighth session, YBILC 2006, Volume II, Part Two, p. 24-55.



inhoud

- ⁶⁶ Overigens geeft de toelichting bij de ontwerp artikelen ook aan dat sommige bepalingen zoals artikel 8 (over diplomatieke bescherming voor staatlozen en vluchtelingen) en artikel 19 (met aanbevelingen over de keuze om diplomatieke bescherming uit te oefenen en de wijze waarop) verder gaan dan het internationaal gewoonterecht zoals dat toen bestond en voorstellen waren om het recht op progressieve wijze ontwikkelen.
- ⁶⁷ Bij eerdere advisering over diplomatieke bescherming heeft de CAVV aanbevolen dat de Nederlandse regering een rechtsontwikkeling zou bevorderen die ook de staat van reguliere woonplaats het recht geeft om diplomatieke bescherming uit te oefenen, naast de staat van nationaliteit, *CAVV, Advies inzake de door de International Law Commission gestelde vragen m.b.t. diplomatieke bescherming*, 19 januari 2001. In zijn reactie gaf de minister van Buitenlandse Zaken aan deze aanbeveling niet over te nemen omdat hij deze erg vergaand vond. In het kader van dit advies voegt de CAVV toe dat een dergelijke rechtsontwikkeling Nederland de mogelijkheid zou bieden individuen die in Nederland hun reguliere woonplaats en sociale en professionele leven hebben, te beschermen daar waar de staat van (ongewenste) nationaliteit dat nalaat. Zo heeft Duitsland bijvoorbeeld bijstand verleend aan een Turkse gevangene in Guantánamo Bay die geboren was en zijn reguliere woonplaats had gehad in Duitsland, terwijl Turkije dit naliet. Het was hiertoe opgeroepen door de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa in resolutie 1433 (2005), par. 10. En alhoewel Britse rechters uitdrukkelijk hebben gesteld dat het uitoefenen van diplomatieke bescherming gekoppeld is aan nationaliteit in de Al-Rawi zaak, [2006] EWCA Civ 1279, 12 oktober 2006, par. 78, heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk zich uiteindelijk toch ingespannen voor terugkeer van de gevangenen in Guantánamo Bay naar het Verenigd Koninkrijk, zowel voor hen die de Britse nationaliteit hadden als voor hen die in het Verenigd Koninkrijk hun reguliere woonplaats hadden gehad. Deze ontwikkeling, waarbij sommige landen ook diplomatieke bescherming uitoefenen voor ingezetenen, sluit aan bij de hierboven reeds genoemde rechtsontwikkeling waarbij reguliere woonplaats vaak als additioneel aanknopingspunt geldt naast nationaliteit bij regels en rechtsgebieden waarvoor nationaliteit nog van belang is.
- ⁶⁸ De ILC nam uitdrukkelijk afstand van de Nottebohm-uitspraak van het Internationaal Gerechtshof, zie par. 5 van de toelichting bij ontwerp artikel 4.
- ⁶⁹ De ILC presenteert artikel 7 als de “present customary rule” in par. 4 bij de toelichting op ontwerp artikel 7.
- ⁷⁰ *Article 7 Multiple nationality and claim against a State of nationality* A State of nationality may not exercise diplomatic protection in respect of a person against a State of which that person is also a national unless the nationality of the former State is predominant, both at the date of injury and at the date of the official presentation of the claim.
- ⁷¹ Dit leerstuk speelt een rol in de horizontale spanning tussen twee staten die beide het recht hebben diplomatieke bescherming uit te oefenen ten behoeve van één individu; het speelt geen rol in het verticale spanningsveld tussen het individu en de staat bij de keuze voor een bepaalde nationaliteit waarvan het individu afstand wil doen.
- ⁷² In een Legal Opinion voor de zaak van Nazanin Zaghari-Ratcliffe, die in detentie zit in Iran en de dubbele nationaliteit heeft van het Verenigd Koninkrijk en van Iran, en waar het ging over de vraag of het Verenigd Koninkrijk diplomatieke bescherming kon uitoefenen tegen Iran, is gesteld dat aan het gebruik van het Iraanse paspoort om in en uit te reizen niet veel gewicht kon worden toegekend omdat dit verplicht is en het hebben van twee nationaliteiten illegaal is onder Iraans recht. In die casus kon echter de dominante nationaliteit van het Verenigd Koninkrijk worden bepaald op basis van de andere factoren, waaronder woonplaats, persoonlijke geschiedenis en familiegeschiedenis, werk, financiële en andere banden. (Professor John Dugard SC and Alison Macdonald QC, *Re Nazanin Zaghari-Ratcliffe, Legal Opinion II Availability of Diplomatic Protection*, 16 October 2017, par. 28, <https://redress.org/wp-content/uploads/2017/11/Zaghari-Ratcliffe-Opinion-Diplomatic-Protection-for-web.pdf>).
- ⁷³ Ontwerp artikel 2 luidt: “A state has the right to exercise diplomatic protection in accordance with the present articles.”
- ⁷⁴ VN Doc. A/RES/74/188, 18 december 2019.
- ⁷⁵ Artikel 36 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen luidt:



inhoud



inhoud

“1) Ten einde de uitoefening van de consulaire werkzaamheden met betrekking tot onderdanen van de zendstaat te vergemakkelijken:

(a) moeten de consulaire ambtenaren zich vrijelijk in verbinding kunnen stellen met de onderdanen van de zendstaat en hen vrijelijk kunnen bezoeken.

Onderdanen van de zendstaat moeten dezelfde vrijheid genieten met betrekking tot het contact met en het bezoeken van consulaire ambtenaren van de zendstaat;

(b) moeten de bevoegde autoriteiten van de ontvangende Staat de consulaire post van de zendstaat onverwijld ervan in kennis stellen, dat binnen zijn ressort een onderdaan van die Staat is gearresteerd, gevangengenomen of in voorarrest is geplaatst of op enigerlei andere wijze in verzekerde bewaring wordt gesteld, indien de betrokkene zulks verzoekt. Elke mededeling aan de consulaire post gericht door de gearresteerde, zich in gevangenschap of in voorlopige hechtenis bevindende of anderszins vastgehouden persoon wordt door bovengenoemde autoriteiten eveneens onverwijld overgebracht. Bovengenoemde autoriteiten dienen de betrokken persoon onverwijld van zijn rechten krachtens deze alinea in kennis te stellen;

(c) moeten de consulaire ambtenaren het recht hebben een onderdaan van de zendstaat die zich in arrest of in voorlopige hechtenis bevindt of op enigerlei andere wijze wordt vastgehouden, te bezoeken, met hem te spreken en met hem brieven te wisselen en te zorgen voor zijn vertegenwoordiging in rechte. Zij hebben eveneens het recht een onderdaan van de zendstaat te bezoeken, die zich in hun ressort in gevangenschap of in hechtenis bevindt voor de tenuitvoerlegging van een vonnis. De consulaire ambtenaren onthouden zich er evenwel van ten behoeve van een onderdaan op te treden, die zich in arrest of in voorlopige hechtenis bevindt of op enigerlei andere wijze wordt vastgehouden indien deze zich uitdrukkelijk daartegen verzet.

2) De in het eerste lid van dit artikel bedoelde rechten worden uitgeoefend overeenkomstig de wetten en regelingen van de ontvangende Staat, met dien verstande evenwel dat deze wetten en regelingen de verwezenlijking van de oogmerken waarvoor de in dit artikel verleende rechten zijn bedoeld, volledig moeten waarborgen.” (Tractatenblad 1981 no. 143).

⁷⁶ *IGH, Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America), Provisional Measures, Order of 9 April 1998, ICJ Reports (1998),*

426; *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Judgment of 31 March 2004, ICJ Reports (2004), 12; Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Provisional Measures, the Judgment of the ICJ of 24 May 2007, ICJ Reports (2007), 582; Merits, Judgment of 30 November 2010, ICJ Reports (2010), 639; Compensation Judgment of 19 June 2012, ICJ Reports (2012), 324.*

⁷⁷ Zoals bijvoorbeeld het recht op een paspoort dat inherent is aan het recht om terug te keren naar het eigen land. Human Rights Committee (1999) General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement), par. 9.

⁷⁸ Zie voor een analyse Annemarieke Vermeer-Künzli, 'Diplomatic protection and consular assistance of migrants' in Vincent Chetail and Céline Bauhoz (eds) (2019), *Research Handbook on International Law and Migration* (Edward Elgar 2014). Zie ook Stijn Hoorens e.a., “Die Nederlanders kom je ook overal tegen”; *Inzichten uit een internationale vergelijking van consulaire dienstverlening aan staatsburgers in het buitenland*, RAND 2019 (RAND-rapport), waarin wordt aangegeven dat de praktijk van staten ten aanzien van het bieden van consulaire bijstand aan staatsburgers met een dubbele nationaliteit in het buitenland varieert.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld de overeenkomst tussen China en de Verenigde Staten: Consular convention, with exchange of notes. Getekend in Washington op 17 september 1980; in werking getreden op 19 februari 1982. 33 UST 2973; TIAS 10209; 1529 UNTS 199. En tussen Canada en Hongarije: Exchange of letters constituting an agreement concerning certain consular matters and passports, Ottawa, 11 juni 1964, in werking getreden op 25 mei 1965, 862 UNTS 257.

⁸⁰ Zie voor voorbeelden van staten die dat wel doen, Madalina Bianca Moraru, *Protecting (unrepresented) EU citizens in third countries – The intertwining roles of the EU and its Member States*, EUI, Thesis defended on 22 June 2015.

⁸¹ Kamerbrief Minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, Reactie op voorstel D66 en GroenLinks ‘Naar een consulaire wet voor Nederland’, 7 oktober 2020.