

NIJMEGEN SOCIOLOGY OF LAW WORKING PAPERS SERIES



2011/01

Friso Kulk &
Betty de Hart

De nationaliteit van baby Friso
Registratie van een van rechtswege
verkregen dubbele nationaliteit in de
GBA

The Institute for Sociology of Law is part of the Law Faculty of the Radboud University Nijmegen. It has a long tradition of empirical research in the area of law and society. Special focuses are the legal professions, food safety regulation, migration law and anti-discrimination law. The researchers at the Institute have different disciplinary backgrounds (including law, sociology, anthropology, development studies, Middle Eastern studies) and much of their research is interdisciplinary.

The Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series provides a vehicle for staff members, PhD students and fellows to rapidly disseminate their research results.

ISSN 2212-7844

Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2011/01

Centre for Migration Law
Faculty of Law
Radboud University Nijmegen
P.O. Box 9049
6500 KK Nijmegen
The Netherlands

Editors Dr. Tetty Havinga, t.havinga@jur.ru.nl
Friso Kulk MA LLM
Dr. Anita Böcker

Lay-out Hannie van de Put

Cover photo Erik van 't Hullenaar

© 2011, Friso Kulk, Betty de Hart

url: www.ru.nl/rechten/SociologyofLawWorkingPapers

DE NATIONALITEIT VAN BABY FRISO REGISTRATIE VAN EEN VAN RECHTSWEGE VERKREGEN DUBBELE NATIONALITEIT IN DE GBA

*Friso Kulk & Betty de Hart**

Abstract

In accordance with Dutch administrative law, municipal authorities register foreign nationality, including the dual nationality of Dutch nationals. When a child with a foreign nationality is born in the Netherlands, the municipal authorities themselves are to interpret foreign nationality law, as there aren't any documents that can prove that nationality. This system of registration is not new, but has recently received much attention in Dutch media and parliament. The discussions centered around some high profile cases, where parents with a Turkish or Moroccan background took issue with the registration of their Dutch-born children. In the first part of this article these discussions are connected to the wider debate on immigration in the Netherlands to explain why this apparently technical and uninteresting piece of legislation is so heavily debated on. In the second part it is argued that the main rationale for the current system of registration, documentation of the 'legal reality' for purposes of efficient government, is to some extent a fiction. This, according to the authors, allows space to give parents more freedom of choice in the registration of their child's nationality.

INLEIDING

Tot schrik van een echtpaar uit Amsterdam bleek hun pasgeboren kindje de Turkse nationaliteit te hebben. Baby Friso had een Turkse opa aan moeders zijde en de gemeente nam, ondanks protest van de ouders, deze nationaliteit op in de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Dit en andere 'incidenten' op het terrein van de registratie van dubbele nationaliteit vormen al enige jaren een terugkerend onderwerp van discussie in zowel de media als politiek. Waarom blijft het onderwerp de gemoederen zo bezig houden en waarom juist de afgelopen jaren?

Tegenwoordig verkrijgen in Nederland de meeste personen met een dubbele nationaliteit deze bij geboorte, dus zonder dat ze daar zelf voor hebben gekozen.¹ Ook het debat spitst zich toe op deze groep. In dit artikel beperken wij ons daarom tot de van rechtswege verkregen dubbele nationaliteit. Verder zal dit artikel voornamelijk gaan over de Marokkaanse nationaliteit van Nederlanders, omdat deze een prominente rol speelt in de discussie. Hierna zal eerst het media- en politieke debat omtrent registratie van dubbele nationaliteit worden geanalyseerd. Vervolgens geeft paragraaf 3 een overzicht van de wijze van registratie van dubbele nationaliteit en de door de wetgever gegeven redenen daarvoor. In paragraaf 4 wordt de GBA als weerspiegeling

* Met dank aan L. Jordens-Cotran en J. Otten voor hun waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit paper. F.Kulk@jur.ru.nl, B.deHart@jur.ru.nl.

1 Nicolaas, H., 'Ruim 1,1 miljoen Nederlanders met meervoudige nationaliteit', CBS-webmagazine 14 december 2009.

van de werkelijkheid in perspectief geplaatst. In de conclusies zullen wij argumenteren dat de burger meer keuzevrijheid moet worden geboden bij de registratie van dubbele nationaliteit.

DEBATTEN IN DE MEDIA EN POLITIEK

De registratie van dubbele nationaliteit is al enkele jaren onderwerp van publiek en politiek debat. In de periode 2004-2010 verschenen tientallen berichten in de schrijvende pers en werd meermaals in actualiteitenprogramma's op televisie besteed aandacht aan het onderwerp. De Tweede Kamer reageerde daarop met Kamervragen en debatten. In onze analyse van deze media- en politieke debatten gaan we in op de vraag welke argumenten voor en tegen registratie van dubbele nationaliteit werden aangevoerd door ouders, politiek en media.

De mediaberichtgeving

In 2004 traden ouders voor het eerst in de openbaarheid met hun verzet tegen registratie van dubbele nationaliteit in de GBA. Een Marokkaans-Nederlandse vader sprak zich in het actualiteitenprogramma *Nova* uit tegen de registratie in de GBA van de Marokkaanse nationaliteit van zijn kind, naast de Nederlandse:

Ik dacht dat ik in Nederland woonde en viel onder Nederlandse wetgeving. Verdonk zegt dat dubbele nationaliteit niet mag, maar de ambtenaar geeft je dubbele nationaliteit, ook al wil je het niet. Nederland komt gewoon nooit van zijn Marokkanen af.²

Dit interviewfragment laat zien dat het de vader erom ging hoe zijn kind door de Nederlandse overheid werd gezien. In zijn beleving was het de Nederlandse ambtenaar die de dubbele nationaliteit verleende en niet de Marokkaanse overheid. Hij vreesde dat zijn kind door de Nederlandse overheid als Marokkaans zou worden beschouwd en behandeld. Nog duidelijker is dat in een ingezonden brief, gepubliceerd na het verschijnen van het regeerakkoord van de regering van VVD en CDA in 2010, waarin een Nederlandse vader zijn vrees uitte dat de Nederlandse nationaliteit van zijn dochter zou kunnen worden ingetrokken:

2 'Dubbele nationaliteit stuit op problemen', www.novatv.nl 7 december 2004. Column Ronald Plasterk in Buitenhof, 'Ongewenste nationaliteit', www.vpro.nl/programma/buitenhof 19 december 2004.

*Stel dat Sarah op het verkeerde pad terecht komt, dan zou het dus zomaar kunnen gebeuren dat ze haar Nederlandse paspoort kwijtraakt en alleen nog maar Marokkaanse is. Hoe klein deze kans ook is, wij willen dit koste wat kost voorkomen. Onze dochter verdient dezelfde rechtsbescherming als alle andere Nederlanders.*³

Ook deze vader ging het om gelijke behandeling door de Nederlandse overheid, die hij door de dubbele nationaliteit in gevaar zag gebracht.⁴

We kunnen deze bezwaren van de ouders begrijpen tegen de achtergrond van de politieke en maatschappelijke context van de afgelopen jaren, waarin dubbele nationaliteit steeds sterker werd geproblematiseerd. Hoewel ouders ook vreesden voor de contacten met de buitenlandse overheid – bijvoorbeeld de dienstplicht in het Turkse leger – ging het ze in eerste instantie om de Nederlandse overheid. De meeste ouders die in de media aan het woord kwamen, waren gemengde stellen, of zelf het kind van een gemengd paar.⁵ Zij waren in Nederland geboren en getogen, hebben de Nederlandse nationaliteit en hun kinderen dus ook. De kinderen hebben soms slechts één in het buitenland geboren grootouder. Voor de ouders stond de afkomst van hun kinderen, hun toebehoren tot en verbondenheid met Nederland op het spel. Dat wordt ook duidelijk uit de termen die in de media werden gebruikt: ‘Gemeente geeft ras-Amsterdamse Friso tweede nationaliteit’, ‘registratie Marokkanen’, het doorgeven van ‘Marokkaanse afkomst’ en het registreren van een ‘Marokkaans kind’.⁶ Nationaliteit was in de berichten niet louter een juridisch gegeven, maar werd gekoppeld aan afkomst en etniciteit. Niet het Nederlanderschap, maar de buitenlandse afkomst van de kinderen werd benadrukt. De vrees van de ouders dat hun kinderen niet als volwaardige en gelijke burgers zullen worden gezien, bleek niet geheel ongegrond.

Verder valt op dat de bezwaren van ouders weliswaar de aanleiding vormden, maar dat de media focuste op de verhouding tussen de Nederlandse en Marokkaanse overheid. Veel meer dan de vraag hoe de Nederlandse overheid met de ouders moest omgaan, stond de vraag centraal hoe Nederlandse ambtenaren met het Marokkaanse overheidsbeleid dienden om te gaan. In de Telegraaf sprak De Krom (VVD) over de ‘territoriale drift’ van Ma-

3 ‘Gemeente maakt uit wie Marokkaans is’, *de Volkskrant* 8 november 2010.

4 Zie ook ‘Ongewenste tweede nationaliteit? Donner kijkt de andere kant op’, ingezonden brief Ton Nijhuis, *de Volkskrant* 12 november 2010, die zegt half-Iraanse kinderen te hebben.

5 Zie echter ‘Nederland is mijn enige vaderland’, *de Volkskrant* 10 november 2010, over een Marokkaans-Marokkaans paar.

6 ‘Marokkaanse afkomst niet doorgeven’, *de Volkskrant* 9 oktober 2010, ‘Kamer: uitleg om actief registreren Marokkaans kind’, *NRC* 1 april 2009, ‘Kamer wil uitleg over registratie Marokkanen’, *De Telegraaf* 2 april 2009.

rokko, de NRC schreef dat de gemeente als gevolg van een Marokkaanse wetwijziging verplicht was kinderen van Marokkaanse moeders ook als Marokkaans te registreren en het Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders sprak over het kritiekloos volgen van de Marokkaanse wet door Nederland.⁷ Gemeenteambtenaren zouden handelen als verlengstuk van de Marokkaanse overheid.⁸ Waar de ouders vreesden dat de Nederlandse overheid hun kinderen als allochtoon zou blijven behandelen, leken de media vooral te benadrukken dat Marokko de kinderen als Marokkaans zou blijven behandelen.

De politieke reacties

De politiek pikte de protesten van ouders al snel op. CDA en PvdA vroegen toelichting op de GBA-registratie van dubbele nationaliteit tegen de wil van de ouders.⁹ Nadat minister Verdonk (VVD) had gesteld dat de wil van de ouders niet relevant was, zegde de regering (PvdA, CDA en CU) in 2007 een circulaire aan de gemeenten toe, waarin de aanwijzing werd gegeven de vreemde nationaliteit op uittreksels alleen te registreren wanneer hierom door de ouder uitdrukkelijk werd gevraagd, of wanneer het noodzakelijk was voor het doel waarvoor het uittreksel werd verstrekt.¹⁰

Dit bleek onvoldoende om de bezwaren weg te nemen en in april 2009 laaide de discussie opnieuw op. Op verzoek van de VVD vond een spoeddebat plaats 'over de uitvoering van Marokkaans en Turks overheidsbeleid'.¹¹ Zoals de titel van het debat aangeeft, stond ook hier de invloed van de buitenlandse overheid in Nederland centraal. Marokko en Turkije werden in dit verband in een adem genoemd, ook al kan de Turkse nationaliteit wel worden afgestaan en de Marokkaanse niet. Nederland zou zich gedragen als verlengstuk van Marokko en Turkije (VVD) of zelfs als schoothondje (GL) en er was sprake van ongewenste beïnvloeding en macht van de Marokkaanse en Turkse overheid (PvdA).

De bezwaren tegen registratie van dubbele nationaliteit werden van rechts tot links gedeeld en werden dus niet bepaald door het standpunt over dubbele nationaliteit in het algemeen. De VVD is verklaard tegenstander van

7 'Ambtenaren buigen voor Marokko', *De Telegraaf* 2 april 2009, 'Informatie mag niet naar Marokko', *NRC* 3 april 2009.

8 'Gemeente mag geen verlengstuk Marokkaanse overheid zijn', *AD* 8 november 2010.

9 *Aanhangsel Handelingen II 2004/05*, nr. 905, 13 december 2004, vragen van Sterk (CDA), en *Aanhangsel Handelingen II 2005/06*, nr. 954, 20 december 2006, vragen Deijsselbloem (PvdA).

10 *Kamerstukken II 2007/08*, 30 166, nr. 25, p. 5 en Circulaire inzake de vermelding van gegevens omtrent de nationaliteit in afschriften uit de GBA van 3 maart 2008, *Start*. 53, p. 7.

11 *Handelingen II 2008/09*, 72, p. 5728 e.v.

dubbele nationaliteit, Groen Links voorstander, maar beide verzetten zich met dezelfde argumenten tegen registratie van dubbele nationaliteit in de GBA tegen de wil van de ouders. Alleen de PVV is tegen dubbele nationaliteit, maar voor registratie van de vreemde nationaliteit naast de Nederlandse.¹² Zij meenden daarmee inzicht te kunnen krijgen in het aantal mensen met dubbele nationaliteit die verplichtingen hebben aan een ander land die, aldus de PVV, in tegenspraak zijn met Nederlands recht. Intrekking van het Nederlanderschap wegens terrorisme zou volgens de PVV niet meer mogelijk zijn als de andere nationaliteit niet bekend is. Dit standpunt kwam de PVV op veel kritiek van andere partijen te staan, waarin opnieuw de koppeling met de invloed van de Marokkaanse overheid werd gelegd. De implicatie van het PVV-standpunt voor het optreden van de Nederlandse overheid werd door minister Van der Laan (PvdA) en GroenLinks opgemerkt. Zij stelden dat de PVV mensen met dubbele nationaliteit nooit als echte Nederlanders zou zien en de mogelijkheid open wilde houden hen uit te zetten.

De belangrijkste kwestie was ook in het politieke debat de manier waarop de betrokken kinderen werden gezien. Opvallend is dat de Kamerleden hier superlatieven gebruikten die niet gebruikelijk zijn in debatten over integratie en nationaliteit, waar in het algemeen de nadruk wordt gelegd op het gebrek aan integratie van migranten in Nederland. Er werd gesproken over mensen die 'gewoon' en 'graag' Nederlander (CDA) wilden zijn en, volop voor het Nederlanderschap gingen (SP). Minister van Integratie Van der Laan (PvdA) sprak over mensen die goed of volkomen waren geïntegreerd, mensen die volledig Nederlander waren en ook zo benaderd wilden worden. Het waren supergeïntegreerde of volkomen geïntegreerde kinderen, kleinkinderen of achterkleinkinderen van baby Friso.¹³ De Kamerleden wezen in dit verband op het groeiende aantal gemengde huwelijken. Zij schetsten een beeld van een hoopvolle, kleurenblinde toekomst waarin nationaliteit niet langer iets zegt over verbondenheid en geen juridische of andere relevantie meer heeft, waarin migranten onzichtbaar zijn opgegaan in de Nederlandse samenleving en iedereen slechts één nationaliteit zou hebben: de Nederlandse. De protesterende ouders zagen zij als de pioniers van deze samenleving.

ACHTERGRONDEN EN MOTIEVEN VOOR REGISTRATIE VAN DUBBELE NATIONALITEIT

Volgens de Wet GBA moeten gegevens over de nationaliteit worden bijgehouden (artikel 34 lid 1 onder a sub 5°). Dit betreft alle nationaliteiten die een burger bezit (zie ook bijlage I onder 4). Opname van een vreemde nationaliteit

12 *Handelingen II* 2008/09, 72, p. 5728.

13 *Handelingen II* 2008/09, 72, p. 5740-5741.

teit in de GBA is niet hetzelfde als de vaststelling of verlening daarvan, dat is immers de exclusieve bevoegdheid van de betreffende staat. Echter, wanneer er geen documenten zijn die het bezit van een vreemde nationaliteit aantonen, kan deze ook worden ontleend met toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht (artikel 43 lid 1 Wet GBA). Dit laatste zal over het algemeen gebeuren bij personen die van rechtswege naast de Nederlandse ook een vreemde nationaliteit bezitten, omdat de verkrijging het gevolg is van een afstammingsrelatie.¹⁴

In een circulaire uit 2008 werd, naar aanleiding van eerdergenoemde debatten, is een wijziging aangebracht in de wijze van vermelden van nationaliteitsgegevens op afschriften van de GBA.¹⁵ Volgens de circulaire zou op een afschrift een vreemde naast de Nederlandse nationaliteit niet moeten worden vermeld wanneer dit niet nodig is, om te voorkomen dat de burger onnodig met hem onwelgevallige gegevens wordt geconfronteerd. Sindsdien moet op een afschrift de volgende tekst worden vermeld: 'over betrokkene zijn nog andere gegevens over de burgerlijke staat of de nationaliteit in de GBA opgenomen dan in dit afschrift zijn vermeld.' Zo blijft uit het uittreksel op te maken dat iemand naast de Nederlandse nationaliteit een vreemde nationaliteit bezit, maar niet langer welke. In een brief aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken tevens aangekondigd het logisch ontwerp van de GBA te zullen laten aanpassen, zodat ook afnemers van de GBA die geautoriseerd zijn voor het nationaliteitsgegeven niet meer automatisch alle nationaliteiten van de burger krijgen te zien.¹⁶ Aan de registratie van dubbele nationaliteit in de GBA als zodanig is hiermee niets veranderd. Ook in de voorgenomen herziening van de Wet GBA is geen wijziging voorzien van de wijze van registreren van dubbele nationaliteit.¹⁷

De verhitte discussies over de registratie van dubbele nationaliteit van Nederlanders in de GBA roept de vraag op wanneer de huidige wijze van registreren van het nationaliteitsgegeven is ontstaan en welke redenen daarvoor zijn aangedragen door de wetgever. Sinds 1850, toen het bijhouden van bevolkingsadministraties voor het eerst landelijk verplicht werd gesteld, is de wijze van registratie van dubbele nationaliteit van Nederlanders meerdere malen aangepast. Samengevat bestond er voor 1920 en tussen 1936 en 1967 geen wettelijke plicht tot registratie van de vreemde nationaliteit van Nederlan-

14 MvT bij Wet GBA, *Kamerstukken II* 21123, nr. 3, p. 46-47.

15 Circulaire inzake de vermelding van gegevens omtrent de nationaliteit in afschriften uit de GBA van 3 maart 2008, *Stcrt.* 53, p. 7.

16 Brief van 24 november 2009, *Kamerstukken II* 2009/10, 27859, nr. 29, p. 4.

17 www.internetconsultatie.nl/wetbasisregistratiepersonen (laatst bekeken op 16 maart 2011) en *Aanhangsel Handelingen II* 2010/11, 1349, p. 3.

ders.¹⁸ Er diende alleen te worden bijgehouden of een inwoner Nederlander (of Nederlands onderdaan) was, dan wel vreemdeling. Tussen 1920 en 1936 en sinds 1967 moet de dubbele nationaliteit wel worden bijgehouden.¹⁹ Bij de invoering van de Wet GBA beoogde de wetgever geen verandering aan te brengen in het tot dan toe bestaande systeem van registratie.²⁰

Voor de totstandkoming van de Wet GBA waren de bevolkingsregisters bijna volledig geregeld in Koninklijke Besluiten, gebaseerd op de Wet Bevolkings- en verblijfsregisters.²¹ Bijgevolg is het moeilijk te achterhalen welk doel werd beoogd met de verschillende wijzigingen in de registratie van dubbele nationaliteit. Het Besluit bevolkingsboekhouding is bijvoorbeeld met enige regelmaat aan de orde geweest in het parlement, maar daarbij werd nimmer de registratie van nationaliteit besproken. Ook tijdens de parlementaire behandeling van de Wet GBA is de registratie van dubbele nationaliteit niet specifiek aan de orde geweest. Er werd gesproken over het bezit van Nederlanderschap óf van een vreemde nationaliteit.²² In de wetsgeschiedenis van de Wet GBA is dan ook niets te vinden over de specifieke redenen voor de registratie van de vreemde nationaliteit(en) van personen die tevens Nederlander zijn.

Pas sinds 2009, naar aanleiding van de opnieuw opgelaaide discussie, werd van regeringszijde een overzicht gegeven van de redenen voor de registratie van de vreemde nationaliteit van Nederlanders. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken gaf in een brief aan de Tweede Kamer een overzicht van publieke taken waarvoor kennis is vereist van de vreemde nationaliteit van personen die tevens Nederlander zijn:

1. opsporen van inkomen en vermogen in het buitenland;
2. inzicht geven in problematiek van groepen daders die specifieke aanpak vergt (o.a. eengerelateerd geweld);
3. onderzoek en statistiekgegevens (o.a. omtrent de sociaal-economische status van bevolkingsgroepen);
4. epidemiologie (o.a. vaccinatie);
5. opsporen van familie;
6. informatieverstrekking over aanspraak van de echtgeno(o)t(e) van de ingeschrevene op vrijwillige premie voor Nederlandse volksverzekeringen;
7. de uitwisseling van nationaliteitsgegevens tussen EU-lidstaten ter voorkoming van dubbel stemmen bij Europese verkiezingen;

18 Besluit bevolkingsboekhouding van 31 maart 1936, *Stb.* S. 342, laatstelijk gewijzigd bij KB van 2 april 1962, *Stb.* 122.

19 Zie Besluit tot vaststelling van voorschriften omtrent het houden van bevolkingsregisters van 11 augustus 1920, *Stb.* 698 (vervangen door Besluit van 12 december 1922, *Stb.* 670) en Besluit bevolkingsboekhouding van 19 augustus 1967, *Stb.* 442.

20 Zie MvT, *Kamerstukken II* 21123 nr. 3, p. 46-47.

21 Wet van 17 april 1887, *Stb.* 67 (gewijzigd bij Wet van 24 juli 1948, *Stb.* I 393).

22 Zie bijvoorbeeld MvA, *Kamerstukken I* 21123, nr. 34, p. 8.

8. adequate uitvoering van de Rijkswet op het Nederlandschap;
9. de toepassing van het internationale privaatrecht.²³

Tijdens een debat op 2 april 2009 in de Tweede Kamer noemde de staatssecretaris nog een andere publieke taak:

1. de toekenning van middelen aan scholen en gemeenten.²⁴

Recentelijk heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daar in antwoord op schriftelijke Kamervragen nog aan toegevoegd:

2. taken van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
3. beoordeling van de afstandplicht van het Nederlandschap als voorwaarde voor uitkering op basis van de Remigratiewet;
4. beoordeling of consulaire bijstand kan worden verleend aan Nederlanders in het buitenland.²⁵

Er zijn enkele kanttekeningen te plaatsen bij dit overzicht. Bij een aantal van de bovenstaande publieke taken is het de vraag of kennis van dubbele nationaliteit wel zinvol is. Voor de uitvoer van publieke taken 2, 3, 4 en 10 is eigenlijk kennis nodig van de etniciteit of herkomstgroepering, niet de nationaliteit. Nationaliteit heeft weinig classificerende waarde voor deze statistische doeleinden en men kan zich afvragen in hoeverre registratie van dubbele nationaliteit bij Nederlanders voor dit doel zinvol is.²⁶ Over het algemeen wordt de herkomstgroepering gebruikt om inzicht in de noden of omstandigheden van specifieke groepen. De herkomstgroepering is gebaseerd op geboorteland en geboorteland van de ouders, niet op nationaliteit. Bij de taken 1 en 5 is de nationaliteit slechts een mogelijke indicatie voor de aanwezigheid van vermogen of familieleden in het land van de vreemde nationaliteit. Net zo goed kunnen die zich bevinden in een ander land dan dat van de nationaliteit. Ten aanzien van de uitvoer van de Rijkswet op het Nederlandschap (taak 8) wordt door de bewindspersonen geen onderscheid gemaakt tussen van rechtswege en anderszins verkregen Nederlandschap. Personen die van rechtswege dubbele nationaliteit hebben vallen niet onder de afstandseis voor verkrijging van het Nederlandschap. Daarnaast zijn de jaarlijkse aantallen opgetreden verlies van het Nederlandschap niet erg groot.²⁷ Het gaat bij deze snelst

23 Brief van 24 november 2009, *Kamerstukken II 2009/10*, 27859, nr. 29, p. 2-3.

24 *Handelingen II 2008/09*, 72, p. 5737.

25 *Aanhangsel Handelingen II 2010/11*, 1349, p. 3-4.

26 Oudhof, K., 'Naast herkomstgroepering ook nationaliteit?', *Bevolkingstrends 2006* (2), p. 63-64, 70-71.

27 Volgens het CBS is tussen 2000 en 2009 jaarlijks gemiddeld 262 keer verlies van het Nederlandschap opgetreden wegens intrekking of afstand, CBS, *Statline Verlies van*

groeïende groep Nederlanders met dubbele nationaliteit maar om zeer beperkte aantallen en dus moet het belang van GBA-registratie voor de uitvoer van RWN niet worden overdreven.

Wanneer we de parlementaire geschiedenis overzien, dan is de conclusie gerechtvaardigd dat de wetgever geen expliciete afweging heeft gemaakt tussen de voor- en nadelen van registratie van dubbele nationaliteit bij Nederlanders. Ook is er geen onderscheid gemaakt tussen van rechtswege en anderszins verkregen dubbele nationaliteit. In plaats daarvan heeft de wetgever in het algemeen een systeem van registratie voorgestaan dat een bepaalde openheid herbergt naar toekomstige veranderingen in de uitvoer van publieke taken. Deze keuze is ingegeven door het op zich gelegitimeerde streven om het functioneren van de overheid efficiënter te maken en de administratieve lasten voor burgers zo laag mogelijk te houden. In het voorstel voor een nieuwe Wet GBA wordt dit streven verder doorgezet door onder andere een centrale opslag van en toegang tot GBA-gegevens en een uitbreiding naar niet-ingezetenen.²⁸ Opname in de GBA van dubbele nationaliteit is niet de enig denkbare manier om eerdergenoemde publieke taken te kunnen uitvoeren, maar vanuit het oogpunt van efficiëntie waarschijnlijk wel de meest eenvoudige. De precieze rechtvaardiging van de huidige wijze van registratie van dubbele nationaliteit is pas achteraf gekomen. Daar valt het een en ander op aan te merken. Het is volgens ons echter niet zinvol het hele systeem te veranderen, omwille van een onbekend, maar waarschijnlijk niet al te groot aantal personen dat niet met een vreemde nationaliteit te boek wil staan in Nederland. Bovendien is actie ondernomen om de zichtbaarheid van de vreemde nationaliteit te beperken tot die gevallen waarin zij relevant is.

EEN COMPLEXE WERKELIJKHEID

Een van de belangrijkste argumenten van verschillende bewindspersonen tegen vrije keuze van de burger bij opname van dubbele nationaliteit in de GBA is dat het enkel de *registratie* van een vreemde nationaliteit betreft en niet de verlening of vaststelling ervan. Zo stelt staatssecretaris Bijleveld-Schouten in haar brief aan Tweede Kamer:

Uitgangspunt van de GBA is dat de gegevens in de GBA de situatie weergeven zoals die in werkelijkheid zijn. Op het moment dat de feiten niet geregi-

Nederlanderschap, 25 februari 2011. Slechts een deel van deze gevallen betreft personen die van rechtswege Nederlander zijn.

28 Ontwerp MvT bij concept Wet GBA, p. 9, www.internetconsultatie.nl/wetbasisregistratiepersonen (laatst bekeken op 16 maart 2011).

*streerd worden zoals deze werkelijk zijn, komt dit de betrouwbaarheid van de GBA niet ten goede.*²⁹

Recentelijk verwoordde minister Donner het nog op beeldende wijze:

*Ook als we het niet registreren, blijft het kind de Marokkaanse nationaliteit hebben. Registratie verandert daar niets aan. Dat is een spelletje dat ik ook wel eens met mijn kleinkinderen speel, dat als ik mijn ogen dicht doe zij niet meer bestaan.*³⁰

De ratio achter bovenstaande uitspraken is dat er een 'werkelijkheid' is en dat de betrouwbaarheid van GBA in gevaar komt, wanneer als gevolg van keuzevrijheid van de burger onderdelen van deze werkelijkheid niet worden geregistreerd. Kan echter wel zonder meer worden gesproken van een dergelijke werkelijkheid, klaar om te worden geregistreerd? In het navolgende zal worden beargumenteerd dat dit om een aantal redenen niet altijd het geval is.

Ten eerste vergt de opname van een nationaliteit in de GBA aan de hand van vreemd nationaliteitsrecht interpretatie van de zijde van de Nederlandse overheid. Zoals blijkt uit de omgang met de recente wijziging van Wet op de Marokkaanse Nationaliteit (WMN) kan er soms onduidelijkheid bestaan over hoe het buitenlandse recht moet worden toegepast. Sinds de wijziging de WMN in 2007 heeft een kind van rechtswege de Marokkaanse nationaliteit als ten minste één van de ouders de Marokkaanse nationaliteit heeft (artikel 6). Vanwege de terugwerkende kracht hebben ook de kinderen van een Marokkaanse moeder geboren vóór de inwerkingtreding van de wet de Marokkaanse nationaliteit, terwijl dat onder het oude recht niet altijd het geval was.³¹

De Nederlandse gemeenten staan voor de vraag hoe om te gaan met deze terugwerkende kracht. Moet de GBA worden gecorrigeerd door de nationaliteitsgegevens van alle kinderen van Marokkaanse moeders aan te passen aan het nieuwe recht en hen te registreren met de Marokkaanse nationaliteit, of moeten alleen nieuwgeboren kinderen volgens het nieuwe Marokkaanse nationaliteitsrecht worden geregistreerd? Moeten de kinderen actief worden

29 Brief van 24 november 2009, *Kamerstukken II 2009-2010*, 27859, nr. 29, p. 2. Zie eerder Minister Verdonk, *Aanhangsel Handelingen II 2004/05*, 905, p. 1919-1920.

30 Vragenuur TK 9 november 2010, <http://nos.nl/artikel/197098-registratie-dubbele-nationaliteit-blijft-gehandhaafd.html> (laatst bekeken 4 januari 2011).

31 Jordens-Cotran, L., 'Nieuwe Marokkaans wet op de nationaliteit. Enkele interessante aspecten', *Burgerzaken & Recht* 2009 (11), p. 385 en 386-389. Zie voor de terugwerkende kracht het tweede artikel van de wijzigingswet nr. 62-06, *Al-Jarida Al-Rasmiyya* (de Arabische versie van het *Staatsblad*) van 2 april 2007, nr. 5513, p. 1120 en *Bulletin Officiel* (de officiële Franse vertaling) van 5 april 2007, nr. 5514, p. 460. Zie www.service-public.ma voor het Marokkaanse staatsblad van 1912 tot heden in het Arabisch en Frans (laatst bekeken 16 maart 2011).

'opgespoord', ook al ligt dit in sommige gemeenten politiek gevoelig? Of, kan er worden volstaan met wijziging op het moment dat de ambtenaar burgerzaken of een afnemer van de GBA de ontbrekende nationaliteit tegen komt? Moet het alleen de kinderen van een Marokkaanse moeder getrouwd met een niet-Marokkaanse vader betreffen (daar is de wetswijziging voor bedoeld), of ook de kinderen van ongetrouwe Marokkaanse moeders? Deze laatsten werden wegens onduidelijkheid in de oude nationaliteitswet soms wel en soms niet met de Marokkaanse opgenomen in de GBA.³² Sommige gemeentes hebben gekozen voor een actief beleid ten aanzien van kinderen geboren sinds 2007, maar voor een passieve aanpak richting de kinderen geboren voor 2007, vanwege de grote omvang van deze groep. In eerste instantie was de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken nog van oordeel dat kinderen geboren voor 2007 alleen met de Marokkaanse nationaliteit moesten worden opgenomen in de GBA, op voorwaarde dat ze ook waren opgenomen in de Marokkaanse burgerlijke stand.³³ Later kwam de staatssecretaris daarop terug.³⁴ Uit het bovenstaande blijkt dat er meer aan de hand is dan enkel registratie van de werkelijkheid.

Ten tweede kan er een verschil bestaan tussen de letter van het buitenlandse nationaliteitswet en de praktijk daarvan. Zo komt het geregeld voor dat problemen ontstaan, doordat de voor- of geslachtsnaam op de Nederlandse geboorteakte van een Marokkaans kind niet voldoet aan de vereisten van Marokkaans recht. Wanneer de voor- of geslachtsnaam niet voldoet aan alle vereisten van Marokkaans naamrecht, kan geen Marokkaanse geboorteakte worden opgemaakt.³⁵ Elke Marokkaanse onderdaan wordt geacht een Marokkaanse geboorteakte hebben, opgemaakt door de Marokkaanse vertegenwoordiging in het buitenland of door de ambtenaar van de burgerlijke stand in Marokko zelf. Personen die volgens de WMN van rechtswege de Marokkaanse nationaliteit hebben, maar niet zijn opgenomen in de Marokkaanse burgerlijke stand, dienen een procedure starten bij de bevoegde Marokkaanse rechtbank ter inschrijving van hun buitenlandse geboorteakte.³⁶ Als zij dit niet doen, kunnen ze bijvoorbeeld geen Marokkaans identiteitsdocument verkrijgen en moeilijkheden ondervinden bij huwelijksluiting in Marokko. Deze personen

32 Jordens-Cotran, L., 'De nationaliteit van het onwettige kind naar Marokkaans recht. Enkele aspecten', *Burgerzaken & Recht* 2005(1), p. 26-29.

33 Brief van 2 april 2009, *Kamerstukken II* 31 268, nr. 18, p. 2-3.

34 Brief van 24 november 2009, *Kamerstukken II* 27859, nr. 29, p. 5.

35 Artikel 21 van de Marokkaanse Wet op de burgerlijke stand (JR van 7 november 2002, nr. 5054, p. 3150 en BO van 7 november 2002, nr. 5054, p. 1193-1198) jo. artikel 23 Uitvoeringsdecreet bij de Wet op de burgerlijke stand (JR van 7 november 2002, nr. 5054, p. 3156 en BO van 7 november 2002, nr. 5054, p. 1198).

36 Artikel 30 Marokkaanse Wet op de Burgerlijke Stand jo. 15 Uitvoeringsdecreet bij de Wet op de Burgerlijke Stand.

hebben dus volgens het nationaliteitsrecht de Marokkaanse nationaliteit, maar kunnen de rechten die daaraan zijn verbonden niet effectueren. Dit is een verschil met de Nederlandse nationaliteit die niet is gebonden aan het hebben van een Nederlandse geboorteakte.

De volgende casus biedt een illustratie van het bovenstaande.³⁷ Een Marokkaans echtpaar heeft vier kinderen, allen geboren staande hun huwelijk en in bezit van de geslachtsnaam van de vader. De kinderen zijn nooit aangemeld bij het Marokkaanse consulaat. Na echtscheiding verzoekt de moeder, om haar moverende redenen, in Nederland om wijziging van de geslachtsnaam van haar kinderen naar haar eigen geslachtsnaam. Het verzoek wordt toegekend. Twee van de kinderen zijn inmiddels volwassen en willen zich alsnog laten registreren bij het consulaat, vanwege hun aanstaande huwelijkssluiting in Marokko. Het consulaat weigert echter inschrijving van de kinderen. Ze dienen eerst hun geslachtsnaam te laten wijzigen in die van hun vader. Het moge duidelijk zijn dat een tweede geslachtsnaamswijziging problematisch zal zijn, nog daargelaten dat de kinderen noch de moeder deze wensen.

Uit het bovenstaande volgt dat de registratie van een vreemde nationaliteit met toepassing van vreemd nationaliteitsrecht in de GBA tot op zekere hoogte een 'rechtsvermoeden' is.³⁸ Veelal zal dat rechtsvermoeden terecht zijn, maar in een aantal gevallen ook niet. Interpretatie van het buitenlandse recht is nodig, maar niet in alle gevallen eenvoudig. Bovendien is de ambtenaar burgerzaken wettelijk verplicht uit te gaan van het vreemde nationaliteitsrecht, niet van de uitvoeringspraktijk daarvan. De werkelijkheid is dus minder eenvoudig te registreren dan de verschillende bewindslieden het doen voorkomen.

CONCLUSIE

Er is volgens ons ruimte voor enige keuzevrijheid ten aanzien van de registratie van dubbele nationaliteit in de GBA. Het is goed te verdedigen dat het schrappen uit de GBA van een van rechtswege verkregen vreemde nationaliteit middels tussenkoms van de rechter mogelijk moet zijn, wanneer deze niet overeenkomt met de beleefde identiteit van de burger. Ook nu al is wijziging van niet ter vrije keuze staande gegevens in GBA en burgerlijke stand mogelijk. Dat geldt voor wijziging van de naam, indien een kind zich op latere leeftijd niet verbonden voelt met de door de ouders gekozen naam.³⁹ Het kan bijvoorbeeld gaan om een voornaam die een katholieke identiteit uitdrukt terwijl betrokkene zich niet langer met het katholicisme betrokken voelt. Ook is wijzi-

³⁷ Met dank aan mr. S. Bouddount voor inzage in het dossier.

³⁸ 'Onbekend maakt onbemind. De vermelding van nationaliteit in de GBA', *Burgerzaken & Recht* 1999 (9), p. 230.

³⁹ Groot, G.R. de, 'De naam: een kwestie van identiteit', *Burgerzaken & Recht* 2005 (1), p. 10-13.

ging van de geslachtsaanduiding sinds 1985 toegestaan. Wie ervan overtuigd raakt tot het 'andere geslacht' te behoren, kan de rechter vragen om de vermelding van het geslacht in de geboorteakte te wijzigen, zij het onder strikte voorwaarden (art. 1:28 BW).⁴⁰

Daarnaast moeten de negatieve gevolgen van enige keuzevrijheid ten aanzien van de registratie van een van rechtswege verkregen dubbele nationaliteit niet worden overdreven. De betrouwbaarheid van de hele GBA als belangrijkste overheidsadministratie loopt ons inziens geen gevaar. Er zal bij de opname van gegevens in de GBA met toepassing van buitenlands recht altijd een bepaald grijs gebied overblijven, als gevolg van interpretatiemoeilijkheden en verschillen tussen de letter van de buitenlandse wet en de praktijk ervan. Ook nu al worden nationaliteitsgegevens opgenomen in de GBA, waarover discussie mogelijk is. Het valt daarnaast niet te verwachten dat grote aantallen personen hun nationaliteitsgegevens in de GBA zullen willen laten wijzigen. Uit onze eigen onderzoeken blijkt dat de meeste ouders dubbele nationaliteit voor hun kinderen wensen.

Het gaat ons er in dit artikel niet om dubbele nationaliteit te problematiseren. De protesterende ouders vormen een kleine, doch in het publieke en politieke debat zeer aanwezige minderheid. Wel hebben we laten zien in welke context de bezwaren van ouders zijn ontstaan: een publiek en politiek debat waarin dubbele nationaliteit sterk wordt geproblematiseerd. De kwestie is dan ook niet alleen juridisch, maar gaat tevens om de vraag hoe de Nederlandse samenleving met verschillen omgaat en welke betekenis zij verleent aan dubbele nationaliteit en mensen van verschillende of gemengde afkomst. De werkelijke vraag is of baby Friso als 'rasechte' Amsterdammer zal worden gezien en behandeld als hij slechts met één nationaliteit in de GBA staat geregistreerd, maar ook waarom dat niet zou kunnen als hij met twee nationaliteiten staat geregistreerd.

40 Graven, M. & M. v. d. Brink, 'Trans m/v. Genderdiversiteit, sekseongelijkheid en het recht', *Tijdschrift voor Genderstudies* 2008 (2).