

RIMO

جمعية لدراسة الفقه المالكي والقانون في الشرق الأوسط

VERENIGING TOT BESTUDERING VAN HET RECHT
VAN DE ISLAM EN HET MIDDEN OOSTEN

Recht van de Islam 28

Teksten van het op 13 juni 2013 te Leiden gehouden
31ste RIMO-symposium gewijd aan
Nationaliteit en staatloosheid in het Midden-Oosten
en de Nederlandse rechtspraak

Onder redactie van
Pauline Kruiniger

BJu

Boom Juridische uitgevers

ISBN 978-90-8974-981-9



9 789089 749819

Vereniging tot bestudering van het Recht van de Islam en het Midden- Oosten

RECHT VAN DE ISLAM 28

Teksten van het op 13 juni 2013 te Leiden gehouden
31ste RIMO-symposium gewijd aan
**Nationaliteit en staatloosheid in het Midden-Oosten
en de Nederlandse rechtspraak**

onder redactie van
Pauline Kruiniger

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2014

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2014 RIMO Maastricht | Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-981-9
ISBN 978-94-6274-148-5 (e-book)
NUR 828

www.bju.nl

RIMO

De Vereniging tot bestudering van het Recht van de Islam en het Midden Oosten (RIMO) werd op 2 juli 1982 opgericht. De RIMO is een vereniging voor iedereen die geïnteresseerd is in het recht van de islam en het Midden-Oosten.

Doelstellingen van de RIMO zijn de bestudering van het recht van de islam en het Midden-Oosten, de verspreiding van kennis ervan door middel van het jaarlijkse symposium met sprekers uit binnen- en buitenland en gedrukte en digitale publicaties, bevordering van de wetenschappelijke studie van de juridische wetenschappen van de islam en het Midden-Oosten, en het leggen van contacten met gelijkgerichte organisaties in binnen- en buitenland.

Meer informatie over de RIMO, het lidmaatschap en haar activiteiten kunt u vinden op de website van de RIMO: www.verenigingrimo.nl.

Het bestuur van de RIMO bestaat uit:

- Dr. S.W.E. Rutten (Universiteit Maastricht), voorzitter
- Prof. dr. L.P.H.M. Buskens (Universiteit Leiden), vicevoorzitter
- Dr. E. van Eijk (Universiteit Leiden), secretaris
- Dr. drs. F. Kulk, penningmeester
- Prof. dr. R. Peters (emeritus hoogleraar Universiteit van Amsterdam), erelid
- Prof. mr. F.J.A. van der Velden (emeritus hoogleraar Vrije Universiteit, Amsterdam), erelid
- Dr. N.M. Dessing (Universiteit Leiden), lid
- Prof. dr. M-Cl. Foblets (Katholieke Universiteit Leuven), lid
- Prof. mr. G.-R. de Groot (Universiteit Maastricht), lid
- Mr. P.M. Kruiniger (Universiteit Maastricht), lid
- Dr. M. Voorhoeve (Universiteit van Amsterdam), lid

Correspondentieadres:

Vereniging RIMO
t.a.v. Dr. E. van Eijk
Zusterhof 26
2311 RK Leiden
E-mail: info@verenigingrimo.nl

RIMO-SCRIPTIEPRIJS

Ter aanmoediging van de studie van het recht van de islam en het Midden-Oosten heeft de vereniging de RIMO-scriptieprijs ingesteld. Deze prijs wordt in principe tweejaarlijks uitgereikt voor een uitstekende en originele scriptie, tijdschriftartikel of ander geschrift op het gebied van het recht van de islam en het Midden-Oosten.

In het bijzonder studenten, bijvoorbeeld aan een faculteit der Rechtsgeleerdheid of aan een faculteit der Letteren, worden uitgenodigd mee te dingen naar de RIMO-prijs 2013-2014 met de werkstukken die zij voor hun bachelor/master geschreven hebben. De RIMO-prijs bestaat uit een geldbedrag en een onderzoeksverblijf aan het Max Planck Instituut voor sociale antropologie in Halle (Saale, Duitsland). De hoogte van de prijs voor 2011-2012 bedroeg € 500 (deze wordt tweejaarlijks door het bestuur van de vereniging RIMO vastgesteld). De prijs dient ter bekroning van oorspronkelijk onderzoek en wordt in de regel toegekend aan één persoon, maar kan ook tussen twee of meer personen worden verdeeld. De winnaar wordt tevens uitgenodigd een voordracht te houden over het ingezonden thema op het jaarlijkse RIMO-symposium. De tekst van de voordracht wordt gepubliceerd in de RIMO-serie. De prijs zal bij voorkeur worden toegekend aan personen die ten tijde van het schrijven van hun werkstuk de leeftijd van 35 jaar nog niet hadden bereikt.

De door het bestuur te benoemen jury zal bij haar beoordeling onder meer acht slaan op oorspronkelijkheid, compositie, maatschappelijke relevantie en taalgebruik.

Werkstukken kunnen bij voorkeur digitaal of per gewone post, in viervoud, worden ingezonden vóór 1 januari 2015 naar de Vereniging RIMO, t.a.v. mevr. dr. E. van Eijk, Maastricht University, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, capaciteitsgroep Privaatrecht, postbus 616, 6200 MD MAASTRICHT, E-mail: info@verenigingrimo.nl. Meer informatie over de (toekomstige) RIMO-scriptieprijs kunt u vinden op de website van de RIMO: www.verenigingrimo.nl.

RIMO-serie

In de RIMO-serie zijn 27 eerdere delen verschenen. Voor meer informatie over de inhoud zie www.verenigingrimo.nl onder 'bundel' en 'publicaties'; voor informatie over bestellingen kunt u contact opnemen met pauline.kruiniger@maastrichtuniversity.nl of tel.nr. 06-28815615.

Inhoud

Voorwoord	II
Beginselen van nationaliteitsrecht, met speciale aandacht voor staten in de islamitische wereld	13
<i>Prof. dr. Gerard-René de Groot</i>	
1 Ter inleiding	13
2 Artikel 15 Universele verklaring van de Rechten van de Mens	14
3 Universele verdragen met belang voor het nationaliteitsrecht	15
3.1 Nationaliteitsverdrag 1930	15
3.2 Verdrag nationaliteit gehuwde vrouw	15
3.3 Verdrag tot beperking der staatloosheid	16
3.4 Internationaal Verdrag ter uitbanning van rassendiscriminatie	17
3.5 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten	18
3.6 Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen	19
3.7 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind	21
3.8 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap	22
4 Regionale verdragen met relevantie voor staten in de islamitische wereld	23
4.1 African Charter on the Rights and Welfare of the Child (Addis Ababa (Ethiopia) 1990)	23
4.2 Commonwealth of Independent States Convention on human rights and fundamental freedoms	24
4.3 Protocol to the African Charter on human and people's rights on the rights of women in Africa	25
5 Relevante verdragen in de islamitische wereld	25
5.1 Arab Charter on Human Rights	25
5.2 Covenant on the Rights of the Child in Islam	26
6 Concluderende opmerkingen	27
'Als Marokkaan word je geboren, als Marokkaan sterf je'	29
Kanttekeningen bij het Marokkaanse nationaliteitsrecht	
<i>Frans van der Velden</i>	
1 Inleiding	29
2 Marokkaanse nationaliteitsbegrip	29
3 Verkrijging en verlies van de Marokkaanse nationaliteit vóór 1958	31
4 Marokkaanse nationaliteitswet 1958	32

4.1	Verkrijging van rechtswege	33
4.2	Verkrijging door verwerving na verzoek	34
4.3	Voorwaardelijke optie	34
4.4	Naturalisatie	35
4.5	Re-integratie	35
4.6	Gevolgen van verwerving	36
4.7	Verlies van de Marokkaanse nationaliteit	36
5	Wijziging per 1 mei 2007	37
5.1	Wijziging artikel 6	38
5.2	Overgangsrecht bij artikel 6	38
5.3	Nieuw: nationaliteitsverkrijging op grond van kafāla	39
6	Kritische beoordeling van de wetswijziging	39
6.1	Gelijke behandeling man-vrouw?	39
6.2	Gelijke behandeling kinderen: jong-oud?	40
6.3	Overgangsrecht in strijd met volkenrecht?	41
7	Ten slotte	41

Nationaliteitsrecht in Egypte, Marokko en Tunesië en registratie in Nederland 43

Recente wijzigingen onder de loep

Dr. Friso Kulk

1	Inleiding	43
2	GBA-Registratie van vreemde nationaliteiten in Nederland	44
3	Interpretatie van vreemd nationaliteitsrecht	45
3.1	Het oude Egyptische, Marokkaanse en Tunesische nationaliteitsrecht	45
3.2	Interpretatie door de Nederlandse ambtenaar: het oude Egyptische, Marokkaanse en Tunesische nationaliteitsrecht	46
3.3	Interpretatie van het nieuwe Egyptische, Marokkaanse en Tunesische nationaliteitsrecht	48
4	Tot slot: hoe het afloopt	51

Palestijnen en hun nationaliteitsrechtelijke positie 53

Leila Jordens-Cotran

1	Inleiding	53
2	Palestijnse nationaliteit onder de mandaatperiode	53
3	Palestijnse nationaliteit en staatopvolging	55
3.1	Situatie tot 1948	55
3.2	Palestijnse nationaliteit en staatopvolging door Israël	56
4	Ontstaan van de staatloosheid van de Palestijnen	59
5	Palestijnse vluchtelingen en Arabische landen	60
5.1	Geen naturalisatie van Palestijnse vluchtelingen	61
5.2	Recht op arbeid?	61
5.3	Reisdocumenten	62
6	Nationaliteitsrechtelijke positie van de Palestijnen in Jordanië	62
6.1	Status van de Palestijnen in Jordanië tot 1988	63

6.2	Omwenteling in 1988	63
7	Nationaliteitsrechtelijke positie van de Palestijnen in Libanon en Syrië	65
7.1	In Syrië	65
7.2	In Libanon	65
8	Status van de Palestijnen in Oost-Jerusalem	66
8.1	Politieke ontwikkelingen	66
8.2	Nationaliteitsrechtelijke positie van de Palestijnen in Oost-Jerusalem	67
9	Identiteitskaarten en paspoorten van de Palestijnse Autoriteit	68
10	Humanitaire steun door de UNRWA	69
11	Conclusies	70
Citizenship as a political tool		73
The recent turmoil in the MENA and the creation and resolution of statelessness		
<i>Zahra al Barazi and Jason Tucker</i>		
1	Introduction	73
2	Political ‘homogenisation’ of the citizenry; the case of Bahrain and the United Arab Emirates	75
3	Syrian Kurds and the Bidoon of Kuwait; including the excluded to build loyalty to the state	77
4	Concluding summary	79
Toepassing van islamitisch naamrecht		81
De relatie tussen namen(reeksen), afstamming en nationaliteit		
<i>Eric Gubbels</i>		
1	Ter inleiding	81
1.1	In de huid kruipen van de vreemde ambtenaar	81
1.2	Aanknoping aan de nationaliteit	82
1.3	De problematische voorvraagregeling in het namenrecht geïllustreerd	83
2	Waarom aanknoping aan de nationaliteit?	83
3	Meer problemen in het Nederlandse IPR-namenrecht	84
3.1	Onbekende rechtsfiguren	84
3.2	Bepaling van het toepasselijk recht	85
4	Tot slot	88

Voorwoord

Bezit van nationaliteit lijkt vanzelfsprekend, maar is het niet. De Vereniging heeft er daarom voor gekozen om haar jaarlijkse symposium in 2013 aan dit thema te wijden. Dat er behoefte bestond aan informatie over toekenning, bezit, verlies of het ontnemen van nationaliteit, bleek wel uit het feit dat het symposium op 13 juni 2013 heel goed bezocht werd, onder meer door ambtenaren afkomstig uit gemeenten en van de IND. De bundel die nu voor u ligt, bevat de zeer lezenswaardige bijdragen van alle sprekers tijdens dit symposium. Graag introduceer ik deze bijdragen kort bij u.

René de Groot bijt de spits af in zijn artikel over beginselen van nationaliteitsrecht en in het bijzonder over het nationaliteitsrecht in staten in de islamitische wereld. Een fundamenteel beginsel in het internationaal recht is dat iedere staat zelfstandig bepaalt welke personen zijn nationaliteit verkrijgen. Hij onderzoekt en beantwoordt vervolgens de vraag welke verdragsverplichtingen de autonomie van landen in de islamitische wereld op het gebied van het nationaliteitsrecht beperken. Hij bespreekt daartoe de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en een aantal relevante verdragen.

Frans van der Velden gaat in de tweede bijdrage gedetailleerd in op het Marokkaanse nationaliteitsrecht. Hij plaatst allereerst het begrip nationaliteit in de Marokkaanse context. Vervolgens bespreekt hij de Marokkaanse Nationaliteitswet van 1958 en de wetwijziging van 2007 die gericht was op het opheffen van de in het Marokkaanse nationaliteitsrecht bestaande discriminatie tussen man en vrouw. Een kritische beoordeling van die wetwijziging leidt tot zijn conclusies dat niet alle discriminatie opgeheven is en dat er bovendien nieuwe discriminatie ontstaan is. Dit laatste ondanks het feit dat man en vrouw nu op gelijke wijze de Marokkaanse nationaliteit aan hun kinderen kunnen doorgeven.

In het derde artikel bespreekt *Friso Kulk* de registratie in de Nederlandse bevolkingsadministratie van de vreemde nationaliteit(-en) van personen die tevens de Nederlandse nationaliteit bezitten, zoals praktijk was onder de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens ten tijde van zijn voordracht op het RIMO-symposium. Hij gaat daarbij met name in op een aantal moeilijkheden die de Nederlandse ambtenaar burgerzaken ontmoet wanneer hij het vreemde nationaliteitsrecht, zoals het Egyptische, Marokkaanse en Tunesische nationaliteitsrecht, moet interpreteren ten behoeve van registratie. Tot slot bespreekt hij de huidige situatie met betrekking tot de registratie van vreemde nationaliteiten van personen met eveneens de Nederlandse nationaliteit sinds de inwerkingtreding van de Wet Basisregistratie Personen op 6 januari 2014.

De vierde bijdrage, van *Leila Jordens-Cotran*, is gewijd aan de schrijvende problematiek van de grootste groep staatloze vluchtelingen in het Midden-Oosten, de Palestijnen. Zij schetst gedetailleerd de historische en politieke aspecten die hebben geleid tot het ontstaan van hun staatloosheid. Vervolgens zet zij hun nationaliteitsrechtelijke positie in Israël en enkele Arabische landen uiteen. Tot slot staat zij stil bij de rol van het internationaal recht in deze problematiek.

De vijfde bijdrage in deze bundel bevat een Engelstalige artikel van *Zahra al Barazi* (met co-auteur Jason Tucker) over staatsburgerschap als politiek instrument. Zij heeft ons dit boeiende artikel toegezonden in plaats van een weergave van haar lezing tijdens het symposium over het meer algemene onderwerp van staatlozen in de Arabische wereld. Afgezien van het feit dat iedere staat in principe zelf mag bepalen wie zijn onderdanen zijn, mag een staat ook, maar slechts onder uitzonderlijke omstandigheden, de nationaliteit aan een burger ontnemen. Aan de hand van de voorbeelden Bahrein, de Verenigde Arabische Emiraten, Koeweit en Syrië schetst zij hoe deze staten vermeende (dis-)loyaliteit gebruiken als middel om personen of zelfs hele bevolkingsgroepen hun nationaliteit toe te kennen of juist te ontnemen.

Eric Gubbels sluit dit themanummer af met zijn bijdrage over de sterke verbondenheid tussen de onderwerpen nationaliteit en naam in de praktijk van de medewerker Burgerzaken. Een belangrijke reden hiervoor vormt het feit dat deze medewerker als het ware in de huid moet kruipen van de ambtenaar van het land waarvan een persoon de nationaliteit heeft, om deze persoon onder de juiste naam en nationaliteit te kunnen registreren. In zijn bijdrage zet hij onder meer uiteen tot welke problemen het beoordelen van de relevante voorvragen in dat kader, eveneens volgens dat vreemde recht, kan leiden. Tot slot laat hij de diversiteit aan oplossingen van ambtenaren van de burgerlijke stand uit heel Europa zien wanneer zij de vraag voorgelegd krijgen onder welke geslachtsnaam het kind van een Egyptische vader en een moeder met de nationaliteit van het land waaruit de betreffende ambtenaar afkomstig is, geregistreerd moet worden.

Normaliter bevat de RIMO-bundel altijd een overzicht van relevante rechtspraak van het afgelopen jaar over zaken waarin de islam een rol speelt. U zult dit overzicht in deze bundel missen, maar de volgende RIMO-bundel (nr. 29) zal een overzicht van de voorbije twee jaren bevatten.

Hoewel een aantal onder u het symposium heeft bijgewoond, ben ik ervan overtuigd dat deze bundel u als lezer weer van allerlei nieuwe, interessante en relevante informatie en (praktijk-)kennis over dit belangrijke thema zal voorzien. Ik wens u daarom veel genoegens bij het lezen ervan.

Pauline Kruiniger
Redacteur RIMO-bundel en bestuurslid Vereniging RIMO

Beginselen van nationaliteitsrecht, met speciale aandacht voor staten in de islamitische wereld

Prof. dr. Gerard-René de Groot*

I Ter inleiding

Een fundamenteel beginsel in het internationale recht is het uitgangspunt dat ieder land zelf geheel zelfstandig bepaalt, welke personen zijn nationaliteit bezitten. Dit principe is neergelegd in artikel 1 van het Verdrag nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit, gesloten te 's-Gravenhage op 12 april 1930,¹ voor Nederland goedgekeurd bij wet van 21 december 1936,² in werking getreden op 2 april 1937. Dit artikel luidt:

‘Het behoort tot de bevoegdheid van iederen staat in zijn wetgeving te bepalen, wie zijn onderdanen zijn. Deze wetgeving moet door andere Staten worden erkend, voor zoover zij in overeenstemming is met de internationale verdragen, de internationale gewoonte en de algemeen erkende rechtsbeginselen terzake van nationaliteit.’

Dit beginsel was ook reeds erkend in de beslissing van het Internationaal Gerechtshof van 7 februari 1923 betreffende Tunesische en Marokkaanse nationaliteitsdecreten, waar gesteld werd:

‘La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d’un État est une question essentiellement relative: elle dépend du développement des rapports internationaux. C’est ainsi que, dans l’état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principe, de l’avis de la Cour, comprises dans ce domaine réservé.’³

Hetzelfde beginsel is geformuleerd in artikel 3 van het op 6 november 1997 te Straatsburg gesloten Europees Verdrag inzake nationaliteit:⁴

* Hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht te Maastricht, Aruba en Hasselt.

1 Trb. 1967, 73; LNTS vol. 179, 89 e.v.

2 Stb. 1937, 99R.

3 C.P.J.I., Serie B, nr. 4, p. 24, ook afgedrukt in G.-R. de Groot & D. de Groot, *Jurisprudentie nationaliteitsrecht 2014/2015*, Amsterdam: Reed Business Media 2013, p. 16-32.

4 Trb. 1998, 10; CETS 166. Vergelijk ook HvJ EG 7 juli 1992, C-369/90, Jur. 1992, p. I-4239-4263, NJ 1994, 620 (Micheletti) (r.o. 10): ‘De autonomie van een land om de eigen nationaliteit te regelen vindt zijn grenzen in volkenrechtelijke verplichtingen door het desbetreffende land aangegaan.’

1. Elke staat bepaalt ingevolge zijn eigen wetgeving wie zijn onderdanen zijn.
2. Deze wetgeving wordt door andere Staten geaccepteerd voor zover zij overeenstemt met toepasselijke internationale verdragen, internationaal gewoonterecht en de rechtsbeginselen die in het algemeen inzake nationaliteit worden erkend.⁵

In deze bijdrage zal worden nagegaan welke regels van internationaal recht de autonomie van staten in het Midden-Oosten en andere islamitische staten op het gebied van het nationaliteitsrecht beperken. Daarbij zal allereerst worden stilgestaan bij de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (par. 2). Vervolgens zullen een aantal universele verdragen de revue passeren, die voor het nationaliteitsrecht belangrijke bepalingen bevatten (par. 3). Daarbij zal ook het Verdrag ter vermindering van staatloosheid aan de orde komen, dat handen en voeten probeert te geven aan de boodschap van artikel 15 van de Universele Verklaring. Voor de in paragraaf 3 te behandelen verdragen zal uitdrukkelijk worden aangegeven, welke lidstaten van de Organisatie voor Islamitische Samenwerking⁵ partij zijn. Ook zal aandacht worden besteed aan eventuele door deze staten gemaakte voorbehouden. Een tweetal voor enkele staten in de islamitische wereld relevante regionale verdragen komen aan de orde in paragraaf 4. Vervolgens worden in paragraaf 5 twee specifiek voor landen in de islamitische wereld relevante verdragen behandeld.

2 Artikel 15 Universele verklaring van de Rechten van de Mens

In artikel 15 Universele verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM), geproclameerd op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, wordt bepaald: 'Ieder mens heeft recht op een nationaliteit. Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht ontzegd, van nationaliteit te veranderen'.

De universele verklaring is echter geen internationaal verdrag met alle juridische consequenties van dien.⁶ Wel is het een verklaring van de algemene vergadering van de VN, die hoge morele waarde en groot internationaal gezag heeft. Het verbaast daarom niet, dat de beginselen neergelegd in artikel 15 van de universele verklaring in vele internationale verdragen worden 'herhaald'.

Een moeilijkheid van de boodschap van artikel 15 UVRM is ook, dat het niet duidelijk is op welke nationaliteit iemand recht heeft. Evenmin is helder wat moet worden verstaan onder het 'willekeurig' ontnemen van een nationaliteit.⁷ Enkele richtlijnen

5 Zie www.oic-oci.org/oi cv2/home (bezoekt op 20 april 2014).

6 Z.W. Galicki, 'Does the right to a nationality belong to the catalogue of human rights?', in: *Aan de grenzen van het Nederlandschap* (Feestbundel voor F.Th. Zilverentant, ministerie van Justitie, directie Wetgeving), 's-Gravenhage 1998, p. 69-73. G.-R. de Groot & N. Doeswijk, 'Nationaliteitsrecht en het internationale recht', Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht, in: F.J.A. van der Velden, G.R. de Groot & N. Doeswijk, *De nationaliteit in internationaal en Europees perspectief*, Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht 129, 's-Gravenhage: T.M.C. Asser Press 2004, p. 51-55.

7 Zie daarover G.-R. de Groot, *Survey on Rules on Loss of Nationality in International Treaties and Case Law*, Background paper ILEC-project, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 57 (juli 2013),

die gebruikt kunnen worden bij de beantwoording van de vraag of er in een concreet geval al dan niet sprake is van willekeur bij de ontneming van een nationaliteit, zijn te vinden in een rapport van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties aan de Human Rights Committee uit 2009.⁸

3 Universele verdragen met belang voor het nationaliteitsrecht

3.1 Nationaliteitsverdrag 1930

Bij het hierboven al vermelde Verdrag van 's-Gravenhage van 12 april 1930 nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit zijn anno 2013 twintig staten partij.⁹ Van staten uit de islamitische wereld is uitsluitend Pakistan partij bij dit verdrag.

3.2 Verdrag nationaliteit gehuwde vrouw

Een verdrag dat voor de positie van de vrouw in het nationaliteitsrecht ingrijpende gevolgen had, was het Verdrag van New York van 20 februari 1957 inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw.¹⁰ Van materieelrechtelijke betekenis zijn de artikelen 1-3 van het verdrag:

'Artikel 1

Iedere Verdragsluitende Staat stemt er mede in, dat noch de sluiting, noch de ontbinding van een huwelijk tussen een van zijn onderdanen en een vreemdeling, noch de verandering van nationaliteit door de man staande huwelijk, van rechtswege invloed zal hebben op de nationaliteit van de vrouw.

Artikel 2

Iedere Verdragsluitende Staat stemt er mede in, dat noch de vrijwillige verkrijging van een vreemde nationaliteit, noch de verwerping van deszelfs nationaliteit door een van zijn onderdanen, aan het behoud van die nationaliteit door de vrouw van zulk een onderdaan in de weg zal staan.

Artikel 3

1. Iedere Verdragsluitende Staat stemt er mede in, dat een vreemdelinge gehuwd met een van zijn onderdanen, de nationaliteit van haar echtgenoot op haar verzoek kan verkrijgen door een bijzondere bevoorrechte naturalisatieprocedure; de verlening van deze nationaliteit kan afhankelijk zijn van voorwaarden, welke worden gesteld in het belang van de nationale veiligheid of de openbare orde.

www.ceps.be/book/survey-rules-loss-nationality-international-treaties-and-case-law (bezocht op 20 april 2014).

8 Human rights and arbitrary deprivation of nationality: report of the Secretary-General, 14 december 2009, A/HRC/13/34, te raadplegen via www.unhcr.org/refworld/docid/4b83a9cb2.html (bezocht op 20 april 2014).

9 Zie voor een overzicht van de partijen: <http://treaties.un.org/pages/LONViewDetails.aspx?src=LON&id=512&lang=en> (bezocht op 20 april 2014).

10 Trb. 1965, 218; UNTS 309, 65.

2. Iedere Verdragsluitende Staat stemt er mede in, dat dit Verdrag niet zodanig mag worden uitgelegd, dat daardoor bestaande wetten of rechtsopvattingen, krachtens welke de met een onderdaan gehuwde vreemdelinge een recht heeft om op haar verzoek de nationaliteit van haar man te verkrijgen, worden aangetast.'

Momenteel, in 2014, zijn 74 staten gebonden door dit verdrag.¹¹ Zijn populariteit is anno 2014 enigszins verbazingwekkend, want indirect discrimineert het verdrag namelijk vrouwen. Weliswaar kent het Verdrag van 1957 vrouwen een zelfstandige positie toe in het nationaliteitsrecht, maar het geeft hun ook het recht op eenvoudige wijze de nationaliteit van hun echtgenoot te verwerven. Aan mannen wordt geen dergelijk recht op de nationaliteit van hun echtgenote toegekend. Een gevolg van deze ongelijke behandeling is, dat als echtgenoten om hen moverende redenen dezelfde nationaliteit willen bezitten, het de vrouw is die door het verdrag een duwtje in de rug krijgt om van nationaliteit te veranderen. In het licht van deze indirecte discriminatie heeft Nederland het verdrag vanaf 16 januari 1993 opgezegd.¹²

De volgende lidstaten van de Organisatie voor Islamitische Samenwerking zijn partij bij dit verdrag: Albanië, Azerbeidzjan, Kazachstan, Kirgizië, Libië, Maleisië, Mali, Oeganda, Pakistan, Sierra Leone en Tunesië.

3.3 Verdrag tot beperking der staatloosheid

Het belangrijkste verdrag betreffende staatloosheid is het in het kader van de Verenigde Naties op 30 augustus 1961 te New York tot stand gekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid.¹³ Dit verdrag verplicht de verdragsluitende staten er onder meer toe om de op hun grondgebied geboren staatloze kinderen de nationaliteit van land van geboorte toe te kennen:

- hetzij direct bij geboorte; of
- later (maar uiterlijk na vijf jaren gewoon verblijf in dat land) op verzoek.

Verlies van nationaliteit met staatloosheid als gevolg is slechts toegestaan:

- bij permanent verblijf in het buitenland;
- in geval van fraude bij verwerving;
- of in enkele in artikel 8 lid 3 vermelde specifieke gevallen van gedrag in strijd met de loyaliteit jegens de Staat mits bij toetreding tot het verdrag een daartoe strekkende verklaring is afgelegd.

Per april 2014 zijn 55 Staten door dit verdrag gebonden, waaronder tien lidstaten van de Organisatie voor Islamitische Samenwerking: Albanië, Azerbeidzjan, Benin,

¹¹ Zie voor een overzicht van de partijen: http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XVI-2&chapter=16&Temp=mtdsg3&lang=en (bezoekt op 20 april 2014).

¹² Kamerstukken 18 950 (R 1281), nr. 10; zie ook de kritische opmerkingen van H.U. Jessurun d'Oliveira, 'De nationaliteit van de gehuwde vrouw', *NJB* 1993, p. 563-565. Vergelijk voorts G.-R. de Groot, 'Equal Treatment of Women and Men in Nationality Law', in: I. Westendorp (red.), *The Women's Convention Turned 30: Achievements, Setbacks, and Prospects*, Cambridge/Antwerpen/Portland: Intersentia 2012, p. 185-200.

¹³ *Trb.* 1967, 124; *UNTS* 989, 175.

Ivoorkust, Libië, Niger, Nigeria, Tsjaad, Tunesië en Turkmenistan.¹⁴ Niger maakte een voorbehoud met betrekking tot de artikelen 11, 14 en 15. Deze artikelen betreffen toezicht op de uitvoering van het verdrag. Tunesië maakte ook een voorbehoud ten aanzien van de artikelen 11 en 14. Belangrijker is evenwel een door Tunesië afgelegde verklaring met betrekking tot artikel 8 lid 3, waarin dit land bedong om diverse verliesgronden in het nationaliteitsrecht te mogen handhaven, zelfs als de toepassing daarvan staatloosheid het gevolg zou zijn. De verklaring van Tunesië ging veel verder dan door het verdrag wordt toegestaan. Diverse andere verdragsluitende staten hebben daarom tegen deze Tunesische verklaring geprotesteerd. Onderstreept zij evenwel, dat de onderhavige verklaring een juridisch-technisch karakter heeft en in het geheel geen verband houdt met de islam.

In 2011 heeft de UNHCR een belangrijke expertmeeting over de interpretatie van de artikelen 1-4 van het Verdrag van 1961 georganiseerd te Dakar (Senegal). De resultaten van deze bijeenkomst zijn gepubliceerd als UN High Commissioner for Refugees, *Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children: ('Dakar Conclusions')*.¹⁵ Op de basis van deze conclusies heeft de UNHCR richtlijnen opgesteld, die in december 2012 zijn gepubliceerd.¹⁶ In de herfst van 2013 organiseerde de UNHCR te Tunis ook een expertmeeting over de uitleg van de artikelen 5-9 van datzelfde verdrag. De conclusies daarvan verschenen in maart 2014 als UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Expert Meeting – Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality ('Tunis Conclusions')*.¹⁷ Op de basis van deze conclusies zullen in de loop van 2014 door de UNHCR richtlijnen worden gepubliceerd.

3-4 Internationaal Verdrag ter uitbanning van rassendiscriminatie

Uit de artikelen 1 en 5 van de Internationale conventie ter bestrijding van rassendiscriminatie van 21 december 1965¹⁸ volgt dat onder meer het recht op een nationaliteit niet mag afhangen van ras, huidskleur of nationale of etnische oorsprong. In artikel 5 lezen we:

‘Overeenkomstig de fundamentele verplichtingen vervat in artikel 2 van dit Verdrag nemen de Staten die partij zijn bij dit verdrag de verplichting op zich rassendiscriminatie in al haar vormen te verbieden en uit te bannen en het recht van een ieder, zonder

14 https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en (bezocht op 20 april 2014). Zie over dit verdrag gedetailleerd G.-R. de Groot, *Preventing statelessness among children: Interpreting Articles 1-4 Convention on the reduction of statelessness and relevant international human rights norms*, Background paper, March 2012, UNHCR: Genève, alsmede G.-R. de Groot, *Avoiding statelessness caused by loss or deprivation of nationality: Interpreting Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness and relevant international human rights norms*, Background paper UNHCR, Genève, oktober 2013.

15 Te raadplegen via www.unhcr.org/refworld/docid/4e8423a72.html (bezocht op 20 april 2014).

16 *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 December 2012, HCR/GS/12/04, te raadplegen via www.refworld.org/docid/50d460c72.html (bezocht op 20 april 2014).

17 Te raadplegen via www.refworld.org/docid/533a754b4.html (bezocht op 20 april 2014).

18 Trb. 1966, 237; UNTS 660, 195. Zie De Groot & Doeswijk 2004, p. 71-72 en 92.

onderscheid naar ras, huidskleur of nationale of etnische afstamming, op gelijkheid voor de wet te verzekeren, in het bijzonder wat het genot van de navolgende rechten betreft: ...

d. andere burgerrechten, met name: ...

(iii) het recht op een nationaliteit; ...'

Anno 2014 zijn 177 staten gebonden door dit verdrag.¹⁹ Bijna alle staten van de Organisatie voor Islamitische Samenwerking zijn partij met uitzondering van Brunei, Maleisië en Syrië. Ten aanzien van de zonet geciteerde bepaling is geen enkel voorbehoud gemaakt.

'General Recommendation No. 30 on Discrimination Against Non-Citizens (2004)' van het 'Committee on the elimination of racial discrimination' bevat enkele beginselen over de toegang tot een nationaliteit. Beginsel 16 van deze 'General Recommendation' is van bijzonder belang: 'Reduce statelessness, in particular statelessness among children, by, for example, encouraging their parents to apply for citizenship on their behalf and allowing both parents to transmit their citizenship to their children.'

3.5 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Artikel 24 lid 3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 16 december 1966 (IVBPR):²⁰ 'Elk kind heeft het recht een nationaliteit te verwerven.'

Artikel 24 geeft echter niet aan op de nationaliteit van welk land het kind recht heeft. Het artikel spreekt uitdrukkelijk over een 'right to acquire a nationality' (in de Franse taalversie: 'droit d'acquérir une nationalité'). In dit opzicht zijn de bepalingen van het Verdrag van 1961 veel concreter.

Niettemin zet artikel 24 IVBPR een belangrijke stap door te beklemtonen, dat een kind (*child*) het recht heeft om een nationaliteit te verwerven. Het begrip 'kind' moet worden uitgelegd als een persoon beneden de achttien jaar. Dit legt op de Verdragsluitende Partijen de verplichting om deze bepaling dusdanig te implementeren, dat een staatloos kind het recht heeft voor het bereiken van de meerderjarigheid een nationaliteit te verwerven. Deze verplichting beïnvloedt de verplichtingen van staten krachtens artikel 1 lid 1 jo. artikel 1 lid 2 onder a van het Verdrag van 1961. In het licht van artikel 24 IVBPR is het niet meer aanvaardbaar om de verwerving van de nationaliteit van het land van geboorte door een aldaar geboren staatloos kind uit te stellen tot de achttiende verjaardag van het kind.

Artikel 24 lid 3 IVBPR moet worden gelezen in samenhang met artikel 3 IVBPR (gelijke rechten van mannen en vrouwen) en artikel 26 IVBPR (een zelfstandige discriminatie verbiedende bepaling, die 'prohibits discrimination in law or in fact in

19 Zie http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en (bezocht op 20 april 2014).

20 Trb. 1978, 177; UNTS 999, 171.

any field regulated or protected by public authorities’, inclusief bij de verwerving, ontneming of verlies van de nationaliteit). In dat licht heeft ook de Human Rights Committee benadrukt in General Comment No. 17 over artikel 24:²¹

‘While the purpose of this provision is to prevent a child from being afforded less protection by society and the State because he is stateless, it does not necessarily make it an obligation for States to give their nationality to every child born in their territory. However, States are required to adopt every appropriate measure, both internally and in cooperation with other States, to ensure that every child has a nationality when he is born. In this connection, no discrimination with regard to the acquisition of nationality should be admissible under internal law as between legitimate children and children born out of wedlock or of stateless parents or based on the nationality status of one or both of the parents.’

168 staten zijn partij bij het onderhavige verdrag, waaronder de meeste lidstaten van de Organisatie voor Islamitische Samenwerking (met uitzondering van: Brunei, Maleisië, Oman, Qatar en Saudi-Arabië). Voor het nationaliteitsrecht relevante voorbeholden ontbreken.

3.6 Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen

Van groot belang is artikel 9 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen:²²

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, verlenen vrouwen gelijke rechten als mannen om een nationaliteit te verkrijgen, van nationaliteit te veranderen of deze te behouden. Zij waarborgen in het bijzonder dat noch een huwelijk met een buitenlander, noch een wijziging van nationaliteit van de echtgenoot staande huwelijk, automatisch de nationaliteit van de echtgenote verandert, haar staatloos maakt of haar dwingt de nationaliteit van haar echtgenoot aan te nemen.
2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, verlenen vrouwen gelijke rechten als mannen wat de nationaliteit van hun kinderen betreft.’

Anno 2014 zijn 187 staten partij bij dit verdrag, dat wil zeggen bijna alle staten. Het verdrag is echter niet geratificeerd door Iran, Somalië en Soedan. Ook Zuid-Soedan is niet gebonden.²³

²¹ Aangenomen tijdens de 35ste zitting van het Human Rights Committee op 7 april 1989 (te raadplegen via www.unhcr.org/4517ab402.html (bezocht op 20 april 2014)).

²² New York, 10 december 1979, Trb. 1980, 146; UNTS 660, 195. Zie over de verdragsgeschiedenis van art. 9 bijzonder uitvoerig: L.A. Rehof, *Guide to the travaux préparatoires of the United Nations Convention on the elimination of all forms of discrimination against women*, Dordrecht: 1993, p. 102-109. Zie over art. 9 Vrouwenverdrag ook G.-R. de Groot, ‘De positie van de vrouw in het nationaliteitsrecht’, in: A.W. Heringa, J. Hes & L. Lijnzaad, *Het Vrouwenverdrag: beeld van een verdrag ...*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 1994, p. 89-106.

²³ Zie voor een overzicht van de partijen: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en (bezocht op 20 april 2014).

Diverse landen hebben een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de zo-even vermelde bepaling, met name ook door landen uit de islamitische wereld.²⁴

Irak (13 augustus 1986), Maleisië (5 juli 1995/ 6 februari 1998), en de Verenigde Arabische Emiraten maakten een voorbehoud op het hele artikel 9. Een interessante vraag is natuurlijk waarom het voorbehoud werd gemaakt. De Verenigde Arabische Emiraten legden daarover de volgende verklaring af:

‘The United Arab Emirates, considering the acquisition of nationality an *internal matter* which is governed, and the conditions and controls of which are established, by national legislation makes a reservation to this article and does not consider itself bound by the provisions thereof.’ [cursivering door auteur]

Oorspronkelijk maakte ook Turkije (1985) een voorbehoud met betrekking tot artikel 9, omdat de inhoud daarvan in strijd was met het Turkse nationaliteitsrecht; maar dit voorbehoud werd ingetrokken in 2008. Het voorbehoud van Maleisië werd in 1998 beperkt tot tweede lid.

Talrijk zijn de voorbehouden ten aanzien van artikel 9 lid 2. De volgende staten uit de islamitische wereld dienen te worden vermeld: Algerije (22 mei 1996), Bahrein (18 juni 2006), Brunei Darussalam (24 mei 2006), Egypte (18 september 1981), Jordanië (1 juli 1992), Koeweit (2 september 1994), Libanon (16 april 1997), Maleisië (5 juli 1995/6 februari 1998), Marokko (21 juni 1993), Oman (7 februari 2006), Saudi-Arabië (7 september 2000), Syrië (28 maart 2003) en Tunesië (20 september 1985).

Als reden voor hun voorbehoud voerden Algerije en Marokko aan, dat artikel 9 lid 2 in strijd is met het eigen nationaliteitsrecht. Egypte gaf aan dat hun voorbehoud was ingegeven door de wens om dubbele nationaliteit te voorkomen. Diverse andere staten maakten overigens bezwaar tegen deze voorbehouden.

Nu overigens ook in islamitische staten in toenemende mate *ius sanguinis a patre et matre* wordt ingevoerd, wordt de weerstand tegen artikel 9 lid 2 geringer. In dat licht hebben Algerije (2009), Egypte (2008) en Marokko (2011) het door hen gemaakte voorbehoud ingetrokken. Ook Tunesië zou dat inmiddels kunnen doen, omdat het Tunesische nationaliteitsrecht nu in overeenstemming met de inhoud van artikel 9 is.

Discriminatie van vrouwen in het nationaliteitsrecht, met name met betrekking tot het doorgeven van hun nationaliteit aan kinderen, bestaat nog in Bahrein, Brunei, Iran, Jordanië, Libanon, Koeweit, Maleisië, Oman, Saudi-Arabië, Syrië en de Verenigde Arabische Emiraten. In Bahrein, Jordanië, Libanon en Koeweit wordt overigens wel gediscussieerd over de mogelijke invoering van een *ius sanguinis a matre*.

24 G.-R. de Groot in: Westendorp (red.) 2012, p. 185-200.

3.7 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Van zeer groot belang zijn de artikelen 7 en 8 van het op 20 november 1989 te New York gesloten Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK):²⁵

‘Artikel 7

1. Het kind wordt onmiddellijk na de geboorte ingeschreven en heeft vanaf de geboorte het recht op een naam, het recht een nationaliteit te verwerven en, voor zover mogelijk, het recht zijn of haar ouders te kennen en door hen te worden verzorgd.
2. De Staten die partij zijn, waarborgen de verwezenlijking van deze rechten in overeenstemming met hun nationale recht en hun verplichtingen krachtens de desbetreffende internationale akten op dit gebied, in het bijzonder wanneer het kind anders staatloos zou zijn.

Artikel 8

1. Staten die partij zijn, verbinden zich tot eerbiediging van het recht van het kind zijn of haar identiteit te behouden, met inbegrip van nationaliteit, naam en familiebetrekkingen zoals wettelijk erkend, zonder onrechtmatige inmenging.
2. Wanneer een kind op niet rechtmatige wijze wordt beroofd van enige of alle bestanddelen van zijn of haar identiteit, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand en bescherming, teneinde zijn identiteit te herstellen.’

Lid 1 van artikel 7 IVRK komt overeen met artikel 3 Verklaring van de rechten van het kind (Resolutie 1386 (XIV) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 november 1959).

Anno 2014 zijn bijna alle lidstaten van de Verenigde Naties partij bij dit verdrag behalve Somalië, de Verenigde Staten en Zuid-Soedan.

De vroegere voorzitter van het ‘UN Committee on the Rights of the Child’, Jaap Doek, heeft onderstreept dat ‘the drafters of the ICCPR felt that a State could not accept an unqualified obligation to accord its nationality to every child born on its territory regardless the circumstances’.²⁶ Hij beklemtoonde daar eveneens dat het CRC Committee niet voorstelt dat alle Staten ‘the *jus soli* approach’ zouden moeten invoeren, maar dat het op zijn plaats is dat ‘all necessary measures are taken to prevent the child from having no nationality’. Eenzelfde standpunt wordt ingenomen door het Human Rights Committee in zijn General Comment No. 17.

De bedoelde maatregelen zullen zeker niet uitsluitend door het land van geboorte van het kind moeten worden genomen, maar ook door het land van de nationaliteit van (de/ een) ouder(s). Het is in het licht van artikel 7 IVRK onaanvaardbaar, dat het land van de nationaliteit van een ouder de verwerving van de nationaliteit beperkt voor een in het buitenland geboren kind, indien daardoor staatloosheid wordt veroorzaakt.

²⁵ Trb. 1990, 170; Trb. 1998, 62; UNTS 1577, 3.

²⁶ RSQ 2006, p. 26-28.

Aangetekend zij dat enkele staten een voorbehoud maakten op artikel 7 IVRK. In de islamitische wereld betreft dit Koeweit, Oman en de Verenigde Arabische Emiraten. Oorspronkelijk maakte ook Tunesië een voorbehoud, maar dit werd ingetrokken in 2002.

Koeweit motiveerde het door dit land gemaakte voorbehoud als volgt: ‘The State of Kuwait understands the concepts of this article to signify the right of the child who was born in Kuwait and whose parents are unknown (parentless) to be granted the Kuwaiti nationality as stipulated by the Kuwaiti Nationality Laws.’

Oman legde een soortgelijke verklaring af: ‘The Sultanate considers that article 7 of the Convention as it relates to the nationality of a child shall be understood to mean that a child born in the Sultanate of unknown parents shall acquire Oman nationality, as stipulated in the Sultanate’s Nationality Law.’

Kennelijk willen Koeweit en Oman de gewraakte bepaling beperken tot aldaar ontdekte vondelingen, terwijl artikel 7 IVRK meer in zijn algemeenheid staatloosheid van kinderen wil voorkomen.

De Verenigde Arabische Emiraten onderstrepen hun autonomie in nationaliteitsrechtelijke aangelegenheden: ‘The United Arab Emirates is of the view that the acquisition of nationality is an internal matter and one that is regulated and whose terms and conditions are established by national legislation.’ [cursivering door auteur]

Wat echter weer opvalt, is dat geen van deze motiveringen een relatie met de sharia legt. Ze zijn juridisch-technisch gemotiveerd en hebben geenszins een religieuze dimensie.

Artikel 7 IVRK is overigens de kennelijke bron van inspiratie van de International convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families, gesloten op 18 december 1990 te New York.²⁷ Artikel 29 van dat verdrag bepaalt: ‘Each child of a migrant worker shall have the right to a name, to registration of birth and to a nationality.’

3.8 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Op 13 december 2006 werd te New York de ‘Convention on the Rights of Persons with Disabilities’ gesloten.²⁸ De Conventie trad in werking op 3 mei 2008. Anno 2014 zijn 145 staten partij bij dit verdrag.²⁹ Van de landen aangesloten bij the Organisatie voor Islamitische Samenwerking hebben Gambia, Somalië en Tadzjikistan dit verdrag noch geratificeerd noch ondertekend. Brunei, Tsjaad, Kameroen, de Comoren, Guinea Bissau, Guyana, Kyrgystan, Libanon, Libië en Oezbekistan hebben wel ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

27 UNTS 2220, 3. Zie https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en (bezoekt op 20 april 2014).

28 UNTS 2515, 3.

29 Zie voor een overzicht van de partijen: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en (bezoekt op 20 april 2014). Opmerkelijk is trouwens dat Nederland dit verdrag nog niet heeft geratificeerd.

Artikel 18 bevat regels betreffende het nationaliteitsrecht:

1. States Parties shall recognize the rights of persons with disabilities to liberty of movement, to freedom to choose their residence and to a nationality, on an equal basis with others, including by ensuring that persons with disabilities:
 - a) Have the right to acquire and change a nationality and are not deprived of their nationality arbitrarily or on the basis of disability;
 - b) Are not deprived, on the basis of disability, of their ability to obtain, possess and utilize documentation of their nationality or other documentation of identification, or to utilize relevant processes such as immigration proceedings, that may be needed to facilitate exercise of the right to liberty of movement;
 - c) Are free to leave any country, including their own;
 - d) Are not deprived, arbitrarily or on the basis of disability, of the right to enter their own country.
2. Children with disabilities shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name, the right to acquire a nationality and, as far as possible, the right to know and be cared for by their parents.'

Opmerkelijk is dat Maleisië bij de ratificatie in 2010 een voorbehoud heeft gemaakt ten aanzien van artikel 18. Een reden daarvoor wordt niet gegeven. Kennelijk heeft men gespiekt bij buurland Thailand, dat in 2008 eenzelfde voorbehoud heeft gemaakt.

4 Regionale verdragen met relevantie voor staten in de islamitische wereld

4.1 African Charter on the Rights and Welfare of the Child (Addis Ababa (Ethiopia) 1990)

De op 11 juli 1990 te Addis Ababa gesloten 'African Charter on the Rights and Welfare of the Child'³⁰ bevat het recht op een nationaliteit in artikel 6. De African Charter trad in werking in 1999. Anno 2012 zijn 43 staten partij bij de Charter,³¹ waaronder 21 lidstaten van de Organisatie voor Islamitische Samenwerking (Algerije, Benin, Burkina Fasso, Egypte, Gabon, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Ivoorkust, Libië, Mali, Mauritanië, Nigeria, Niger, Oeganda, Senegal, Sierra Leone, Soedan, Tsjaad en Togo).

Artikel 6 over 'Name and Nationality' bepaalt:

1. Every child shall have the right from his birth [t]o a name.
2. Every child shall be registered immediately after birth.

³⁰ OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990).

³¹ Zie www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/African%20Charter%20on%20the%20Rights%20and%20Welfare%20of%20the%20Child.pdf (bezocht op 20 april 2014).

3. Every child has the right to acquire a nationality.
4. States Parties to the present Charter shall undertake to ensure that their Constitutional legislation recognize the principles according to which a child shall acquire the nationality of the State in the territory of which he has been born if, at the time of the child's birth, he is not granted nationality by any other State in accordance with its laws.'

Artikel 6 lid 4 geeft voorkeur aan het eerste staatloosheid vermijdende alternatief van artikel 1 lid 1 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid van 1961. Opmerkelijk is dat het de 'constitutional recognition' eist van de beginselen betreffende de toekenning van de nationaliteit van het land van geboorte aan anders staatloze kinderen.

Op 25 maart 2011 concludeerde de 'African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child' dat Kenya de rechten van in Kenya geboren etnisch Nubische kinderen schond betreffende 'non-discrimination, nationality and protection against statelessness' zoals gegarandeerd door artikel 6 lid 3 en lid 4 van de Charter.³² Vermeld zij verder de Resolutie van de Asian African Legal Consultative Organization over 'Legal identity and statelessness' van 8 april 2006.³³

4.2 Commonwealth of Independent States Convention on human rights and fundamental freedoms

De meeste opvolgerstaten van de Sovjet-Unie sloten op 26 mei 1995 de 'Commonwealth of Independent States Convention on human rights and fundamental freedoms'.³⁴ Artikel 24 herhaalt de boodschap van artikel 15 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens, maar gebruikt het woord 'burgerschap' in plaats van 'nationaliteit':

1. Everyone shall have the right to citizenship.
2. No one shall be arbitrarily deprived of his citizenship or of the right to change it.'

De voorkeur voor de term 'citizenship' kan worden verklaard door het feit, dat de term 'nationaliteit' in de Sovjet-Unie – daardoor in de Russische taal – een etnische connotatie had.³⁵

Van de lidstaten aangesloten bij de Organisatie voor Islamitische Samenwerking zijn Kirgizië en Tadzjikistan ook door dit verdrag gebonden.

32 Zie www.ihrda.org/2011/03/kenya-violates-african-children%e2%80%99s-charter-as-nubian-children-suffer-discrimination-and-statelessness (bezocht op 20 april 2014).

33 Zie www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=44eaddc54 (bezocht op 20 april 2014).

34 Zie www.unhcr.org/refworld/docid/49997ae32c.html (bezocht op 20 april 2014).

35 Zie <http://eudo-citizenship.eu/databases/citizenship-glossary/terminology> (bezocht op 20 april 2014) onder het trefwoord: Russia.

4.3 Protocol to the African Charter on human and people's rights on the rights of women in Africa

Het op 11 juli 2003 te Maputo tot stand gekomen 'Protocol to the African Charter on human and people's rights on the rights of women in Africa'³⁶ bepaalt in artikel 6 (over 'Marriage'):

'States Parties shall ensure that women and men enjoy equal rights and are regarded as equal partners in marriage. They shall enact appropriate national legislative measures to guarantee that:

(...)

- g) a woman shall have the right to retain her nationality or to acquire the nationality of her husband;
- h) a woman and a man shall have equal rights, with respect to the nationality of their children except where this is contrary to a provision in national legislation or is contrary to national security interests.'

Tot nog toe hebben 28 staten dit protocol geratificeerd, waardoor veertien staten aangesloten bij de Organisatie voor Islamitische Samenwerking (Benin, Burkina Faso, De Comoren, Djibouti, Gambia, Guinea-Bissau, Libië, Mali, Mauritanië, Mozambique, Nigeria, Oeganda, Senegal, en Togo).³⁷

5 Relevante verdragen in de islamitische wereld

5.1 Arab Charter on Human Rights

In de 'Arab Charter on Human rights' van 15 september 1994,³⁸ welke nooit in werking trad, garandeerde artikel 24 het recht op een nationaliteit op een wijze die artikel 15 van de Universele Verklaring parafraseert: 'No citizen shall be arbitrarily denied of his original nationality, nor denied his right to acquire another nationality without legal basis.'

Een nieuwe 'Arab Charter on Human Rights' werd door de 'Council of the League of Arab States' aangenomen op 22 mei 2004.³⁹ De Charter trad in werking op 15 maart 2008. Artikel 29 gaat over het recht op een nationaliteit:

- 1. Everyone has the right to nationality. No one shall be arbitrarily or unlawfully deprived of his nationality.
- 2. States parties shall take such measures as they deem appropriate, in accordance with their domestic laws on nationality, to allow a child to acquire the mother's nationality, having due regard, in all cases, to the best interests of the child.

36 www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Protocol%20on%20the%20Rights%20of%20Women.pdf (bezoekt op 20 april 2014).

37 www.achpr.org/instruments/women-protocol/ratification (bezoekt op 20 april 2014).

38 Zie www1.umn.edu/humanrts/instree/arabcharter.html (bezoekt op 20 april 2014).

39 Zie www1.umn.edu/humanrts/instree/loas2005.html?msource=UNWDEC19001&tr=y&auid=3337655 (bezoekt op 20 april 2014).

3. Non one shall be denied the right to acquire another nationality, having due regard for the domestic legal procedures in his country.’

Lid 2 is door verwijzing naar nationaal recht duidelijk niet in overeenstemming met artikel 9 lid 2 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle discriminatie van vrouwen.

Opmerkelijk is verder dat het derde lid het ‘verwerven’ van een andere nationaliteit toestaat en niet zoals artikel 15 UVRM het ‘veranderen’ van nationaliteit. Deze formulering is waarschijnlijk veroorzaakt door het feit, dat meerdere islamitische staten niet voorzien in de mogelijkheid om afstand te doen van hun nationaliteit, zelfs niet door personen die tevens een andere nationaliteit bezitten. Dat is bijvoorbeeld het geval in Algerije, Bangladesh, Iran, Jemen, Libië, Marokko, Syrië en Tunesië.⁴⁰

5.2 Covenant on the Rights of the Child in Islam

Ook de ‘Covenant on the Rights of the Child in Islam’ aangenomen door de 32ste ‘Islamic Conference of Foreign Ministers’⁴¹ in Sana’a (Jemen) in juni 2005 onderstreept het recht van een kind op een nationaliteit. Artikel 7 bepaalt:

1. A child shall, from birth, have right to a good name, to be registered by authorities concerned, to have his nationality determined and to know his/her parents, all his/her relatives and foster mother.
2. States Parties to the Covenant shall safeguard the elements of the child’s identity, including his/her name, nationality, and family relations in accordance with their domestic laws and shall make every effort to resolve the issue of statelessness for any child born on their territories or to any of their citizens outside their territory.
3. The child of unknown descent or is legally assimilated to this status shall have the right to guardianship and care but without adoption. He shall have a right to a name, title and nationality.’

Deze bepaling is eenduidig geïnspireerd door de artikelen 7 en 8 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Interessant is dat artikel 7 lid 2 zowel het land van geboorte van het kind als het land van de nationaliteit van een ouder aanwijst als verantwoordelijk voor de toekenning van de nationaliteit ten einde staatloosheid te vermijden. Verder is de aandacht voor de rechtspositie van kinderen die zich juridisch in dezelfde positie bevinden als kinderen van onbekende afstamming van groot belang. Bij deze doelgroep gaat het om kinderen van wie een ouder wellicht bekend is, maar die geen juridische familierechtelijke betrekking met deze ouder hebben. Zij bevinden zich inderdaad in dezelfde kwetsbare positie als vondelingen en hebben dringend behoefte aan bescherming van hun recht op een nationaliteit.

⁴⁰ Zie Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap, commentaar op art. 9.

⁴¹ Zie www.unhcr.org/refworld/docid/44eaf0e4a.html (bezoekt op 20 april 2014).

6 Concluderende opmerkingen

We kunnen constateren dat er al met al behoorlijk wat verdragsverplichtingen zijn die de autonomie van landen in de islamitische wereld op gebied van nationaliteitsrecht beperken.

Sommige landen hebben eenduidig aarzelingen ten aanzien van sommige verdragen, hetgeen kan worden afgeleid uit niet-ratificatie of uit toetreding met voorbehouden. Maar de redenen voor deze aarzelingen blijken niet ‘typisch voor de islamitische wereld’ te zijn. Zelfs de weerstand tegen toekenning van de moederlijke nationaliteit aan kinderen (*ius sanguinis a matre*) neemt zienderogen af. De gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het nationaliteitsrecht lijkt ook in de islamitische wereld wellicht slechts een kwestie van tijd te zijn.

Opmerkelijk is dat de Arab Charter uit 2004 het recht kent om een andere nationaliteit te verwerven, in plaats van de garantie om van nationaliteit te veranderen. Daar zou wel eens een meer principiële reden achter kunnen zitten, namelijk het feit dat een moslim niet vrijwillig de nationaliteit van een islamitische staat zou moeten kunnen opgeven.

Internationale attentie verdient artikel 7 van de *Convention on the Rights of Children in Islam*: de aandacht voor de rechtspositie van kinderen die zich juridisch in dezelfde positie bevinden als kinderen van onbekende afstamming is van groot belang en zou ook Staten buiten de islamitische wereld moeten inspireren.

‘Als Marokkaan word je geboren, als Marokkaan sterf je’

Kanttekeningen bij het Marokkaanse nationaliteitsrecht

Frans van der Velden*

1 Inleiding

In de islam-georiënteerde wereld is Marokko een van de weinige landen die zich uitgesproken goed lenen voor vergelijking met het recht van de westerse wereld.

Het land kent reeds eeuwenlang een vrij homogene staatsstructuur met een staatshoofd dat rechtens zowel in politiek als in religieus opzicht de leider van het volk is, het grondgebied van Marokko is voor een belangrijk gedeelte al eeuwenlang hetzelfde en is een deel van het nationale erfgoed, en bovendien is de islam sinds onze achtste eeuw *de facto* en sinds de eerste Marokkaanse grondwet van 1956 ook *de jure* staatsgodsdienst met de islam-interpretatie van de in Marokko heersende rechtsschool – de malikitische *madhab* – daarbij als richtinggevend.

Daarnaast kent Marokko een juristendom dat al veel decennia op Franse wijze geschoold is en beheerst het land mede als gevolg van het Franse protectoraat een wetgevingsmethodiek die voor Nederlandse rechtsvergelijkers heel toegankelijk is.

Het Marokkaanse nationaliteitsrecht is geregeld in de Nationaliteitswet van 6 september 1958 en is enige jaren geleden, op 5 april 2007, vrij ingrijpend gewijzigd. Na enige opmerkingen over het begrip nationaliteit in Marokkaanse context zullen de karakteristieke bepalingen van de wetgeving besproken worden om vervolgens in het bijzonder stil te staan bij de recente wetswijzigingen.

2 Marokkaanse nationaliteitsbegrip

Een benadering van het Marokkaanse nationaliteitsbegrip is niet eenvoudig. Marokko's staatsstructuur wordt gekenmerkt door traditie en de islam, en de relatie tussen burger en staatsmacht is daardoor gekleurd.

* Frans van der Velden is emeritus hoogleraar Familierecht van etnische minderheden in Nederland, Vrije Universiteit Amsterdam.

Naar westers recht is nationaliteit een rechtsband tussen een staat en een natuurlijk persoon. Wat precies het karakter van deze rechtsband is – een wederkerige overeenkomst waaraan staat en persoon rechten en verplichtingen ontleen, een door de staat aan een persoon toegekende status of een relatie *sui generis* –, is moeilijk te zeggen. Wel is duidelijk dat sinds de Franse revolutie nationaliteit geworden is van onderdaanschap tot staatsburgerschap.

In Marokko spelen, evenals in andere landen van de islam-georiënteerde wereld, ook andere factoren een rol. Naar islamitisch recht zijn staat en religie onlosmakelijk met elkaar verbonden: de islam is religie en staat, *dien we dawla*. De religie vindt zijn fysieke bestaan, zijn structuur, in de staat, de staat ontleent zijn bestaansrecht alleen aan de religie. Het ideaalbeeld, dat in zekere zin alleen in de eerste dertig jaar van de islam bestaan heeft, is dat de leider, de kalief, zowel geestelijke voorganger als wereldlijke machthebber is. Hij wordt op basis van zijn politieke en religieuze programma tot kalief geroepen en met de *bei'a*, de eed van trouw die de religieuze en lokale vertegenwoordigers van het volk jegens hem afleggen, in zijn functie bevestigd. Idealiter is hij de leider van de hele geloofsgemeenschap, de *oemma*, en heerser over het hele islamitische grondgebied, de *dār al-islām*.

Dit beeld van de heerser die zowel wereldlijk als geestelijk leider van de gemeenschap is, heeft het Marokkaanse staatsbestel vele eeuwen gekenmerkt en is, zij het in afgezwakte vorm, ook thans nog te herkennen. De Marokkaanse Grondwet van 2011 vermeldt in navolging van de eerdere grondwetten de dubbele functie van de koning. Artikel 41 van de Grondwet bepaalt dat hij als *emir el-moeminiin* de islam dient te beschermen en daarom voorzitter is van de Raad van Oelama, het raadgevend lichaam voor religieuze zaken.¹ En artikel 42 geeft zijn functie als staatshoofd weer, als degene die de Grondwet moet handhaven, het politieke systeem moet beschermen en de onafhankelijkheid van het koninkrijk moet waarborgen. En hoewel de Grondwet de *bei'a*, de eed van trouw aan de koning als leider der gemeenschap, niet vermeldt, brengt de traditie mee dat deze eed, zoals de shari'a voorschrijft bij het aantreden van een nieuwe leider, een nieuwe kalief, wordt afgelegd door de vertegenwoordigers van de religieuze, de politieke en de lokale gemeenschap.² En vandaag de dag wordt nog jaarlijks bij de viering van de troonsbestijging van de Marokkaanse koning door de vertegenwoordigers van de religieuze en politieke gemeenschap deze *bei'a*, deze eed van trouw herhaald.

De *bei'a*, de eed van trouw, die door de vertegenwoordigers van de bevolking namens hen wordt afgelegd, verplicht ieder Marokkaan tot een 'allégeance perpétuelle' een blijvende onderwerping aan de koning als *emir el-moeminiin* en als politieke machthebber. Waar in de westerse maatschappij het begrip nationaliteit een band tussen staat en staatsburgers weergeeft, was nationaliteit in Marokko lange tijd, en is die thans nog in bepaalde mate, een politieke en religieuze band tussen de koning en

1 Een belangrijk vereiste voor de verkiesbaarheid tot kalief is dat de kandidaat tot de familie van de profeet behoort, *sharief* is, en op grond daarvan *emir el-moeminiin*, leider der gelovigen.

2 Mawardi, Abu'l-Hasan al-, *Al-Ahkam as-Sultaniyyah, The Laws of Islamic Government*, translated by Dr. Asadullah Yate, London 1996, p. 26.

zijn onderdanen, een band waarnaar de koning in zijn regelmatige speeches tot het volk niet nalaat te verwijzen.³

3 Verrijging en verlies van de Marokkaanse nationaliteit vóór 1958

Deze dubbele band tussen koning en onderdaan gaat terug tot de eerste Marokkaanse heerser, *Moulay Idriss*, en heeft als ongeschreven gewoonterechtelijke regel gegolden tot 1 oktober 1958, toen in Marokko de wet op de Marokkaanse nationaliteit van kracht werd.⁴

Tot 1958 was de vraag wie onderdaan was, eenvoudig te beantwoorden: je werd als Marokkaan geboren, en je overleed als Marokkaan. Wie een Marokkaanse vader had of, mocht die – in juridische zin – onbekend zijn, een Marokkaanse moeder, was Marokkaan en bleef dat ook zijn hele leven. Alleen de koning kon iemand uit dat onderdaanschap ontslaan. Deze op het *jus sanguinis*-beginsel gebaseerde nationaliteitsregel sloot uit dat de nationaliteit verkregen kon worden op gronden als huwelijk, naturalisatie of geboorte of verblijf in het land (*iure soli*).⁵ De uit Spanje verdreven moslims hebben in Marokko eeuwenlang een onvolwaardige positie gehad (*al-Andalous*).⁶ Zelfs vondelingen, die volgens de malikitische islam vrijwel steeds als lid beschouwd worden van de moslimgemeenschap waarbinnen zij gevonden zijn, bezaten de Marokkaanse nationaliteit niet.⁷

Een eerste wettelijke regel inzake nationaliteit is te vinden in het Verdrag van Madrid van 3 juli 1880. Als in de zeventiende eeuw het internationale handelsverkeer tussen het Westen en de landen van de Arabische wereld intensiveert, doen zich ook handelsconflicten voor die vragen van rechterlijke bevoegdheid en toepasselijk recht meebrengen. Het antwoord lag in het systeem van de *capitulairia*, verdragen die vreemde staten het recht gaven consulaire rechtbanken op te richten ter beslechting overeenkomstig westers recht van geschillen tegen gedaagde onderdanen van de westerse staat waarmee zo'n capitulair verdrag gesloten was.⁸ Ook met Marokko werden dergelijke *capitulairia* gesloten. Nederland kende zo'n capitulaire afspraak met Marokko sinds het Verdrag van 26 mei 1683 (ook wel aangeduid als het Verdrag van 3 december 1684), welke afspraak herhaald is in het Verdrag van Tetouan van 2 december 1791.⁹ Frankrijk, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika kenden vrijwel identieke regelingen. Handige Marokkanen die een westerse nationaliteit wisten te verkrijgen en dus bipatride werden, konden in geschillen waarin zij gedaagde waren, zich naar verkieszen beroepen op hun Nederlandse of Marokkaanse nationaliteit en aldus forum shoppen tussen het

3 P. Decroux, *Le droit privé marocain*, Tome 2, *Droit international privé*, Rabat/Paris 1963, p. 11-12.

4 Cour d'appel de Rabat 30 januari 1959, *Revue marocaine de droit* 30 januari 1959, p. 263-264.

5 In Marokko is adoptie geen grond voor nationaliteitsverrijging; de islam verbiedt adoptie.

6 P. Decroux, 'Quelques réflexions sur le code de la nationalité marocaine', *Revue juridique et politique d'Outre-Mer* 1961, vol. 15, p. 64.

7 A. Benjelloun, 'Le Code de la Nationalité Marocaine', *Revue marocaine de droit* juni 1959, p. 241-262.

8 Deze *capitulairia* zijn waarschijnlijk vernoemd naar de middeleeuwse *capitulairia*, rijksbrede keizerlijke wetgeving in met name het Frankische rijk.

9 Zie J. van Oordt, *De privaatrechtelijke toestand van den koopman in de landen van den islam*, Leiden 1899, p. 281 e.v.

Marokkaanse en westerse recht. Om daaraan een einde te maken, werd in artikel 15 van het Verdrag van Madrid van 1880 op verzoek van Marokko bepaald dat een Marokkaan die tevens een buitenlandse nationaliteit bezat en langer dan doorgaans vijf jaar in Marokko verblijf had, moet kiezen tussen afstand van die vreemde nationaliteit of vertrek uit Marokko. Het verdrag bepaalde niet dat een bipatride Marokkaan in dit geval van gedwongen vertrek uit Marokko zijn Marokkaanse nationaliteit verloor; dat gevolg is ook niet waarschijnlijk.¹⁰

4 Marokkaanse nationaliteitswet 1958

Als Marokko in 1956 zich weet te bevrijden van het Franse protectoraat, is een van de eerste wetgevingstaken het opstellen van een Marokkaanse nationaliteitswet.¹¹ Na bijna twee jaar voorbereiding treedt op 1 oktober 1958 de Dahir op de Marokkaanse nationaliteit (hierna: MNW) in werking. Onmiskenbaar is de Franse nationaliteitswet van 19 oktober 1945 daarbij de belangrijkste inspiratiebron, maar ook is naar de wetgeving van meerdere verwante landen als Tunesië, Egypte, Libanon, Syrië en Turkije gekeken.¹²

Duidelijk is dat de nationaliteitswet van 1958 de regelgeving van de Marokkaanse nationaliteit tracht te moderniseren en te laten aansluiten bij wat zowel in de westerse wereld als in de Arabische zusterlanden reeds gebruikelijk is. Daardoor krijgt nationaliteit vooral het karakter van een juridische band tussen een persoon en de Marokkaanse staat, al blijft ook het idee dat nationaliteit onderdaanschap jegens de Marokkaanse koning meebrengt, aanwezig.¹³

Een onmiskenbaar nevendoeel van de wetgeving is de gevolgen van de Franse protectoraatstijd zo veel mogelijk te beperken door daarop gericht de toekenning van de Marokkaanse nationaliteit te beperken.

In 2007, dus bijna vijftig jaar na zijn invoering wordt de MNW ingrijpend gewijzigd met de bedoeling om de wet op vergelijkbare wijze als bij het in 2004 in werking

¹⁰ Verdrag van Madrid van 3 juli 1880, artikel XV: 'Elke onderdaan van Marokko die in een vreemde staat genaturaliseerd is en naar Marokko terugkeert, dient na een verblijf aldaar gedurende een periode die gelijk is aan de gebruikelijke verblijfsperiode noodzakelijk om die nationaliteit te verkrijgen, te kiezen tussen volledige onderwerping aan de Marokkaanse wetten en het vertrek uit Marokko, tenzij bewezen wordt dat zijn naturalisatie in het buitenland verkregen was overeenkomstig de wetgeving van elk van die landen en met toestemming van de Marokkaanse regering. Een tot nog toe door een Marokkaan onderdaan overeenkomstig de wetgeving van elk van die landen verkregen buitenlandse naturalisatie, blijft in al zijn gevolgen onbeperkt gelden'. [vert. FV]. De nationaliteitsregel van het verdrag is bevestigd in art. 123 van de Akte van Algeciras van 7 april 1906.

¹¹ Het Franse deel van Marokko kende al sinds 8 november 1921 een beperkte regeling van het nationaliteitsrecht (*Dahir relatif à la nationalité marocaine*), maar deze had geen praktische betekenis; zie P. Decroux, 'Quelques réflexions sur le code de la nationalité marocaine', *Revue juridique et politique d'Outre-Mer*, 1961, vol 15, p. 64.

¹² A. Benjelloun, 'Le Code de la Nationalité Marocaine', *Revue marocaine de droit*, juni 1959, p. 241-242; schrijver verwijst in zijn commentaar naar voorbeelden in andere wetgevingen. Schrijver was in 1959 kabinetschef van de Marokkaanse minister van Justitie.

¹³ P. Decroux, 'Quelques réflexions sur le code de la nationalité marocaine', *Revue juridique et politique d'Outre-Mer*, 1961, vol. 15, p. 63 e.v.; P. Decroux, *Le droit privé marocain*, Tome 2, *Droit international privé*, Rabat/Paris 1963, passim.

getreden Familiewetboek aan te passen aan de eisen en omstandigheden van de moderne tijd.

Laten we bij onze beschrijving de nationaliteitswet van 1958 als uitgangspunt nemen.

Anders dan de oude ongeschreven en heel restrictieve verkrijgingsregels geeft deze nationaliteitswet een reeks van gronden waarop de Marokkaanse nationaliteit kan worden verkregen en ook komen er naast de reeds bestaande mogelijkheid van ontneming door de koning gronden waarop de Marokkaanse nationaliteit op verzoek verloren kan worden.

4.1 Verrijging van rechtswege

Met betrekking tot de verkrijging van de Marokkaanse nationaliteit wordt onderscheiden tussen de verkrijging van rechtswege en de verkrijging na een verzoek daartoe.

Artikel 6 van de MNW begon met de klassieke regel dat het kind dat van een Marokkaanse vader afstamt, dus *iure sanguinis a patre*, of van een Marokkaanse moeder en een onbekende vader, van rechtswege de Marokkaanse nationaliteit verkrijgt. De verkrijging door de moeder deed zich zowel voor als het een buitenechtelijk kind betreft, als wanneer het huwelijk tussen de moeder en de biologische vader in Marokko niet erkend wordt, bijvoorbeeld omdat de vader geen moslim is.

Nieuw in 1958 was de in artikel 7 opgenomen regel dat ook het kind van een Marokkaanse moeder en een apatride vader van rechtswege de Marokkaanse nationaliteit verkreeg, zij het onder de aanvullende voorwaarde dat het kind in Marokko geboren is.¹⁴ Bovendien kregen vondelingen voortaan de Marokkaanse nationaliteit, tenzij vóór hun meerderjarigheid bewezen wordt dat zij een vreemde nationaliteit bezitten.¹⁵

Hoewel deze regels van verkrijging van rechtswege eenvoudig lijken, moeten we ons ervan bewust zijn dat Marokko in 1958 en ook in de daarop volgende decennia nog geen burgerlijkestandregistratie kende, waaruit de nationaliteit kon blijken.¹⁶ Om die reden bepaalt artikel 31 tot op de dag van vandaag dat het bezit van de Marokkaanse nationaliteit met alle middelen bewezen kan worden, zoals bijvoorbeeld wanneer men zich als Marokkaan gedraagt en als zodanig beschouwd wordt door de overheid en de medeburgers.

De wetwijziging van 2007 heeft de Marokkaanse moeder een gelijke positie gegeven als de Marokkaanse vader, ook haar kinderen ontlene aan haar thans van

14 Marokko is overigens geen verdragsstaat bij het UN-Verdrag van 28 september 1954 inzake de status van staatlozen of bij het UN-Verdrag van 30 augustus 1961 tot beperking van staatloosheid, noch bij het UN-Verdrag inzake de nationaliteit van gehuwde vrouwen van 20 februari 1957.

15 Art. 4 MNW laat zien dat personen die nog niet meerderjarig zijn, dat wil van 1958 tot 1992 zeggen 21 jaar, van 1992 tot 2004 20 jaar en sinds februari 2004 18 jaar, en reeds voor de invoering van de wet geboren zijn, gedurende een jaar na invoering zich op de nieuwe verkrijgingsregels kunnen beroepen.

16 F.J.A. van der Velden, 'De Burgerlijke Stand in Marokko', *Migrantenrecht* 1986, nr. 7, p. 171-175; F.J.A. van der Velden, 'De Burgerlijke Stand in Marokko', *RIMO-bundel* 7, Utrecht 1989, p. 69-91.

rechtswege de Marokkaanse nationaliteit ongeacht de omstandigheden waarin de moeder of de kinderen zich bevinden. In het bijzonder de artikelen 6 en 7 zijn daarom grondig gewijzigd; zie hierna.

4.2 Verkrijging door verwerving na verzoek

De nationaliteitswet van 1958 vormde ook een breuk met het verleden door de invoering van de mogelijkheid de Marokkaanse nationaliteit te verkrijgen door verwerving, dus door daartoe een verzoek te doen. Daarbij zijn te onderscheiden (1) de verwerving op grond van een voorwaardelijke optie, dus door een eenvoudig verzoek indien aan de aan de optie gestelde wettelijke voorwaarden werd voldaan, (2) de verwerving door naturalisatie, dat wil zeggen op grond van een gecompliceerd verzoek, en ten slotte (3) de verwerving door re-integratie dus door terugkeer van een persoon die eerder afstand gedaan heeft van de Marokkaanse nationaliteit.

4.3 Voorwaardelijke optie

Artikel 9 MNW introduceerde met de voorwaardelijke optie het *ius soli*-beginsel. Zo kan de minderjarige die in Marokko geboren is en daar op het tijdstip van de optie ook legaal verblijft, in de laatste twee jaren van zijn minderjarigheid in meerdere gevallen opteren voor de Marokkaanse nationaliteit. Dit optierecht betrof aanvankelijk in de eerste plaats het kind van een Marokkaanse moeder en een in Marokko legaal verblijvende buitenlandse vader; door de recente wijziging van artikel 6 MNW is deze optie zinloos geworden en dus geschrapt.

Het artikel bood daarnaast een optie op basis van een zogenaamd dubbel-*ius soli*: de in Marokko geboren persoon wiens beide ouders vreemdelingen zijn die na de inwerkingtreding van deze wet (1 oktober 1958) in Marokko zijn geboren, heeft het recht om voor de Marokkaanse nationaliteit te opteren.¹⁷

Bovendien kende artikel 9 MNW een optierecht voor ieder, ook de meerderjarige, die in Marokko geboren is en wiens vader daar eveneens geboren is indien deze laatste de nationaliteit heeft van een land waarvan de meerderheid van de bevolking óf het Arabisch als voertaal heeft óf de islam als godsdienst, en de vader tot die meerderheidsgroep behoort.¹⁸ Deze gecompliceerde en vage formulering is zo gekozen om te voorkomen dat kinderen van in Marokko geboren westerse en in het bijzonder Franse vaders enkel op grond van hun geboorte in Marokko de Marokkaanse nationaliteit zouden kunnen verwerven. Beide hiervoor genoemde optiemogelijkheden zijn bij de wetswijziging van 2007 gehandhaafd, zij het dat als extra voorwaarde is toegevoegd dat de verzoeker een legale gewone verblijfplaats in Marokko moet hebben.

Artikel 10 MNW heeft verder als optiemogelijkheid ingevoerd, dat de buitenlandse echtgenote van een Marokkaan voor de Marokkaanse nationaliteit kan opteren als

¹⁷ P. Decroux, *Le droit privé marocain*, Tome 2, *Droit international privé*, Rabat/Paris 1963, p. 32, wijst erop dat de eerste opties pas tegen 2000 verwacht kunnen worden, omdat de verzoeker deze optie pas in de laatste twee jaren voor zijn meerderjarigheid kan uitbrengen.

¹⁸ Voor een zeer kritische beschouwing van deze optiemogelijkheid zie P. Decroux (vorige noot), p. 33 e.v.

zij ten minste twee jaar, en sinds 2007 ten minste vijf jaar, een legale gewone verblijfplaats in Marokko heeft.

Al deze optierechten zijn voorwaardelijk. Voldoet de optant aan de genoemde wettelijke vereisten, dan kan de minister van Justitie om een nationaliteitsverklaring gevraagd worden. Hij kan de verklaring toe- of afwijzen. Aanvankelijk bepaalde artikel 27 MNW dat de minister binnen zes maanden diende te beslissen, zo niet dan was de optie toegestaan; sinds 2007 zal hij binnen één jaar een beslissing dienen te geven, zo niet dan is het verzoek verworpen. De criteria waaraan de minister bij zijn beoordeling dient te toetsen, geeft de wet niet. Wijst de minister van Justitie uitdrukkelijk (of tot 2007 stilzwijgend) het optieverzoek toe, dan kan het Openbaar Ministerie en verder iedere belanghebbende daartegen gedurende vijf jaar in rechte opposeren; zie artikel 28 MNW.

4.4 Naturalisatie

Het meest ingrijpend in het Marokkaanse nationaliteitsrecht was de invoering van het recht op naturalisatie. Ook hier werd de regeling ontleend aan de wetgevingen van omliggende landen. Een noodzaak tot invoering was er niet, Marokko was geen immigratieland en is dat de daaropvolgende vijfenvijftig jaar ook niet geworden; het heeft genoeg aan zijn eigen bevolkingsgroei. Veel gebruik van de mogelijkheid van naturalisatie is er ook niet geweest; in de bijna vijftig jaar tussen 1958 en 2007 zijn er iets meer dan zesduizend naturalisaties geweest, dus zo'n 120 per jaar.

De naturalisatieregels van artikel 11 zijn de gebruikelijke. Wie een naturalisatie verzoekt, dient aan een zevental voorwaarden te voldoen. Zo moet de verzoeker direct voorafgaand aan zijn verzoek ten minste vijf jaar legaal in Marokko wonen en daar ook nog wonen op het moment van de verkrijging ervan, meerderjarig zijn, geestelijk en lichamelijk gezond, en van goed gedrag zijn; ook moet hij het Arabisch voldoende spreken en over voldoende middelen van bestaan beschikken. Alleen in het belang van Marokko kan de procedure vereenvoudigd worden en aan sommige van deze voorwaarden worden voorbijgegaan.

Het verzoek om naturalisatie moest aanvankelijk bij koninklijk besluit worden ingewilligd, sinds 2007 vindt dat bij ministerieel besluit plaats.

Ook hier geldt dat de minister van Justitie het verzoek toe- of af- kan wijzen, en dat het verzoek is verworpen als hij niet binnen aanvankelijk zes maanden, sinds 2007 binnen één jaar, een beslissing heeft gegeven.

4.5 Re-integratie

Kent het nationaliteitsrecht de mogelijkheid dat iemand afstand doet van zijn nationaliteit, dan wordt hem doorgaans ook de mogelijkheid gegeven om terug te keren. Zo ook in het Marokkaanse nationaliteitsrecht. Omdat er vrijwel nooit toestemming gegeven wordt om afstand te doen van de Marokkaanse nationaliteit, heeft de mogelijkheid van re-integratie in Marokko geen werkelijke betekenis.

4.6 Gevolgen van verwerving

Gekopieerd uit de Franse nationaliteitswet is ook de bepaling dat de verkrijging van de nationaliteit door verwerving, dus door optie, naturalisatie of re-integratie, de eerste jaren slechts een zwakke band met het land schept. Wie de Marokkaanse nationaliteit door verwerving verkregen heeft, is bijvoorbeeld gedurende de eerste vijf jaar uitgesloten van het actieve en passieve kiesrecht. Ook kan hem in de eerste tien jaar na verwerving de nationaliteit wegens ongewenst gedrag weer worden ontnomen, aldus het hierna nog te bespreken artikel 22 WMN.

Ongehuwde minderjarige kinderen volgen hun ouders die door optie Marokkaan geworden zijn.

Bij re-integratie moet het kind bovendien in Marokko wonen. Kinderen van een persoon die door naturalisatie Marokkaan geworden is, volgen hun genaturaliseerde ouder als de overheid daarin toestemt; zijn zij tijdens de naturalisatie zestien jaar of ouder, dan kunnen zij tussen hun achttiende en eenentwintigste (na 2007 hun twintigste) jaar alsnog daarvan afstand doen.

4.7 Verlies van de Marokkaanse nationaliteit

Het verlies van de Marokkaanse nationaliteit wordt in de artikelen 19 tot 24 beschreven en onderscheidt ontslag en ontneming. Tot 1958 bestond er slechts één gewoonterechtelijke verliesgrond, namelijk die van verlies bij *dahir*, dus bij koninklijk besluit, en op niet nader geregelde, dus willekeurige gronden. De nieuwe regeling kent een ruim scala van verliesgronden, vijf gronden van ontslag uit de nationaliteit en aanvankelijk drie, sinds 2007 vier, gronden van ontneming.

Ontslag vindt meestal op verzoek plaats, met name indien de verzoeker reeds hetzij van origine hetzij door latere verkrijging een vreemde nationaliteit bezit of door huwelijk met een vreemde van rechtswege een vreemde nationaliteit verwerft; zie artikel 19, eerste alinea.¹⁹ Verlies vindt in deze gevallen pas plaats nadat het verzoek bij ministerieel besluit is ingewilligd, een inwilliging die volgens informatie vóór 2007 verkregen van het ministerie van Justitie hooguit een paar keer per jaar werd gegeven.²⁰ De reden van deze afwijzende houding ligt in het reeds genoemde beginsel van de ‘*allégeance perpétuelle*’ jegens de koning, die ‘*eeuwigdurende onderdanigheid*’ die iedere Marokkaan jegens zijn politieke en religieuze leider verschuldigd is. In de shari’a-literatuur en in fatwa’s wordt het doen van afstand van de nationaliteit vaak gezien als een vorm van *ridda*, van geloofsafval die door de overheid niet kan worden toegestaan en waarvoor dan ook geen toestemming gegeven

19 Een bijzondere vorm van afstand is het recht van het ten minste zestien jaar oude minderjarige kind van een tot Marokkaan genaturaliseerde om van de met de ouder medeverkregen Marokkaanse nationaliteit voor zijn eenentwintigste (thans twintigste) verjaardag afstand te doen.

20 De gevallen van toegestane afstand betreffen Marokkaanse vrouwen die met een niet-Marokkaanse man gehuwd zijn en zijn nationaliteit willen aanvragen, omdat zij anders wegens hun afwijkende nationaliteit gediscrimineerd worden.

kan worden.^{21 22} Hoewel in de Marokkaanse rechtsliteratuur niet terug te vinden is dat de connotatie met geloofsafval de reden is voor de weigering van toestemming om van de Marokkaanse nationaliteit afstand te doen, ligt die reden ingebed in de nog steeds inherente verplichting tot 'allégeance perpétuelle'.

Een ook aan de Franse wet ontleende ontslaggrond is die verbonden aan het werken in vreemde staatsdienst of in een buitenlands leger. Wie dat werk niet binnen zes maanden na een daarop gericht bevel van de Marokkaanse overheid verlaat, verliest zijn Marokkaanse burgerschap.²³

Naast verlies op grond van ontslag kent de Marokkaanse nationaliteitswet ook het verlies wegens ontneming, geregeld in artikel 22 e.v. Ontneming vindt alleen plaats bij personen die niet vanaf de geboorte Marokkaan zijn, en alleen gedurende de eerste tien jaar nadat zij de Marokkaanse nationaliteit hebben verkregen.²⁴ Ontneming kan in de eerste plaats plaatsvinden bij een veroordeling wegens Marokkanen onwaardig gedrag zoals een aanslag op of belediging van de koning of de leden van de koninklijke familie, een misdaad tegen de interne of externe veiligheid van de Staat, of een misdrijf waarop ten minste vijf jaar gevangenisstraf staat. In 2007 is daaraan toegevoegd de veroordeling wegens terroristische activiteiten. Verder is ontneming mogelijk bij dienstweigering en bij het verrichten ten voordele van een vreemde staat van handelingen die onverenigbaar zijn met de hoedanigheid van Marokkaan of schade toebrengen aan Marokkaanse belangen.²⁵

De ontneming van de Marokkaanse nationaliteit kan zich ook uitstrekken over de echtgenote en kinderen van de betrokkene, voor zover zij tevens een vreemde nationaliteit bezitten.

5 Wijziging per 1 mei 2007

Zoals gezegd is de nationaliteitswet van 1958 bij wet van 5 april 2007 met ingang van 1 mei 2007 gewijzigd. Enkele wijzigingen zijn hierboven al vermeld. De belangrijkste reden voor de wijziging van het nationaliteitsrecht lag in de grotere betekenis die de rechten van de mens, en dan in het bijzonder de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de bescherming van de rechten van het kind, in de Marokkaanse maatschappij en het Marokkaanse recht hebben gekregen.

21 Dit betreft met name Algerije, Bangladesh, Jemen, Libië, Marokko, Syrië en Tunesië.

22 Sami Aldeeb, *Comparaison entre la conception islamique et la conception occidentale de la loi et son impact sur les minorités*, p. 8 e.v., te raadplegen via www.sami-aldeeb.com.

23 Bij de wetwijziging van 2007 is aan deze bepaling toegevoegd dat de reden voor het bevel om die vreemde dienst te verlaten alleen maar kan zijn dat het werk in strijd is met Marokkaanse nationale belangen.

24 Zelfs de putschisten van 1971 en 1972 is de Marokkaanse nationaliteit niet ontnomen, omdat zij van origine Marokkaan waren. Het enige bekende geval van verlies door een Marokkaan van geboorte anders dan op verzoek is dat van een Marokkaan die na bekering tot het katholicisme *curé* (pastoor) werd in een Frans dorp.

25 Marokko is niet aangesloten bij het VN-verdrag betreffende de status van staatlozen 1954. Ontneming kan dan ook staatloosheid tot gevolg hebben.

5.1 Wijziging artikel 6

De opvallendste wijziging is ongetwijfeld die van artikel 6. Door deze wijziging verkrijgen niet alleen de kinderen van een Marokkaanse vader, maar ook die van een Marokkaanse moeder van rechtswege de Marokkaanse nationaliteit. Artikel 6 luidt dan ook: 'Marokkaan is het kind van een Marokkaanse vader of Marokkaanse moeder.' Niet langer hebben daardoor alleen de kinderen van Marokkaanse moeders en onbekende vaders, maar de kinderen van alle Marokkaanse vrouwen de Marokkaanse nationaliteit.

Voor deze wijziging is met name door de Marokkaanse vrouwenbewegingen jarenlang gestreden. Zij klaagden over de ongelijke behandeling van mannen en vrouwen die ertoe leidde, dat Marokkaanse moeders die met hun kinderen op familiebezoek wilden komen slechts met veel moeite toegang konden krijgen, omdat haar kinderen de Marokkaanse nationaliteit niet bezaten. Het nieuwe artikel 6 is dan ook met grote instemming ontvangen.

5.2 Overgangsrecht bij artikel 6

Bij de toepassing van artikel 6 speelt het overgangsrecht een belangrijke rol. Al sinds 1958 stelt artikel 2 dat de bepalingen betreffende de verkrijging van rechtswege ook van toepassing zijn op personen die op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet de meerderjarigheidsleeftijd nog niet bereikt hebben. Die bepaling is in 2007 niet gewijzigd. Voor het nieuwe artikel 6 geldt echter een eigen en verderstrekkende overgangsregeling. De toekenning van de Marokkaanse nationaliteit wegens de geboorte uit een Marokkaanse moeder is namelijk van toepassing op alle personen, geboren vóór de datum van publicatie van deze wet, dus ongeacht de leeftijd. Oud of jong, ieder die een Marokkaanse moeder heeft en de Marokkaanse nationaliteit nog niet bezit, is op 1 mei 2007 van rechtswege Marokkaan geworden. Daarmee heeft Marokko in een klap een sterke uitbreiding van het aantal staatsburgers gekregen, die daardoor vrijwel alle een dubbele of meervoudige nationaliteit bezitten.

Interessant is dat in een circulaire van de Marokkaanse minister van Binnenlandse Zaken wordt aangegeven dat ter vermijding van een dubbele identiteit ieder die op grond van het overgangsrecht de Marokkaanse nationaliteit heeft verkregen zich kan laten registreren met behoud van de voor- en achternaam die hij vóór 1 mei 2007 heeft; wie echter ná 1 mei 2007 wordt geboren, zal bij registratie moeten voldoen aan het voornaamvereiste dat artikel 21 op de wet op de burgerlijke stand stelt, dus een voornaam of voornamen met een 'Marokkaans karakter' moeten hebben.²⁶

Nu wordt de verkrijging van de Marokkaanse nationaliteit naast die welke het kind van zijn buitenlandse vader verkrijgt, door de betrokkenen niet altijd gewenst.

Daarom bepaalt artikel 19, tweede alinea, MNW dat het kind uit een gemengd huwelijk, dat zijn Marokkaanse nationaliteit ontleent aan de geboorte uit een Marokkaanse moeder, tussen zijn achttiende en twintigste levensjaar kenbaar kan maken dat het slechts de nationaliteit van een van zijn ouders wenst te behouden.

²⁶ Art. 21 Wet nr. 37-99 inzake de burgerlijke stand (in werking sinds 7 november 2002).

Vóór de meerderjarigheid van dat kind kan zijn Marokkaanse moeder die verklaring afleggen.

De formulering: 'dat het slechts de nationaliteit van een van zijn ouders wenst te behouden' is een eufemistische verwoording voor: 'dat het afziet van de Marokkaanse nationaliteit', nu het Marokkaanse recht geen zeggenschap heeft over de verkrijging of het verlies van de andere nationaliteit of nationaliteiten, die het kind bezit.

Is een kind het niet eens met de verklaring van zijn moeder en wil hij dus toch graag de Marokkaanse nationaliteit bezitten, dan kan hij nog tussen zijn achttiende en twintigste levensjaar de Marokkaanse overheid verzoeken voorbij te gaan aan haar verklaring. Wordt dat verzoek ingewilligd dan verkrijgt het kind alsnog de Marokkaanse nationaliteit. Heeft het kind een Nederlandse vader dan is het kind zich er hopelijk van bewust dat als de Marokkaanse overheid hem wegens zijn corrigerende verklaring de Marokkaanse nationaliteit verleent, hij zijn Nederlanderschap verliest, een gevolg dat zich in heel veel landen zal voordoen. Of de Marokkaanse overheid bij het inwilligen van het verzoek met dit gevolg rekening zal houden, is niet bekend.

5.3 Nieuw: nationaliteitsverkrijging op grond van kafāla

Reeds in 1958 is ingevoerd dat een in Marokko geboren kind van onbekende ouders de Marokkaanse nationaliteit verkrijgt tenzij tijdens zijn minderjarigheid blijkt dat het een buitenlandse nationaliteit heeft. Interessant is het nieuw ingevoerde lid 2 van artikel 9, dat de mogelijkheid biedt dat een buiten Marokko geboren minderjarige van onbekende ouders die al ten minste vijf jaar onder pleegzorg – *kafāla* – staat van een Marokkaan, door een optieverklaring de Marokkaanse nationaliteit verwerft. De verklaring wordt door de verzorger, de *kāfil*, uitgebracht; de wet geeft het kind de mogelijkheid om in de laatste twee jaar van zijn minderjarigheid deze optieverklaring zelfstandig af te leggen.

6 Kritische beoordeling van de wetswijziging

Belangrijkste uitgangspunt van de recente wijziging van de Marokkaanse nationaliteitswet 1958 was de in het nationaliteitsrecht bestaande discriminatie tussen man en vrouw op te heffen. Dat is in artikel 6 onmiskenbaar gerealiseerd. Man en vrouw kunnen nu op gelijke wijze hun Marokkaanse nationaliteit aan hun kinderen doorgeven. Toch heeft de wijziging niet alle discriminatie beëindigd en er zelfs nieuwe aan toegevoegd.

6.1 Gelijke behandeling man-vrouw?

Zo is de beoogde gelijkheid tussen man en vrouw slechts relatief; de nationaliteit van de Marokkaanse vrouw lijkt van een ander, vergankelijker karakter te zijn dan de nationaliteit van de Marokkaanse man. Artikel 19, tweede alinea, geeft de vrouw immers de mogelijkheid voor haar kinderen af te zien van de Marokkaanse nationaliteit terwijl de Marokkaanse man die bij een buitenlandse vrouw kinderen heeft, die mogelijkheid niet heeft. Artikel 19, tweede alinea, levert daarmee niet alleen een

discriminatie op tussen Marokkaanse mannen en Marokkaanse vrouwen, maar ook tussen bipatride kinderen met een Marokkaanse moeder en bipatride kinderen met een Marokkaanse vader.

Opmerkelijk is dat andere tussen man en vrouw discriminerende bepalingen zijn blijven bestaan. Zo bepaalt artikel 10 MNW dat de niet-Marokkaanse echtgenote van een Marokkaan na een verblijf in Marokko van vijf jaar, via een voorwaardelijke optie kan opteren voor de Marokkaanse nationaliteit, een recht dat de niet-Marokkaanse echtgenoot van een Marokkaanse niet heeft. En artikel 19 geeft de Marokkaanse echtgenote van een buitenlandse man het recht van haar Marokkaanse nationaliteit afstand te doen indien zij door haar huwelijk zijn nationaliteit verkregen heeft, een recht dat de Marokkaanse man van een buitenlandse vrouw niet heeft.

Ook het in artikel 9 MNW voorziene recht om op grond van een dubbel *ius soli* de Marokkaanse nationaliteit te kunnen verkrijgen, bestaat alleen indien de vader van de verzoeker de nationaliteit heeft van een islam-georiënteerd land en moslim is, of uit een Arabisch-sprekend land komt en Arabisch spreekt; voldoet echter verzoeker's moeder aan die kwaliteiten, dan heeft de verzoeker geen recht om te opteren voor de Marokkaanse nationaliteit.

Opmerkelijk is verder dat artikel 24 ongewijzigd is gebleven. Dat artikel bepaalt dat als een man aan wie de Marokkaanse nationaliteit op verzoek is toegekend, die nationaliteit weer verliest omdat hem die ontnomen wordt, deze ontneming zich ook kan uitstrekken over zijn echtgenote en kinderen, voor zover zij tevens een vreemde nationaliteit bezitten. Deze afhankelijke positie van de vrouw is geheel in strijd met het uitgangspunt van gelijkheid van man en vrouw, dat oogmerk was bij het nieuwe Familiewetboek en waartoe Marokko als verdragstaat bij het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, gehouden is nu het met betrekking tot artikel 24 geen voorbehoud gemaakt heeft.²⁷

6.2 Gelijke behandeling kinderen: jong-oud?

Het in de wetwijziging van 2007 gegeven overgangsrecht, met name het overgangsrecht bij artikel 6, onderscheidt ook in de behandeling van jongere en oudere kinderen van Marokkaanse moeders. Zoals gezegd geldt voor het nieuwe artikel 6, dat deze bepaling ook van toepassing is op alle personen, geboren vóór de datum van publicatie van deze wet, dus ongeacht de leeftijd op die datum. Wie een Marokkaanse moeder heeft of heeft gehad en op 1 mei 2007 nog geen Marokkaan is, wordt op die dag van rechtswege Marokkaan. Wie op 1 mei 2007 nog geen twintig jaar oud is en van deze verkrijging af wil zien, heeft op grond van artikel 19, tweede alinea daartoe tot zijn twintigste gelegenheid. Wie op 1 mei 2007 al ouder dan twintig is, heeft dat recht niet en zal een verzoek tot verlies moeten doen en hopen op een instemmende verklaring van de minister van Justitie, in de wetenschap dat die

²⁷ De aankondiging van de Koning gedaan op de Wereldvrouwendag 2009 dat Marokko alle voorbehouden op het Verdrag zou intrekken, is tot heden nog niet helemaal gerealiseerd. Op 8 april 2011 heeft Marokko wel de voorbehouden op de artikelen 9 lid 2 en 16 van het Verdrag ingetrokken.

toestemming tot nog toe sporadisch gegeven is. Nu voor het onderscheid tussen personen die op 1 mei 2007 nog geen twintig jaar zijn en zij die dat wel al zijn, geen redelijke grond gegeven is, is hier sprake van een onaanvaardbaar onderscheid.

6.3 Overgangsrecht in strijd met volkenrecht?

Zoals gezegd, heeft Marokko door deze ruime overgangsregeling in een klap een sterke uitbreiding van het aantal staatsburgers gekregen, met vrijwel alle een dubbele of meervoudige nationaliteit. En velen van hen zullen moeite hebben om die onverwacht opgelegde nationaliteit weer kwijt te raken.

In zijn algemeenheid en onvermijdbaarheid lijkt dit overgangsrecht in strijd met het volkenrecht.

Artikel 1 van het Haagse verdrag van 1930 luidt dat ieder Staat bevoegd is in zijn wetgeving te bepalen wie zijn onderdanen zijn en dat andere Staten dat hebben te erkennen, voor zover die wetgeving in overeenstemming is met de internationale verdragen, internationale gewoonten en de algemeen erkende rechtsbeginselen ter zake van nationaliteit. Betoogd kan worden dat tot deze ‘general principles of law, recognized by civilized nations’ behoort dat het een Staat niet is toegestaan personen die reeds een nationaliteit bezitten, ongevraagd zijn nationaliteit toe te delen zonder de mogelijkheid te bieden op een eenvoudige wijze van die toedeling af te zien.

7 Ten slotte

De vraag rijst waarom het Marokkaanse nationaliteitsrecht het onderscheid man-vrouw in het nationaliteitsrecht ondanks de doelstelling van gelijkheid tussen man en vrouw zo onmiskenbaar heeft gehandhaafd. Is aan de Marokkaanse nationaliteit nog steeds de verplichting van ‘allégeance perpétuelle’ verbonden? Is de ‘allégeance perpétuelle’ meer gericht op Marokkaanse mannen dan op Marokkaanse vrouwen? Zou de koning als *emir al-moeminiën* zich meer bezorgd maken om kinderen van mannen dan van vrouwen omdat de shari’a in de eerste plaats de mannen de verplichting oplegt hun kinderen in de islam op te voeden? Zolang daarover geen informatie te vinden is, blijft het gissen. Maar de Marokkaanse nationaliteit heeft onmiskenbaar zijn eigen eigenheden.

Nationaliteitsrecht in Egypte, Marokko en Tunesië en registratie in Nederland

Recente wijzigingen onder de loep

Dr. Friso Kulk*

I Inleiding

‘Gemeente maakt uit wie Marokkaan is’¹

‘Ambtenaren buigen voor Marokko’²

Dit is een kleine greep uit de krantenkoppen van het afgelopen decennium over de registratie van vreemde nationaliteiten door de Nederlandse overheid. Ook in de politiek heeft deze registratie met enige regelmaat de gemoederen beziggehouden. Nederland zou zich volgens Kamerleden gedragen als een ‘verlengstuk’ of zelfs als ‘schoothondje’ van Turkije en Marokko door kinderen ongevraagd met een dubbele nationaliteit te registreren.³ Dit roept de vraag op waarom de Nederlandse overheid ook een andere nationaliteit dan de Nederlandse registreert en op welke wijze deze registratie precies verloopt. In deze bijdrage zal ik daarop ingaan. Daarbij zal ik me richten op registratie in de gemeentelijke bevolkingsadministratie: de Basisregistratie Personen (BRP) en haar voorganger de Gemeentelijke Basisadministratie Personen (GBA). Tevens is deze bijdrage beperkt tot de registratie van de vreemde nationaliteit(en) van personen die tevens de Nederlandse nationaliteit bezitten (dubbele nationaliteit).

In de volgende paragraaf beschrijf ik eerst het wettelijke kader en zal ik kort ingaan op de redenen voor registratie van de vreemde nationaliteiten. In paragraaf 3 ga ik in op een aantal issues die spelen bij de interpretatie van vreemd nationaliteitsrecht ten behoeve van registratie in de BRP. Daarbij zal ik het nationaliteitsrecht van Egypte, Marokko en Tunesië en de recente wijzigingen daarin als uitgangspunt nemen.

* Promoveerde aan het Instituut voor Rechtssociologie van de Universiteit Nijmegen in oktober 2013 op het onderwerp van transnationale gezinnen en Nederlands en islamitisch familie- en nationaliteitsrecht.

1 C. Bonebakker, *de Volkskrant* 8 november 2010.

2 D. Naaktgeboren, *De Telegraaf* 30 maart 2009.

3 Tweede Kamerlid De Krom (VVD) en Tweede Kamerlid Dibi (Groenlinks), Spoeeddebat over de uitvoering van Marokkaans en Turks overheidsbeleid (*Handelingen II*, 72, p. 5728 e.v.).

In paragraaf 4 behandel ik ten slotte de recente wijziging in de wijze van registreren in de bevolkingsadministratie. Zoals zal blijken, zijn de debatten in media en politiek niet zonder gevolgen gebleven voor de manier waarop een vreemde nationaliteit in Nederland wordt geregistreerd.

2 GBA-Registratie van vreemde nationaliteiten in Nederland

Op 6 januari 2014 is de Wet Basisregistratie Personen (Wet BRP) van kracht geworden.⁴ Voor die tijd was de registratie van nationaliteit(en) van inwoners van Nederland geregeld in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA). Ingevolge deze wet moesten gemeenten gegevens over de nationaliteit van hun inwoners bijhouden (art. 34 lid 1 onderdeel a onder 5). Dit betrof alle nationaliteiten die een burger bezat (zie ook bijlage I onder 4 van de Wet GBA). Als een Nederlander⁵ één of meer andere nationaliteiten bezat, dan werden deze dus ook opgenomen in de GBA.

Gegevens over het bezit van een vreemde nationaliteit kunnen globaal op twee manieren worden verkregen. In de eerste plaats kan een document afgegeven door de bevoegde buitenlandse instantie dienen als bewijs van het bezit van de vreemde nationaliteit (art. 43 lid 1 en 2 Wet GBA). Daarnaast kan een nationaliteit ook in de GBA worden opgenomen met toepassing van het vreemde nationaliteitsrecht, als er geen documenten voorhanden zijn (art. 43 lid 1 Wet GBA). Dat laatste zal over het algemeen voorkomen bij in Nederland geboren kinderen die van rechtswege een vreemde nationaliteit bezitten. De verkrijging is in dat geval een van rechtswege intredend gevolg van een afstammingsrelatie. Ten tijde van de geboorteaangifte zullen er dan nog geen buitenlandse bewijsstukken van de vreemde nationaliteit bestaan. De Nederlandse ambtenaar burgerzaken moet in dat geval beoordelen of het kind ingevolge het vreemde nationaliteitsrecht inderdaad van rechtswege een vreemde nationaliteit bezit.

Opname van een vreemde nationaliteit in de GBA moet echter niet worden verward met vaststelling of verlening van die nationaliteit. Vaststelling of verlening zijn immers de exclusieve bevoegdheid van de betreffende staat. Ook gebeurt de registratie van vreemde nationaliteiten in de GBA niet om buitenlandse overheden te informeren over de geboorte van een nieuwe onderdaan. De GBA-registratie is bedoeld om de Nederlandse overheid en andere instanties die in Nederland belast zijn met de uitvoer van publieke taken te faciliteren. Hierbij valt te denken aan de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Zo kan een Nederlandse nationaliteit bijvoorbeeld niet wegens een misdrijf worden ingetrokken als de betrokkene geen andere nationaliteit heeft en door intrekking staatloos zou worden (art. 14 lid 6 RWN). Ook voor bijvoorbeeld de uitvoering van het Nederlandse internationaal privaatrecht is kennis nodig van de nationaliteit. Een notaris die een testament opmaakt waarin buitenlands recht van toepassing wordt verklaard op

4 Stb. 2013, 315 en 494.

5 In deze bijdrage wordt met Nederlander, Egyptenaar, Marokkaan en Tunesiër bedoeld een persoon die in het bezit van de nationaliteit van het betreffende land is.

de nalatenschap zal doorgaans moeten nagaan of de betrokkene in bezit is van die buitenlandse nationaliteit (art. 5 lid 1 Haags Erfrechtverdrag 1989).⁶

Met het van kracht worden van de Wet BRP is er het nodige veranderd in nationaliteitsregistratie, waarover meer in paragraaf 4. In de volgende paragraaf behandel ik eerst op welke wijze wordt beoordeeld of een inwoner van rechtswege een vreemde nationaliteit bezit.

3 Interpretatie van vreemd nationaliteitsrecht

Het is de Nederlandse ambtenaar burgerzaken (belast met het dagelijkse beheer van de persoonsgegevens in de BRP/GBA) die moet beoordelen of een nationaliteit met toepassing van vreemd nationaliteitsrecht wordt opgenomen in de bevolkingsadministratie. De ambtenaar wordt geacht op de hoogte te zijn van dat vreemde nationaliteitsrecht. Dat is geen sinecure, in sommige gemeenten komen meer dan 150 verschillende nationaliteiten voor onder de inwoners.⁷ Natuurlijk is het ondoenlijk voor een ambtenaar om het nationaliteitsrecht van al die landen te kennen en bovendien op de hoogte te blijven van wetswijzigingen. Daarom staan de ambtenaar verschillende instrumenten ter beschikking. Zo wordt er in binnenlandse en buitenlandse vakbladen gepubliceerd over vreemd nationaliteitsrecht⁸ en bestaan er verschillende (digitale) naslagwerken.⁹ Enkele grote gemeenten hebben een eigen expertisebureau. Daarnaast is er een landelijk adviesbureau van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken. Ambtenaren van alle Nederlandse gemeenten kunnen daar terecht voor hun vragen aangaande de interpretatie van buitenlands nationaliteitsrecht. Ondanks de rijke documentatie en expertise die er inmiddels bestaat, is de interpretatie van vreemd nationaliteitsrecht niet zonder problemen. Dit zal ik hierna illustreren aan de hand van het Egyptische, Marokkaanse en Tunesische nationaliteitsrecht en enkele wijzigingen daarin.

3.1 Het oude Egyptische, Marokkaanse en Tunesische nationaliteitsrecht

In verschillende Arabische landen is in het afgelopen decennium een grotere gelijkheid tussen mannen en vrouwen in het nationaliteitsrecht tot stand gekomen.¹⁰ In het bijzonder betrof dit de gelijkstelling van vaders en moeders in het doorgeven van hun nationaliteit aan hun kinderen. Ik zal hierna ingaan op drie van deze landen: Egypte, Marokko en Tunesië.

6 Zie voor een uitgebreider overzicht van de redenen voor registratie van vreemde nationaliteit: F. Kulk & B. de Hart, 'De nationaliteit van baby Friso. Registratie van een van rechtswege verkregen dubbele nationaliteit in de GBA', *Nederlands Juristenblad* 2011, 86(27), p. 1767-1772.

7 Amsterdam is koploper met 177 verschillende vreemde nationaliteiten op 1 januari 2013, bron: Gemeente Amsterdam, O&S, *Amsterdam in cijfers 2013* (www.os.amsterdam.nl/tabel/6535).

8 Bijvoorbeeld *Burgerzaken & Recht*, een publicatie van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken en de Duitse evenknie *Das Standesamt*.

9 In Nederland de Kennisbank Burgerzaken, het *Handboek Burgerzaken Amsterdam* (Gemeente Amsterdam) en de *Module Burgerlijke Stand en Landeninformatie*. In Duitsland *Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht mit Staatsangehörigkeitsrecht* van Bergmann, Ferid & Henrich.

10 Algerije (in 2005), Egypte (in 2004), Jemen (in 2009), Marokko (in 2007) en Tunesië (in 2010).

In het verleden verkregen kinderen niet in alle gevallen de nationaliteit van hun Egyptische, Marokkaanse of Tunesische moeder. Zo verkreeg het kind van een Egyptische of Marokkaanse vrouw en een man met een vreemde nationaliteit niet de Egyptische of Marokkaanse nationaliteit. Het kind van een Tunesische moeder en een niet-Tunesische vader verkreeg alleen de Tunesische nationaliteit bij geboorte op Tunesisch grondgebied. Verder kon het kind van een Egyptische, Marokkaanse of Tunesische moeder alleen haar nationaliteit verkrijgen als: de vader van onbekende nationaliteit of staatloos was; er geen wettige afstamming was van de vader; of de vader 'onbekend' was. Dit in tegenstelling tot Egyptische, Marokkaanse en Tunesische vaders die hun nationaliteit konden doorgeven ongeacht het geboorteland van het kind en de nationaliteit van de moeder.

Moeder met Eg/Mar/Tun nationaliteit +	Verkrijging Egyptische nationaliteit?	Verkrijging Marokkaanse nationaliteit?	Verkrijging Tunesische nationaliteit?
Kind stamt af van vader met eveneens Eg/Mar/Tun nationaliteit	Ja	Ja	Ja
Kind stamt af van staatloze vader/ vader van onbekende nationaliteit	Ja	Ja	Ja
Kind stamt af van vader met buitenlandse nationaliteit	Nee	Nee	Ja (mits geboorte in Tunesië)
Kind is 'onwettig' naar Eg/Mar/Tun familierecht	Ja (mits geboorte in Egypte)	?	?
Kind heeft een 'onbekende vader'	Ja ¹¹	Ja	Ja

Figuur 1 Overzicht verkrijging van de nationaliteit van de moeder door kinderen volgens het oude Egyptische, Marokkaanse en Tunesische nationaliteitsrecht.

3.2 Interpretatie door de Nederlandse ambtenaar: het oude Egyptische, Marokkaanse en Tunesische nationaliteitsrecht

Hoewel het bovenstaande wellicht vragen oproept in het licht van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, hoeft de interpretatie van het nationaliteitsrecht van de drie landen niet problematisch te zijn voor de Nederlandse ambtenaar. Aan hem of haar wordt immers alleen gevraagd te beoordelen óf een inwoner (volgens het vreemde nationaliteitsrecht) de Egyptische, Marokkaanse of Tunesische nationaliteit bezit. Toch is de interpretatie van het nationaliteitsrecht van de drie landen niet zonder problemen. Een daarvan is de vraag wie voor toepassing van Egyptisch, Marokkaans en Tunesisch nationaliteitsrecht als vader en als moeder van een kind moeten worden aangemerkt. Wat betreft de moeder kan daarover de minste onduidelijkheid bestaan. Zo is volgens Nederlands recht de vrouw uit wie een kind wordt geboren ook juridisch gezien de moeder (art. 1:198 BW).¹² In Marokko is dit niet

¹¹ Dit is niet expliciet bij wet geregeld, maar valt onder de bepaling betreffende nationaliteitsverkrijging door 'onwettige' kinderen.

¹² Ik laat adoptie hier buiten beschouwing.

anders.¹³ In Egypte ook, zij het dat daarop voor ongehuwde moeders een uitzondering wordt gemaakt (waarover meer in par. 3.3).

Wie, juridisch gezien, als vader van een kind moet worden aangemerkt, is minder eenduidig. De regels omtrent afstamming van de vader verschillen sterk tussen Nederland enerzijds en Egypte, Marokko en Tunesië anderzijds. In Egypte, Marokko en Tunesië stamt een kind in beginsel alleen van de vader af als hij en de moeder ervan ten minste zes maanden getrouwd waren ten tijde van de geboorte. Ook mag het huwelijk niet langer dan een jaar voor de geboorte van het kind zijn ontbonden.¹⁴ Hoewel het recht van de drie landen de mogelijkheid kent van erkenning van een kind door de vader, leidt erkenning niet tot 'wettige' afstamming.¹⁵ Door de verschillen in het afstammingsrecht kan het voorkomen dat een in Nederland geboren kind naar Nederlands recht afstamt van een vader, maar naar Egyptisch, Marokkaans of Tunesisch recht niet. Hiervan is sprake als de vader minder dan zes maanden voor de geboorte van zijn kind is getrouwd met de moeder ervan. Hetzelfde geldt als de vader ongehuwd is en zijn kind heeft erkend met toepassing van Nederlands recht (art. 10:95 BW).

Stel dat een Marokkaanse man in Nederland vader wordt en ten tijde van de geboorte vier maanden was getrouwd met de moeder van het kind. Bij de geboorteaangifte bij de Nederlandse gemeente doet zich dan de vraag voor of het kind met de Marokkaanse nationaliteit moet worden geregistreerd in de bevolkingsadministratie. Aangezien in Nederland nationaliteit geen kwestie is van internationaal privaatrecht, kan worden betoogd dat ook de aanvraag van de afstamming naar Marokkaans recht moet worden bekeken, ongeacht welk recht wordt aangewezen door het internationale privaatrecht. Het is immers de Marokkaanse staat die bepaalt wie haar onderdanen zijn. Marokko past daarbij zonder uitzondering Marokkaans afstammingsrecht toe.¹⁶ Volgens de Marokkaanse overheid zal het kind dus geen Marokkaanse nationaliteit hebben, omdat het volgens Marokkaans familierecht niet afstamt van de vader. In dit geval ontstaat de paradoxale situatie dat het kind blijkens de Nederlandse geboorteakte afstamt van de Marokkaanse vader, maar toch niet geacht kan worden de Marokkaanse nationaliteit te bezitten.

Mogelijkerwijs zou het kind in dit voorbeeld de Marokkaanse nationaliteit wel kunnen ontlenen aan de moeder, als zij eveneens de Marokkaanse nationaliteit bezit. Het oude Marokkaanse nationaliteitsrecht voorzag daarin als de vader 'onbekend' was. Het is echter onduidelijk wat daaronder precies moet worden verstaan. Mag werkelijk niet bekend zijn wie de (biologische) vader is, of betekent 'onbekend'

13 Art. 147 van het Marokkaanse familiewetboek *Mudawwana*. Hetzelfde geldt vermoedelijk voor Tunesië, al is dit niet expliciet geregeld in de Tunesische Familiewet of de Wet op de burgerlijke stand (nr. 57-3 van 1 augustus 1957, *Bulletin Officiel* 1957, nr. 2-3).

14 Art. 15 van Egyptische familiewet 25 van 1929, art. 154 *Mudawwana* en art. 69 en 71 Tunesisch familiewetboek. Ter vergelijking: naar Nederlands recht geldt een termijn van 306 dagen na ontbinding van het huwelijk door overlijden. Een kind stamt niet af van de ex-echtgenoot van de moeder als het huwelijk tussen hen voor de geboorte door echtscheiding is ontbonden (art. 1:199 onder a en b BW).

15 Zie verder F. Kulk, *Laverend langs grenzen. Transnationale gezinnen en Nederlands en islamitisch familie- en nationaliteitsrecht*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013, p. 86-89.

16 Zie hierover uitgebreider L. Jordens-Cotran, *Nieuw Marokkaans familierecht en Nederlands IPR*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, p. 53 e.v.

dat er geen afstamming bestaat tussen vader en kind?¹⁷ In het kader van de gemengde Marokkaans-Nederlandse ambtelijke commissie van Justitie (*Commission Mixte*) heeft de Nederlandse delegatie op dit punt om verduidelijking gevraagd. Opheldering is er uiteindelijk nooit gekomen. Van Marokkaanse zijde is geen inhoudelijk antwoord gegeven, omdat de term ‘onbekende vader’ uit de wet zou verdwijnen vanwege de naderende wijziging van het nationaliteitsrecht (zie verder par. 3.3).¹⁸ In het Tunesische nationaliteitsrecht kwam de ‘onbekende vader’ eveneens voor, met soortgelijke interpretatiekwesaties voor de Nederlandse ambtenaar (art. 6 (oud) Tunesische nationaliteitswet). Voorts was in zowel het Marokkaans als het Tunesische recht niet expliciet geregeld of een *onwettig* kind via de moeder de nationaliteit verkreeg.

In het oude Egyptische nationaliteitsrecht werd daarentegen geen melding gemaakt van de ‘onbekende vader’, maar was wel weer expliciet de nationaliteitsverzekrijging van ‘onwettige’ kinderen geregeld. Als een kind ‘onwettig’ was naar Egyptisch afstammingsrecht, dan verkreeg het de Egyptische nationaliteit via de moeder, mits het in Egypte was geboren (art. 2 (oud) Egyptische nationaliteitswet). Het Egyptische nationaliteitsrecht gaf op dit punt dus de minste interpretatieproblemen voor de Nederlandse ambtenaar burgerzaken. Indien de biologische vader van een kind bekend was, maar er bestond (naar Egyptisch familierecht!) geen afstamming met deze vader, dan verkreeg het kind de Egyptische nationaliteit via de moeder, mits het was geboren in Egypte. Als het kind buiten Egypte was geboren, verkreeg het niet de Egyptische nationaliteit.

3.3 Interpretatie van het nieuwe Egyptische, Marokkaanse en Tunesische nationaliteitsrecht

In respectievelijk 2004 (Egypte), 2007 (Marokko) en 2010 (Tunesië) zijn vaders en moeders gelijkgesteld in de mogelijkheid hun Egyptische, Marokkaanse of Tunesische nationaliteit door te geven aan hun kind.¹⁹ Sindsdien geldt in alle drie de landen dat een kind de Egyptische, Marokkaanse of Tunesische nationaliteit verkrijgt als de vader of de moeder (of beide ouders) die nationaliteit bezit (art. 2 lid 1 Eg NW, 6 Mar NW, 6 Tun NW). Het land van geboorte is hiervoor niet relevant. Hiermee vervalt voor een groot deel de interpretatieproblematiek rondom de nationaliteit van ‘onwettige’ kinderen en verschillen tussen enerzijds Nederlands en anderzijds Egyptisch, Marokkaans en Tunesisch afstammingsrecht. Toch heeft het oude nationaliteitsrecht van de drie landen nog een staartje in het heden. In alle drie de landen is er een overgangsregeling getroffen voor kinderen van Egyptische, Marokkaanse en Nederlandse moeders en buitenlandse vaders die zijn geboren vóór de respectievelijke wetswijzigingen. Deze overgangsregelingen blijven leiden tot interpretatiekwesaties.

17 Zie uitgebreider over deze kwestie L. Jordens-Cotran, ‘De nationaliteit van het onwettige kind naar Marokkaans recht. Enkele aspecten’, *Burgerzaken & Recht* 12(1), p. 26-29.

18 Verslag van de 6^e bijeenkomst van de gemengde adviescommissie van 1 en 2 juni 2006 te Rabat, p. 2-3.

19 Egyptische Wet 2004-154 van 14 juli 2004, Marokkaanse Wet 62.06 van 23 maart 2007 en Tunesische Wet 2010-55 van 1 december 2010.

De Marokkaanse wetgever heeft de wijziging van het nationaliteitsrecht volledige terugwerkende kracht gegeven. Ook het vóór 2007 geboren kind van een Marokkaanse moeder heeft van rechtswege de Marokkaanse nationaliteit. De verkrijging is van rechtswege, maar om aanspraak te kunnen maken op de rechten verbonden aan bezit van de Marokkaanse nationaliteit is vaststelling van het bezit daarvan nodig. Vaststelling geschiedt door middel van een uitspraak van de rechtbank in Marokko. Na vaststelling dient er een tweede rechterlijke uitspraak te komen die opname in de Marokkaanse registers van de burgerlijke stand gelast.²⁰ In kringen van Nederlandse ambtenaren burgerzaken heeft daarom twijfel bestaan of er wel sprake is van verkrijging van rechtswege door kinderen geboren voor 2007. Met andere woorden, is de rechterlijke uitspraak een *constitutief* vereiste of ‘slechts’ *declaratoir*? In het eerste geval kan de Marokkaanse nationaliteit alleen in de bevolkingsadministratie worden opgenomen nadat de vaststellingsuitspraak van de Marokkaanse rechter of een ander bewijsstuk is overgelegd. In het laatste geval kan opname geschieden met toepassing van het nieuwe Marokkaanse nationaliteitsrecht. Uiteindelijk is consensus ontstaan dat de rechterlijke uitspraak *declaratoir* is en de ambtenaar burgerzaken dus zonder overlegging van een bewijsstuk de Marokkaanse nationaliteit kan opnemen in de bevolkingsadministratie.²¹

Ingevolge artikel 3 van de Tunesische nationaliteitswet uit 1963 hebben wetswijzigingen terugwerkende kracht ten aanzien van personen die ten tijde van de wijziging minderjarig zijn. Dit is ook thans nog geldend recht. Dit zou dus betekenen dat de wijziging uit 2010 terugwerkende kracht heeft voor alle kinderen van Tunesische moeders die op dat moment nog niet de leeftijd van achttien jaar hadden bereikt. Dit roept de vraag op of deze verkrijging ook van rechtswege is, of dat sprake is van een optieprocedure.²² Dit blijkt niet uit de wijzigingswet 2010-55. Ook blijkt niet expliciet uit de wet of de vaststelling dat een voor 2010 geboren kind de Tunesische nationaliteit bezit *declaratoir* of *constitutief* van aard is. Wel bevat de oorspronkelijke Tunesische nationaliteitswet een aantal bepalingen die doen vermoeden dat het om een *declaratoire* vaststelling gaat. Zo zijn verschillende organen bevoegd ten aanzien van de afgifte van een certificaat van de Tunesische nationaliteit naar gelang de verkrijging van rechtswege bij geboorte heeft plaatsgevonden (de kantonrechter of in het buitenland de consulaire vertegenwoordiging) of het gevolg is van naturalisatie dan wel optie (de minister van Justitie; art. 63 jo. 6 Tun NW). Verder heeft de latere vaststelling dat iemand bij geboorte de Tunesische nationaliteit verkreeg, terugwerkende kracht tot aan de geboorte (art. 11 Tun NW). Beide bepalingen zijn aanwijzingen dat de vaststelling dat een kind van een Tunesische moeder in bezit is van de Tunesische nationaliteit, een *declaratoir* karakter heeft. Helemaal zeker is dit echter niet.

20 Zie uitgebreider Kulk 2013, p. 128-131.

21 Wellicht ten overvloede: dit geldt ten aanzien van in Nederland geboren kinderen die door afstamming van een Marokkaanse ouder de Marokkaanse nationaliteit verkrijgen.

22 Art. 4 van de Wet 2010-55 bevat nog een specifieke overgangsregeling voor *meerderjarige* en buiten Tunesië geboren kinderen van een Tunesische moeder en een buitenlandse vader. Zij konden tot een jaar na het van kracht worden van deze wet opteren voor de Tunesische nationaliteit. Onder *meerderjarig* moet in dit geval worden verstaan de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt ten tijde van het van kracht worden van de Wet nr. 2010-39 van 26 juli 2010 houdende unificatie van de civiele *meerderjarigheid*.

	Wijzigingsjaar	Terugwerkende kracht bij geboorte vóór wetwijziging?
Egypte	2004	gedeeltelijk, optierecht voor kind Egyptische moeder en niet-Egyptische vader (art. 1 lid 2 Verordening 2004-12025).
Marokko	2007	volledig, verkrijging van rechtswege (art. 2 Wet 62-06).
Tunesië	2010	<ul style="list-style-type: none"> – volledig, verkrijging van rechtswege door minderjarig kind Tunesische moeder ten tijde wetwijziging (art. 3 Wet 1963-6). – gedeeltelijk, optierecht gedurende jaar voor meerderjarige kind (art. 4 Wet 2010-55).

Figuur 2 Overzicht van terugwerkende kracht van de wijziging van het Egyptische, Marokkaanse en Tunesische nationaliteitsrecht voor kinderen geboren voor respectievelijk 2004, 2007 en 2010.

Tot slot kan er over de Egyptische overgangsregeling de minste verwarring bestaan. De terugwerkende kracht is namelijk niet van rechtswege. Kinderen van Egyptische moeders geboren voor 2007 hebben een optierecht. Opname van een aldus verkregen Egyptische nationaliteit in de bevolkingsadministratie geschiedt dus niet met toepassing van Egyptisch nationaliteitsrecht, maar op basis van een Egyptisch document.

Toch zorgt het gewijzigde Egyptische nationaliteitsrecht voor een nieuwe interpretatiekwestie. Zoals in paragraaf 3.2 reeds is aangestipt, stamt een kind naar Egyptisch recht niet in alle gevallen van rechtswege af van de vrouw waaruit het is geboren. Als de moeder ongehuwd is, dient zij haar kind te erkennen, voordat ze als de moeder wordt vermeld op de geboorteakte.²³ Dit roept de vraag op of een in Nederland geboren kind van een Egyptische moeder haar kind eerst dient te erkennen, voordat het de Egyptische nationaliteit verkrijgt. Voorheen was deze vraag niet relevant, omdat alleen in Egypte geboren kinderen van ongehuwde Egyptische moeders de nationaliteit verwierven. Sinds 2004 is het criterium van geboorte in Egypte komen te vervallen. Hierdoor is de kwestie van erkenning door de moeder relevant geworden voor de registratie van de nationaliteit van het kind in de bevolkingsadministratie. Naar Nederlands internationaal privaatrecht zal er bij geboorte in Nederland doorgaans geen erkenning nodig zijn om afstamming van de moeder tot stand te brengen (art. 10: 94 lid 1 BW).²⁴ Opnieuw komt deze kwestie neer op de vraag welk nationaal afstammingsrecht wordt toegepast bij de beoordeling van het bezit van de vreemde nationaliteit.

Wat het bovenstaande vooral laat zien, is dat er in de Nederlandse context andere vragen opkomen dan in de Egyptische, Marokkaanse en Tunesische. Zo is er bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de Marokkaanse rechtspraak weinig problematisch aan de overgangsregeling. De vraag of de vaststelling van de nationaliteit van vóór de wetwijziging geboren kinderen declaratoir of constitutief van aard is, wordt simpelweg niet gesteld. Met een omvattende overgangsregeling heeft de

²³ Zie Kulk 2013, p. 81-82 en 87-89.

²⁴ Dit is in ieder geval zo als de moeder de gewone verblijfplaats heeft in Nederland. Nederland moet een moeder desalniettemin de mogelijkheid tot erkenning van haar kind bieden, als dat volgens haar nationale recht verplicht is (art. 3 Overeenkomst betreffende de vaststelling van betrekkingen tussen het onwettige kind en zijn moeder en art. 10:94 lid 3 BW).

Marokkaanse wetgever willen voorkomen dat er ongelijkheid zou ontstaan tussen oude en nieuwe ‘gevallen’. Eenieder die zich wil beroepen op zijn of haar Marokkaanse nationaliteit kan zich wenden tot de rechtbank. Eenieder die dat niet doet, kan simpelweg geen gebruik maken van de rechten die zijn verbonden aan het bezit van die nationaliteit. In de volgende paragraaf zullen we zien hoe de registratie van vreemde nationaliteiten in Nederland is gewijzigd met de komst van de Wet BRP.

4 Tot slot: hoe het afloopt

In de inleiding is al gerefereerd aan de aanhoudende discussie in media en politiek over de wijze van registratie van vreemde nationaliteiten van inwoners met tevens de Nederlandse nationaliteit. De opvolgende bewindspersonen hebben lang tegenwicht geboden aan de roep vanuit de Tweede Kamer om de GBA-registratie van vreemde nationaliteiten te herzien. Eind 2011 ging minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uiteindelijk overstap en zegde een wetswijziging toe.²⁵ Geruime tijd is onduidelijk geweest hoe deze wetswijziging er precies uit zou gaan zien. Er is voor gekozen om de wijziging onderdeel te maken van de nieuwe Wet basisregistratie personen. In het oorspronkelijke voorstel tot de Wet BRP was voorzien dat de registratie van de eventuele vreemde nationaliteit(en) voor een deel van de Nederlanders zou worden beperkt. Van personen die van rechtswege de Nederlandse nationaliteit hebben, zou een eventuele andere nationaliteit niet langer worden geregistreerd.²⁶ Bij Nederlanders echter die hun Nederlanderschap door optie of naturalisatie verkrijgen, zou er niets veranderen en de vreemde nationaliteit nog wel worden geregistreerd. Daarnaast zou de regeling alleen worden toegepast op ‘nieuwe’ gevallen. De bestaande nationaliteitsgegevens in de GBA zouden dus worden overgenomen in de BRP.

Tijdens de parlementaire behandeling van de voorgestelde Wet BRP is hierin echter verandering gekomen. In het voorstel zoals op 2 juli 2013 is aangenomen door de Eerste Kamer is een volledige afschaffing van de registratie van vreemde nationaliteit van Nederlanders voorzien.²⁷ De basisregistratie personen bevat gegevens over de nationaliteit van de ingeschrevene, ‘met dien verstande dat geen gegevens over een vreemde nationaliteit naast gegevens over het Nederlanderschap worden opgenomen’ (art. 2.7 lid 1 onder a sub ^o4 en 2.69 lid 1 onder a sub ^o2 Wet Brp). Dit betekent ook dat de historische nationaliteitsgegevens uit de GBA niet worden overgenomen in de BRP. Met de overgang naar de BRP is dus niet langer zichtbaar welke eventuele andere nationaliteit(en) een Nederlander bezit.²⁸ Het initiatief tot een nog

25 Kamerstukken II 2011/12, 27 859, nr. 58, p. 15-16.

26 Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 219, nr. 2.

27 *Handelingen I* 2012/13, nr. 33, item 3, p. 16.

28 Zie art. 4.12. Wet BRP en het voorgestelde Besluit BRP, bijlage 2, onderdeel 5, Kamerstukken II 2013/14, 33 219, nr. 29. Waarschijnlijk zijn de historische gegevens gedurende een overgangperiode nog zichtbaar, omdat de persoonslijsten uit de GBA worden overgenomen in de BRP en de schrapping van de vreemde nationaliteit van Nederlanders enige tijd in beslag zal nemen (Toelichting bij derde Nota van Wijziging, Kamerstukken II 2012/13, 33 219, nr. 11). Volgens de BRP-website van de rijksoverheid zullen uiterlijk in 2016 alle gemeenten zijn overgestapt op de BRP, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgegevens/basisregistratie-personen-brp (ge raadpleegd 29 mei 2014).

verdergaande beperking van de registratie van de vreemde nationaliteit(en) van Nederlanders kwam niet van de Tweede Kamer, maar van de regering. Dit is opmerkelijk, omdat de verschillende regeringen zich lang hadden verzet tegen iedere wijziging van de registratie. Het oorspronkelijke voorstel tot de Wet BRP was er juist op gericht om de wijziging zo beperkt mogelijk te houden.

Dat de regering toch heeft gekozen voor een afschaffing was naar aanleiding van een advies van de Raad van State. De Raad van State had zich kritisch uitgelaten over het onderscheid dat in het oorspronkelijk wetsvoorstel werd gemaakt tussen verschillende categorieën Nederlanders (die het Nederlanderschap van rechtswege verkrijgen en die het door optie of naturalisatie verkrijgen). Volgens de Raad van State stond dit op gespannen voet met de Europese Privacy Richtlijn.²⁹ De regering heeft hierop gereageerd door bij Nederlanders in de BRP helemaal niet meer de andere nationaliteit(en) te registreren, zodat het onderscheid verdween. Tijdens de verdere parlementaire behandeling in zowel de Tweede als de Eerste Kamer is deze nieuwe registratiewijze niet meer fundamenteel ter discussie gesteld.³⁰ Zo kan het dat binnen twee jaar tijd een volledige omslag heeft plaatsgevonden in de registratie van dubbele nationaliteit van Nederlanders.³¹

29 Advies van de Raad van State, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 219, nr. 10.

30 Uitzondering vormde de PVV die in de Tweede en Eerste Kamer haar eerdere bezwaren tegen beperking van de registratie van dubbele nationaliteit van Nederlanders herhaalde, maar geen medestanders vond onder de overige fracties.

31 In de registratie van de enkelvoudige of meervoudige vreemde nationaliteit van niet-Nederlanders is geen verandering gekomen.

Palestijnen en hun nationaliteitsrechtelijke positie

Leila Jordens-Cotran*

1 Inleiding

De aandacht voor staatloosheid kan niet voorbijgaan aan de historische en politieke aspecten die in een bepaald gebied tot deze problematiek hebben geleid. Dit geldt ook voor de Palestijnen die al ruim zestig jaar de meest omvangrijke groep staatlozen vormen. Deze status heeft het leven beheerst van vier generaties Palestijnse mannen, vrouwen en kinderen sinds 1948, het jaar van hun verdrijving uit Palestina. Hierna zal worden stilgestaan bij het ontstaan van hun staatloosheid en zal worden ingegaan op hun nationaliteitsrechtelijke positie in Israël en enkele Arabische landen.

2 Palestijnse nationaliteit onder de mandaatperiode

Op 12 augustus 1922 bezegelde de Volkenbond, de voorganger van de Verenigde Naties (hierna VN) de overeenkomst die een maand eerder werd gesloten tussen deze organisatie en Groot-Brittannië (hierna GB). De overeenkomst regelde de wijze waarop GB het mandaat over Palestina zou uitoefenen.¹ Een van de belangrijkste speerpunten ervan is in de preambule van de overeenkomst ondubbelzinnig aangegeven, namelijk het faciliteren van de emigratie van joden naar Palestina en het bespoedigen van hun vestiging in Palestina. De overeenkomst bepaalde tevens dat er rekening moet worden gehouden met de civiele en religieuze rechten van de niet-joodse bevolking van het land, artikel 4 en 6 Mandaat voor Palestina (hierna MaP). Om de integratie van joden in dat gebied te bespoedigen, wordt de mandaat-administratie verantwoordelijk geacht ‘for enacting a nationality law’ die maatregelen moet bevatten ‘so as to facilitate the acquisition of Palestinian citizenship by Jews who take up their permanent residence in Palestine’, artikel 7 MaP. Deze afspraken met GB werden beklonken lang voordat de Tweede Wereldoorlog als rechtvaardiging kon gelden voor het oprichten van een ‘nationaal tehuis’ voor joden in Palestina.

* Mr. dr. L. Jordens-Cotran is freelance onderzoeker in Arab Dutch Law, Legal Research and Counselling. E-mail: ljordenscotran@gmail.com.

¹ Communiqué Société des Nations 12 août 1922, Mandat pour la Palestine, C.529.M.314.1922.VI. Zie o.m. www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/History/mandatetoc.html.

GB ondervond om verschillende redenen moeilijkheden met het invoeren van een Palestijnse nationaliteitswet. Aan de ene kant had het te maken met het joodse agentschap dat in het MaP als bevoegd orgaan was aangewezen ter behartiging van de belangen van joodse immigranten in Palestina. Het agentschap trachtte een voorkeursbehandeling van de joden te bereiken in de nationaliteitswet. Aan de andere kant werd de mandataris geconfronteerd met het verzet van de Palestijnse bevolking (93 procent van de inwoners) en hun leiders tegen een nationaliteitswet waarover zij niet geraadpleegd werden en die in strijd was met de gronden van de Ottomaanse nationaliteitswet van 1869 waar zij aan gewend waren. Een belangrijke zorg voor de mandataris was bovendien het creëren van een nationaliteitswet en aanverwante wetten die een beperkte zeggenschap moesten geven aan de meerderheid van de bevolking. In die periode was 93% van de bevolking van Palestina niet-joods.²

Op 1 augustus 1925 heeft Palestina uiteindelijk haar eerste officiële nationaliteitswet gekregen. Deze wet heeft gegolden tot 1948, datum van de uitroeping van de staat Israël.³

De Engelse mandaatadministratie voerde daarna een regeling in van Palestijnse paspoorten die afhankelijk van de autoriteit die ze uitgaf, het opschrift kregen: 'British Passport. Palestine' of 'Government of Palestine'.⁴

Gedurende de mandaatperiode was Palestina geen soevereine staat, maar had meerdere kenmerken die bij een 'onafhankelijke' staat behoren. Behalve de internationale betrekkingen waarover GB alleen besliste, had Palestina een eigen regering, een eigen rechterlijke macht, spoorwegen, havens, eigen zegels en een eigen postregeling. Deze prerogatieven hoorden bij het type mandaat waaraan Palestina onderworpen werd door de Volkenbond, namelijk het klasse A-mandaat. In tegenstelling tot mandaatgebieden die tot de klasse B of C behoorden, is Palestina door de Volkenbond ingedeeld in klasse A die als volgt werd beschreven:

- 2 O.a. L. Banko, 'The creation of Palestinian citizenship under an international mandate: legislation, discourses and practices, 1918-1925', in: E.F. Isin (red.), *Citizenship Studies 2012 special issue 'Citizenship after orientalism: an unfinished project'*, 2012, p. 641-655; M. Qafisheh, *The International Law Foundations of Palestinian nationality* (diss.), Genève 2007, p. 56-106, te raadplegen via: www.unige.ch/cyberdocuments/theses2007/QafishehM/these.pdf; V. Kattan, 'The nationality of Denationalised Palestinians', *Nordic Journal of International Law* 74, 2005, p. 67-70; G.P. Parolin, *Citizenship in the Arab World*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009, p. 83-86 en P.J.I.M. de Waart, 'Nationaliteit en grond in het Israëliisch-Palestijnse conflict', in: *Vorm & Recht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.K. Moltmaker*, Deventer: Kluwer 1998, p. 273-297.
- 3 De wet werd door de Palestijnse leiders unaniem afgewezen, omdat zij het recht op een Palestijnse nationaliteit aan in Palestina geboren Palestijnen aan voorwaarden onderwierp die niet golden voor joodse migranten. Afgezien van verzet tegen de discriminatie in de wetbepalingen tussen joodse immigranten en de Palestijnse bevolking, waren Palestijnen van mening dat de wet de beloofde civiele en politieke rechten ontbeerde die bij het bezit van een nationaliteit behoorden. Hierover Kattan 2005, Banco 2012 en Qafisheh 2007. Zie tevens J. Quigley, *The Statehood of Palestine*, Cambridge: Cambridge University Press 2010, p. 56.
- 4 Volgens Qafisheh werden de bewoners van Palestina als *de facto* Palestijnse burgers beschouwd al voor de invoering door het mandaat van de Wet op de Palestijnse nationaliteit. Dit blijkt onder andere uit het verstrekken aan die bewoners van Palestijnse reisdocumenten. In officiële documenten werd bovendien een onderscheid gemaakt tussen buitenlanders en Palestijnse burgers, Qafisheh 2007, p. 68 e.v.

‘Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognized subject to the rendering of administrative advice and assistance by a Mandatory until such time as they are able to stand alone (...).’⁵



3 Palestijnse nationaliteit en staatoopvolging

3.1 Situatie tot 1948

In 1947 heeft GB zich teruggetrokken als mandaathouder van Palestina en de verantwoordelijkheid voor dat land neergelegd in de schoot van de VN. Op 29 november 1947 nam de Algemene Vergadering van de VN waarvan 56 landen deel uitmaakten, VN Resolutie 181 aan die beval het mandaatgebied Palestina op te delen in twee onafhankelijke staten: een Joodse en een Palestijns-Arabische staat.⁶ Een derde gebied, dat Jerusalem en Bethlehem omvatte, zou als Corpus Separatum onder een internationaal regime worden geplaatst.

Henri Cattan vat de situatie met betrekking tot de bevolking van Palestina op het moment van de verdeling in 1947 als volgt samen: joden vormden in 1947 minder dan een derde van de bevolking waarvan alleen een tiende behoorde tot de oorspronkelijke bevolking van Palestina en het andere deel afkomstig was uit de Sovjet-Unie, Polen en centraal-Europa. Ondanks de Palestijnse nationaliteitswet die in 1925 door de mandataris was ingevoerd met als voornaamste reden joodse immigranten in staat te stellen om de Palestijnse nationaliteit te krijgen, had slechts een derde van de joodse immigranten deze nationaliteit aangevraagd en verkregen. Dat houdt in

5 Art. 22, par. 4 Covenant of the League of Nations, including Amendments adopted in December 1924.

6 33 landen stemden voor de verdeling, 13 landen waren erop tegen en 11 landen waaronder GB onthielden zich van stemmen.

dat op het moment van de verdeling een grote meerderheid van de joodse gemeenschap in Palestina gevormd werd door buitenlanders.

Cattan: 'Nowhere, except in Palestine, have foreign immigrants been allowed to break up the territorial integrity of the country in which they came to live.'⁷

De toekenning van 55 procent van Palestina aan de joodse immigranten werd door het niet-joodse deel van de bevolking en door de Arabische landen afgewezen. Hun pogingen om een advies te vragen aan het internationaal Hof van Justitie in Den Haag over de geldigheid van de VN-resolutie tot verdeling van het land vond echter onvoldoende steun in de Algemene Vergadering van de VN.

Op 14 mei 1948, bijna gelijktijdig met het vertrek van de laatste Engelse garnizoenen uit Palestina, riep Ben Gurion de staat Israël uit. De omringende Arabische landen en Irak antwoordden op deze afkondiging met een gewapende aanval. Zij verloren de oorlog. Bij de wapenstilstand begin 1949 had Israël het aan hem toebedeelde deel van Palestina uitgebreid van 55 procent zoals bepaald was in het VN-verdelingsplan, naar 80 procent van het vroegere mandaatgebied Palestina.

700.000 à 900.000 Palestijnen zijn naar de omringende landen verdreven of zijn gevlucht voor het oorlogsgeweld.⁸ Na de wapenstilstand heeft Israël hun terugkeer naar hun woonplaatsen niet toegestaan en door de invoering van diverse wetten belet.⁹ Het Palestijnse vluchtelingenprobleem is hiermee ontstaan.

Een klein deel van het Palestijnse volk is erin geslaagd om in Palestina te blijven. Het betreft 150.000 à 200.000 Palestijnen. Na het uitroepen van de staat Israël zijn tussen 1949 en 1955 30.000 van deze Palestijnen door Israël verdreven uit hun dorpen met het oogmerk hun woongebieden te zuiveren van niet-joodse aanwezigheid.

3.2 Palestijnse nationaliteit en staatsopvolging door Israël

Hiervoor is erop gewezen dat Palestina, hoewel het geen volledig soevereine staat was, beschikte over een belangrijk aantal kenmerken die bij een onafhankelijke staat behoren en onder andere in het internationale verkeer als een staat werd beschouwd: de staat Palestina. Van belang is bovendien dat Palestina beschikte over een Wet op de Palestijnse nationaliteit en op grond van deze wet de Palestijnse nationaliteit verstrekke. De vraag die in deze paragraaf aan de orde komt, betreft de nationaliteit van de Palestijnen die in de nieuw uitgeroepen staat Israël zijn gebleven. Het ontstaan van deze staat in een deel van Palestina houdt in dat er sprake is van een gedeeltelijke statenopvolging waarin de nationaliteit van de 'oude' bewoners van het land beslist moest worden door de regering en de wetten van de nieuw opgerichte staat Israël.

7 H. Cattan, 'Recollections on the UN Resolution to Partition Palestine', *Palestine Yearbook of International Law*, 1987-1988, p. 263, aangehaald door V. Kattan 2005, p. 70.

8 De etnische zuivering van Palestina begon voor de oorlog met de Arabische landen en voor het uitroepen van de staat Israël. Voor die datum waren door de joodse milities een kwart miljoen Palestijnen uit hun dorpen verjaagd. Uitvoerig hierover o.a. I. Pappé, *The Ethnic Cleansing of Palestine*, Oxford: Oneworld publications 2007, p. 10-23.

9 S. Jiryis, *The Arabs in Israel*, Beirut: Institute for Palestine Studies 1969.

De vraag rijst dan of Israël als opvolgende staat verondersteld werd de Israëlische nationaliteit aan de oorspronkelijke bewoners van die staat te verstrekken.¹⁰ Kon men in 1948 spreken van een regel van internationaal recht of van internationaal gewoonterecht die bij staatopvolging de nieuwe staat verplichtte om aan de inwoners de nationaliteit van de opvolgende staat (automatisch) te verstrekken?

Hoewel deze verplichting van opvolgende staten geen regel van internationaal recht was, maakte het volgens meerdere internationaalrechtdeskundigen deel uit het internationale gewoonterecht.¹¹ Het behoorde in de eerste helft van de twintigste eeuw al tot de praktijk van staten (*state practice*). In meerdere verdragen die in die periode zijn gesloten, werd een specifieke bepaling opgenomen voor de regeling van de politieke en maatschappelijke situatie van de oorspronkelijke bewoners bij statenopvolging. Dit geldt voor het verdrag van Neuilly (1919), het verdrag van Versailles (1919), het verdrag van Sèvres (1920) en het verdrag van Lausanne (1923).

De European Commission for Democracy through Law is van mening dat het automatisch verstrekken van de nationaliteit van de opvolgende staat aan de oorspronkelijke bewoners, behoorde tot 'a general practice' in het internationaal recht.¹² Dit is tevens het standpunt van de International Law Commission (ILC) die een verklaring heeft ontwikkeld met betrekking tot Nationaliteit in relatie tot statenopvolging. De bepalingen van de verklaring '(...) established a series of basic principles on the topic, providing extensive codification of current customary international law reflecting the practice of States, doctrinal opinions and jurisprudence'.¹³

Na de uitroeping van de staat Israël in 1948 was de Israëlische regering van mening dat de 'arabieren' die in Israël zijn blijven wonen staatloos waren geworden en dat de Palestijnse nationaliteit die onder het Engelse mandaat gold als 'devoid of substance', 'not satisfactory and inappropriate to the situation following the establishment of Israël' was.¹⁴ Dat houdt in dat alle niet-joodse Palestijnen in Israël staatloos

10 Ik laat buiten beschouwing het feit dat statenopvolging in het internationaal recht geen rekening houdt met gebieden die in oorlogssituaties bezet of geannexeerd worden in strijd met art. 2 par. 4 van het VN-Handvest. In deze gebieden is er namelijk geen sprake van statenopvolging en behouden de bewoners gewoon hun oorspronkelijke nationaliteit. Dit geldt ook voor de ongeveer 30 procent Palestijns gebied dat door Israël is geannexeerd na de oorlog van 1948 in strijd met het verdelingsplan van de VN. In deze gebieden zou de Palestijnse nationaliteit van de bewoners nog steeds bestaan. Over deze problematiek in het algemeen, zie *Consequences of State Succession for Nationality*, Council of Europe 1998 p. 25-26.

11 Onder ander Kattan 2009, p. 221; Quigley 2010, p. 92 e.v. en L. van Waas, *Nationality matters*, Antwerpen: Intersentia 2008, p. 125. Zie tevens het 'Explanatory Report' bij het Europese verdrag over nationaliteit 1997 met betrekking tot art. 18 Verdrag en de beginselen die staten moeten respecteren bij statenopvolging: 'The provisions concerning State succession and nationality are based on existing general international practice and contain general guiding principles'.

12 European Commission for Democracy through law, *Consequences of State Succession for nationality*, Staatsburg 1997, vermeld door Van Waas 2008, p. 124-125 en voetnoot 23, met verwijzing naar gezaghebbende internationaalrechtdeskundigen die dit standpunt delen. P. Weis, die Van Waas in de voetnoot aanhaalt, is de enige auteur met een andere mening over deze kwestie.

13 International Law Commission, *Nationality in relation to the succession of States*, Fifty-first session, Geneva, 3 May-23 July 1999, Memorandum by the Secretariat, par. 9. Een verdrag van de Raad van Europa over deze materie, de 'Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession' is in 2006 ontworpen en op 1 mei 2009 in werking getreden.

14 *International Law Report*, 1950, 111, vermeld door Kattan 2009, p. 221 e.v.

waren geworden en moesten wachten tot de invoering van enkele Israëlische basiswetten die hun nationaliteit moesten bepalen.

In Israël bestond weinig steun voor een automatische toekenning van de Israëlische nationaliteit aan de niet-joodse inwoners van Israël. Enkele Israëlische rechters, vooral van de rechtbank in Tel Aviv, namen een minderheidsstandpunt hierin in en bepaalden dat ‘every individual who on the date of the establishment of the state of Israel was resident in the territory which today constitutes the State of Israel, is also a national of Israel’.¹⁵ De rechters zochten hierbij steun bij gezaghebbende internationaalrechtdeskundigen van die tijd zoals Oppenheim, Lauterpacht en Schwarzenberger.

Vanaf 1950 werden twee complementaire Israëlische wetten ingevoerd, de ‘Wet op de terugkeer’ en de ‘Wet op de Israëlische nationaliteit’.¹⁶ De ‘Wet op de terugkeer’ gaf aan alle joden waar ook ter wereld de mogelijkheid om ‘terug te keren’ naar de staat Israël; de Israëlische ‘Wet op nationaliteit’ (hierna IWN) bevatte een regeling voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit. Drie bepalingen van de IWN zijn van belang voor het onderwerp van deze bijdrage: (1) Artikel 18 IWN bevestigt met terugwerkende kracht dat de Palestijnse nationaliteit die onder het Engelse mandaat gold, is vervallen.¹⁷ (2) Artikel 2 onder a IWN bepaalt dat de Israëlische nationaliteit van rechtswege verkregen wordt door iedere jood die gebruikmaakt van het recht op terugkeer naar Israël. (3) Artikel 3 IWN is van toepassing op Palestijnse Arabieren hoewel zij niet uitdrukkelijk in de wet aangewezen worden. Palestijnen moesten aan strenge, cumulatieve eisen voldoen om in het bezit te komen van de Israëlische nationaliteit. Zij moesten onder andere aantonen in het bezit te zijn geweest van de Palestijnse nationaliteit voor het ontstaan van de staat Israël in 1948, dat zij ingeschreven waren in het Israëlische bevolkingsregister op 1 maart 1952, dat zij gevestigd waren in Israël op deze datum en dat zij Israël niet hebben verlaten tussen 1948 en 1952 of op legale wijze in het land zijn toegelaten na deze datum.¹⁸

De toegelaten omvang van deze publicatie laat niet toe om in te gaan op de verschillende redenen die de Palestijnen die in Israël waren gebleven, beletten om aan de cumulatieve eisen van artikel 3 IWN te voldoen. Het is voldoende om erop te wijzen dat deze voorwaarden geleid hebben tot staatloosheid bij een groot aantal Palestijnen die in 1948 erin geslaagd waren om in Israël te blijven wonen.¹⁹ De rest

15 Rechtbank Tel Aviv in 1951 als reactie op de weigering van de regering om de Palestijnen als Israëlische staatsburger te beschouwen. De beslissing van de rechtbank werd door de Israëlische hoogste rechter verworpen, Kattan 2009, p. 221.

16 Wet op de terugkeer nr. 5710-1950 aangenomen op 6 juli 1950; Wet op de Israëlische nationaliteit nr. 5712-1952, aangenomen op 1 april 1952.

17 Art. 18 luidt als volgt: ‘(a) The Palestinian Citizenship Orders, 1925-1942, are repealed with effect from the day of the establishment of the State. (b) Any reference in any provision of law to Palestinian citizenship or Palestinian citizens shall henceforth be read as a reference to Israel nationality or Israel nationals.’

18 C. Klein, ‘Nationalité et status personnel dans le droit de la nationalité israélienne’, in: M. Verwilghen (red.), *Nationalité et statut personnel*, Bruxelles: Bruylant 1984, p. 311. Het voldoen aan deze bewijzen was voor een groot aantal Palestijnen niet mogelijk onder andere omdat hun identiteitskaarten ingeleverd moesten worden aan het Israëlische leger tijdens of direct na de oorlog van 1949. Het leger vernietigde deze kaarten of gaf ze niet terug.

19 Aantallen heb ik niet kunnen vinden in de literatuur.

van deze bevolkingsgroep, namelijk 150.000 à 200.000 Palestijnen, is Israëlsch burger geworden.

Hoewel de soevereiniteit van staten in het bepalen wie tot de eigen burgers mag behoren algemeen wordt aanvaard, staat het buiten kijf dat het aanwenden van discriminerende criteria die tot gevolg hebben dat een deel van de inwoners staatloos wordt, niet toelaatbaar is in het internationaal recht. In de literatuur worden de nationaliteitswetgevingen van opvolgende staten als Letland, Sri Lanka en Bangladesh als voorbeelden genoemd van indirect discriminerende nationaliteitswetgevingen omdat zij hierin criteria bezigen die bewust gericht zijn op de uitsluiting van bepaalde delen van de bevolking.²⁰ In Israël zijn beide hiervoor genoemde wetten die tot automatische verkrijging van de Israëlsche nationaliteit leiden, direct discriminerend aangezien zij aan joden overal ter wereld automatisch de Israëlsche nationaliteit verschaffen, terwijl het niet-joodse deel van de oorspronkelijke bevolking van het land hiervoor aan moeilijke eisen moest voldoen.

4 Ontstaan van de staatloosheid van de Palestijnen

Uit de vorige paragraaf blijkt dat een deel van de niet-joodse Palestijnse bevolking van de nieuw uitgeroepen staat Israël onder strenge voorwaarden de Israëlsche nationaliteit kon krijgen. Dat houdt in dat als de Palestijnen die in dat deel van Israël woonden, niet door Israël verdreven werden of in staat werden gesteld om naar Israël terug te keren, ook konden opteren voor de Israëlsche nationaliteit. Hiermee zou deze groep Palestijnen niet staatloos zijn geworden. Het gevolg van het opnemen van de Palestijnen in de bevolking van Israël zou echter betekenen dat het land bevolkt zou worden door een niet-joodse meerderheid en dat was nimmer de intentie van de zionisten die de staat Israël hebben opgericht. Om dat te voorkomen, belette Israël op alle mogelijke manieren de terugkeer van Palestijnen naar hun oorspronkelijke woonplaatsen en liet Israël hen aan hun lot over in de Arabische omringende landen.²¹

Het huidige aantal Israëlsche Palestijnen is 1,4 miljoen en vormt ongeveer 20 procent van de Israëlsche bevolking van ruim 8 miljoen inwoners.²²

Israël heeft in 1961 het verdrag tot beperking van staatloosheid (*Convention on the Reduction of Statelessness*) alleen ondertekend, maar niet geratificeerd.²³ Het verdrag

20 Van Waas 2008, p. 128-129.

21 Israël's verzoek tot toelating tot de VN in november 1948 werd afgewezen wegens de weigering om de Palestijnen naar hun land terug te laten keren. Twee maanden later, op 11 december 1948, nam de Algemene Vergadering van de VN Resolutie 149 (III) aan die onder andere bepaalde dat Palestijnse vluchtelingen die dat wensten, zo snel mogelijk naar hun huizen mochten terugkeren; anders hadden zij recht op compensatie voor hun verloren eigendommen. Op 11 mei 1949 werd Israël toegelaten tot de VN, nadat de Israëlsche regering instemde met de terugkeer van de Palestijnse vluchtelingen, VN. Doc.A/AC.24/SR.45, 5 mei 1949. Israël beloofde dat voor 80.000 van hen mogelijk te maken. Het mislukken van de Vredesconferentie van Lausanne op 12 september 1949 is voornamelijk te wijten aan het conflict aangaande de repatriëring van Palestijnse vluchtelingen.

22 Het Israëlsche 'Central Bureau of Statistics': www.cbs.gov.il/yarhon/br_h.htm.

23 *Convention on the Reduction of Statelessness*, New York, 30 augustus 1961, in werking getreden

over de status van staatlozen (*Convention relating to the Status of Stateless Persons*, 1954) is door Israël geratificeerd op 23 december 1958.²⁴

5 Palestijnse vluchtelingen en Arabische landen

Palestijnse vluchtelingen hebben zich voornamelijk in enkele landen gevestigd die aan Israël grenzen, namelijk Jordanië, Libanon, Syrië en Egypte. Egypte is het enige land dat het Vluchtelingenverdrag 1951 heeft geratificeerd en wel op 22 mei 1981.²⁵

Geen van de direct betrokken staten bij het conflict (Libanon, Syrië, Jordanië en Egypte) heeft het verdrag van 1961 tot de beperking van staatloosheid geratificeerd noch het verdrag over de status van staatlozen van 1954.²⁶

Er is verder geen regionaal verdrag in het Midden-Oosten met betrekking tot vluchtelingen, maar wel een *Declaration on the Protection of Refugees and Displaced Persons in the Arab World* dat in 1992 in Cairo is ondertekend. Deze Verklaring is niet bindend en heeft niet kunnen bereiken dat een vluchtelingenverdrag tussen de Arabische landen tot stand kwam.²⁷

Het instrument dat vrij lang van cruciaal belang is geweest voor het lot van Palestijnse vluchtelingen in de Arabische wereld, is het Protocol van Casablanca dat op 11 september 1965 door de Arabische Liga is ingevoerd.²⁸ Dit protocol is aangenomen door de Arabische ministers van Buitenlandse Zaken op grond van annex nr. 1 bij de Charter van de Arabische Liga die in 1945 is gesloten tussen de zes Arabische landen die de Liga hebben opgericht. In de Charter is Palestina van begin af aan als volledig lid beschouwd.²⁹

op 13 december 1975.

24 *Convention relating to the Status of Stateless Persons*, New York 28 september 1954, in werking getreden op 6 juni 1960.

25 Uitvoerig hierover K. Elmadmad, *Asile et réfugiés dans les pays afro-arabes*, Casablanca: EDDIF 2002.

26 Algerije, Tunesië en Libië hebben het Verdrag tot de beperking van staatloosheid geratificeerd; Algerije, Libië en Tunesië zijn toetredend tot het Verdrag over de status van staatlozen op respectievelijk 15 juli 1964, 16 mei 1989 en 29 juli 1969.

27 De Declaration schenkt aandacht aan het lot van Palestijnse vluchtelingen in haar preambule en in meerdere bepalingen. Het bevestigt het belang van het hierna te behandelen Protocol van Casablanca dat steeds minder gerespecteerd werd door de lidstaten van de Arabische Liga en dringt aan op toetreding tot het vluchtelingenverdrag of tot het ontwerpen van een regionaal verdrag betreffende vluchtelingen. De tekst is te raadplegen op www.refworld.org/docid/452675944.html.

28 De tekst van het Protocol van Casablanca (*Protocol for the Treatment of Palestinians in Arab States*) is te raadplegen op www.refworld.org/docid/460a2b252.html. De Arabische Liga heeft later meerdere resoluties geadopteerd met betrekking tot Palestijnse vluchtelingen. Resolutie 2600 (1970) bepaalde dat Palestijnen die de nationaliteit van een land krijgen, hun vluchtelingenstatus in de landen van de Liga behouden, zie Khalil 2009, p. 16-17. Uitvoerig over de Resoluties van de Liga met betrekking tot Palestijnse vluchtelingen, O. El Abed, 'Palestinian Refugees of Egypt: What exit options are left for them?', in: *Refuge, Canada's Journal on Refugees*, York, Canada, vol. 22, no. 2, 2005, p. 18-19, te vinden op www.academia.edu.

29 Interessant is het standpunt van de Liga ten aanzien van Palestina, zie: *Charter of the Arab League*, 22 maart 1945, op www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ab18.html. Zie voor de geschiedenis en doeleinden van de Liga, M. Abdul Hadi, 'The Arab League and the Arab-Israeli Conflict', lezing gepresenteerd op het PASSIA seminar 1996 gewijd aan 'The Foreign Policies of Arab States', p. 1-2, te raadplegen via www.passia.org/about_us/mahdi.htm.

De pijlers van het Protocol van Casablanca (hierna het Protocol) kunnen als volgt worden samengevat.

5.1 Geen naturalisatie van Palestijnse vluchtelingen

Er bestond consensus in de Arabische landen over het feit dat assimilatie van Palestijnse vluchtelingen in de gastlanden voorkomen moest worden. Om dat te bereiken diende hun naturalisatie in deze landen te worden belet. De motieven voor dit standpunt zijn divers.

Ten eerste ging het Protocol in de jaren zestig ervan uit dat Palestijnse vluchtelingen de Palestijnse nationaliteit die zij kregen onder het Engelse mandaat, hadden behouden na het ontstaan van de staat Israël.³⁰ Ten tweede waren zij ervan overtuigd dat een Palestijnse onafhankelijke staat over een niet te lange tijd werkelijkheid zou worden en dat de Palestijnen naar hun eigen land zouden terugkeren.³¹ Het ontstaan van deze staat was immers vastgelegd in het Verdrag van Lausanne en in het Convenant van de Volkenbond in 1919. Bovendien is het recht van de Palestijnen op terugkeer naar Palestina gegarandeerd in meerdere VN-Resoluties waaronder Resolutie 194 (III). Het in leven houden van de gedachte van terugkeer naar een onafhankelijke Palestijnse staat strookte niet met de assimilatie van Palestijnse vluchtelingen in hun gastlanden. Ten derde wilden de Arabische landen voorkomen dat de gevolgen van de Israëliëse politiek tegen de Palestijnen afgewenteld zou worden op de gastlanden. Met uitzondering van Jordanië (zie hierna) hebben alle Arabische landen zich consequent aan deze politiek gehouden. Hierdoor zijn Palestijnen in Libanon, Syrië, Egypte en elders in de Arabische landen staatloos.

5.2 Recht op arbeid?

Het Protocol van 1965 bepaalt in artikel 1 dat ‘Whilst retaining their Palestinian nationality, Palestinians currently residing in the land of (...) have the right of employment on par with its citizens’. Deze gelijke behandeling van Palestijnen en de eigen onderdanen op de arbeidsmarkt was van begin af aan omstrede in meerdere gastlanden, ook in die landen die geen uitdrukkelijk voorbehoud op de betreffende bepaling hebben gemaakt bij ondertekening van het Protocol, zoals Libanon dat had gedaan. Afgezien van Syrië waar de Palestijnen staatloos zijn gebleven, maar sinds 1948 een gelijk recht op arbeid hebben als de eigen onderdanen, heeft artikel 1 Protocol geen gevolg gehad in de landen van de Liga.

30 Het lot van de Palestijnse nationaliteit na het ontstaan van de staat Israël vormt nog steeds een controverse in het internationaal recht. Anders dan de Arabische Liga in de jaren zestig, is Quigley van mening dat de ‘Palestine citizenship ceased with the end of mandate rendering those who held it stateless’, J. Quigley, *The Statehood of Palestine*, Cambridge: Cambridge University Press 2010, p. 125 en de verwijzingen in noot 80 op p. 279.

31 A. Shibli, ‘Stateless Palestinians’, *Forced Migration Review* 26, 2006, p. 8-9.

5.3 Reisdocumenten

Het protocol verleent in de artikelen 3 en 4 vrijheid van beweging aan Palestijnse vluchtelingen die hun in staat moet stellen om hun land van vestiging te verlaten en ernaar terug te keren. Om dat te bereiken, dienen de landen van de Liga reisdocumenten aan vluchtelingen te verstrekken en deze te verlengen na verloop van de termijn van geldigheid.

In de praktijk was het verkrijgen van deze documenten niet eenvoudig, vooral niet als het ging om documenten om terug te keren naar het land van vestiging.³²

Andere civiele rechten. Met betrekking tot andere civiele rechten van de Palestijnen zoals het recht op onderwijs en medische zorg die door het protocol niet zijn geregeld, is de invloed van de politieke situatie in de Arabische landen en vooral de aard van de relatie tussen de verschillende regeringen en de Palestijnse bevrijdingsorganisatie (PLO) beslissend geweest. Enkele voorbeelden hiervan zijn de verslechtering van de positie van de Palestijnen in Egypte na de moord op Sadat als gevolg van de kamp David-akkoorden tussen Egypte en Israël, de nog verdere verslechtering van hun positie in achtereenvolgens Libanon tijdens de Libanese burgeroorlog, in Koeweit als gevolg van de steun van de PLO voor de aanval van Saddam Hussein op dat land, in Libië waar Qadhafi het oneens was met de vredesonderhandelingen tussen Israël en de PLO, en in Jordanië in jaren zeventig na het ontstaan van politieke spanningen met de PLO en na 1988.

6 Nationaliteitsrechtelijke positie van de Palestijnen in Jordanië

Op 14 mei 1949 heeft het Jordaanse leger centraal-Palestina waar de joodse troepen er niet in geslaagd waren om het te bezetten, eerst onder administratief-Jordaans bewind gebracht om het later (1950) bij het Koninkrijk Jordanië te voegen. Oost-Jerusalem en het deel van Palestina dat sindsdien aangeduid wordt als Westelijke Jordaan Oever (hierna Westbank) zijn deel gaan uitmaken van Jordanië in plaats van een onafhankelijke Palestijnse staat te vormen.³³

³² De pogingen die zijn ondernomen om de vrijheid van beweging van Palestijnse vluchtelingen te vergemakkelijken, zijn mislukt. Dit geldt o.a. voor een speciale Resolutie aangenomen in 1982 door de ministers van Binnenlandse Zaken van de Arabische landen en later voor de poging van de Palestijnse Autoriteiten om een internationaal erkend reisdocument voor alle Palestijnse vluchtelingen te introduceren zoals dat in het staatloosheidsverdrag van 1954 aan staatlozen is gegarandeerd. Hierover Badil Resource Center for Palestinian Residency Refugee Rights, *Closing Protection Gaps: A Handbook on Protection of Palestinian Refugees* 2005, p. 13 en L. Takkenberg, *The status of Palestinian refugees in international law* (diss. Nijmegen), Nijmegen 1997, p. 147.

³³ De annexatie door Jordanië werd oorspronkelijk als ongeldig en nietig beschouwd door de Arabische Liga. Enkele Arabische landen stelden voor om Jordanië uit de Liga te zetten. Dat werd echter verhinderd door Jemen en Irak. Op 12 juni 1950 verklaarde de Liga de annexatie door Jordanië als tijdelijk en praktisch. Zolang een oplossing met Israël niet is bereikt, zou Jordanië het geannexeerde gebied als een 'trust' behandelen, N.H. Aruri, *Jordan: a study in political development (1921–1965)*, Springer 1972, hfdst. 2; O. Al Abed, *Palestinian refugees in Jordan* (datum publicatie onbekend), te raadplegen via www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/palestinian-refugees-in-jordan/fm0025.pdf.

De geografische positie van Jordanië heeft ertoe geleid dat dit land het grootste aantal Palestijnse vluchtelingen op zijn gebied moest toelaten als gevolg van het ontstaan van de staat Israël, vooral na de juni oorlog van 1967. Het aantal Palestijnen en Jordaanse burgers van Palestijnse afkomst wordt geschat op meer dan 50 procent van de totale Jordaanse bevolking.³⁴

6.1 Status van de Palestijnen in Jordanië tot 1988

Op 20 december 1949 heeft de Jordaanse ministerraad de Jordaanse wet op de nationaliteit van 1928 zodanig aangepast dat alle Palestijnen die naar Jordanië gevlucht waren of door de Israëlische troepen in 1948 verdreven werden, de Jordaanse nationaliteit kregen.³⁵

Jordanië was hiermee het enige Arabische land waarin de Palestijnen als volwaardige burgers behandeld werden en alle civiele en politieke rechten kregen die aan Jordaanse burgers werden toegekend. Anders is het echter gesteld met de duizenden Palestijnen die na de bezetting van Gaza door Israël in 1967 naar Jordanië zijn gevlucht en geen toestemming kregen van Israël om naar hun woongebieden terug te keren. De Gazanen waren in 1948 onder Egyptische administratie gekomen en kregen geen Egyptische nationaliteit, conform de afspraken van de Arabische Liga. Jordanië richtte in 1967 een speciaal vluchtelingenkamp in voor de Gazaanse vluchtelingen in Jarash (Jordanië) met steun van de VN. Hun Egyptische reisdocumenten werden vervangen door Jordaanse documenten. Zij zijn staatloos gebleven en zijn onderworpen aan dezelfde eisen voor verblijf en werk als andere vreemdelingen. Zij ontvangen humanitaire steun van de UNRWA (zie hierna).

Het aantal staatloze Gazaanse vluchtelingen in Jordanië wordt op 150.000 geschat.

6.2 Omwenteling in 1988

In 1988 heeft de Palestijnse bevrijdingsorganisatie (PLO) in Algiers de onafhankelijkheid van de staat Palestina uitgeroepen en het bestaansrecht van Israël officieel erkend, zich baserend op Resolutie 181 van de VN.³⁶ Steeds meer landen zagen vanaf dat moment de PLO als enige vertegenwoordiger van het Palestijnse volk en van de toekomstige Palestijnse staat. Grote druk werd op de toenmalige Jordaanse koning Hussein uitgeoefend door de Palestijnen zelf en door de Arabische landen om de grip van Jordanië op de Westbank en op Oost-Jeruzalem los te laten. Deze delen van historisch Palestina moesten immers deel uitmaken van de toekomstige Staat Palestina. Koning Hussein reageerde op deze ontwikkelingen met een sindsdien beruchte toespraak op 31 juli 1988 waarin hij verklaarde dat de publiekrechtelijke en

34 O.a. O. Al Abed, *ibid.*

35 Jordaanse wet op de nationaliteit nr. 56/1949. Art. 3 lid 2 van deze wet bepaalt dat iedere persoon die in het bezit was van de Palestijnse nationaliteit voor 15 december 1949 en die zich in Jordanië bevond tussen 20 december 1949 en 16 februari 1954 automatisch in het bezit van de Jordaanse nationaliteit is. Joden werden uitgesloten van deze regeling.

36 In deze resolutie die in 1949 door de VN is aangenomen en toen is afgewezen door de Arabische landen wordt o.a. de tweestatenoplossing erkend evenals de internationale status van Jerusalem en Bethlehem en de plaatsing van Jerusalem onder VN-bestuur.

administratieve banden van Jordanië met de Westbank en Oost-Jerusalem verbroken zijn. De ‘ontkoppeling’ tussen Jordanië en de geannexeerde Palestijnse gebieden werd door de koning nodig geacht voor het behoud van de Palestijnse identiteit en van het recht van de Palestijnen op een eigen staat.³⁷ Het gevolg van de ont koppeling is dat ruim een miljoen Jordaniërs van Palestijnse afkomst die in de Westbank woonachtig waren, in principe staatloos werden. De gevolgen van de toespraak van de koning werden een maand later bevestigd in een Instructie van de Jordaanse regering (20 augustus 1988) waarin de intrekking van de Jordaanse nationaliteit van Palestijnen werd geregeld.³⁸

De instructie is duidelijk in strijd met de Jordaanse grondwet van 1952 die onder andere in artikel 128 bepaalt dat wetten en verordeningen die golden op de datum van invoering van de grondwet ‘shall continue to be in force until they are repealed or amended by the legislation issued thereunder’, en niet door een instructie uitgevaardigd naar aanleiding van een toespraak van de koning. De instructie is tevens in strijd met de Jordaanse wet op de nationaliteit die een limitatief aantal gronden voor de intrekking van de Jordaanse nationaliteit bevat en een procedure kent voor het aanvechten van de intrekking.

In meerdere procedures ingesteld door Palestijnen die hun Jordaanse nationaliteit sinds 1988 hebben verloren, heeft de hoogste Jordaanse rechter bepaald dat de gevolgen van de ont koppeling tussen Jordanië en de Westbank wat betreft het bezit van de Jordaanse nationaliteit een politieke aangelegenheid is, een ‘act of State’ en om die reden buiten zijn beslissingsbevoegdheid valt.³⁹

De wijze waarop de Jordaanse nationaliteit van Palestijnen wordt ingetrokken, brengt deze bevolkingsgroep in grote onzekerheid. De Jordaanse autoriteiten voeren namelijk hierin geen actief beleid. Palestijnen worden met de instructie van 1988 geconfronteerd bij ieder contact met de Jordaanse administratie, bijvoorbeeld bij het inschrijven van de geboorte van een kind en vooral bij het vernieuwen van hun vijf jaar geldige paspoorten.⁴⁰ Een systeem van Jordaanse identiteitskaarten met verschillende kleuren dat reeds bestond, werd geperfectioneerd en uitgebreid met meer kleuren om de verschillende groepen inwoners van Jordanië te kunnen onderscheiden en hun rechten te bepalen.⁴¹

37 Delen van de beruchte toespraak van koning Hussein d.d. 31 juli 1988 zijn opgenomen in, J. Quigley, *The Statehood of Palestine. International Law in the Middle East Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press 2010, p. 152.

38 Zie art. 2 van de Instructie waarin een ieder die voorafgaand aan de toespraak van de koning op 31 juli 1988 in de Westbank woonde niet meer als Jordaanse burger wordt beschouwd, maar als Palestijn. Deze bepaling is later aanzienlijk uitgebreid. Uitvoerig hierover A. Khalil, *Palestinian refugees in Arab states: a right-based approach*, European University Institute: CARIM Research Report 2009/08, p. 22, te raadplegen via: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/10792>. Zie tevens de informatie over dit onderwerp op de site van het Jordaanse ministerie van Binnenlandse Zaken (in het Arabisch).

39 Takkenberg 1997, p. 156. Deze beslissing houdt onder meer in dat bezwaar en hoger beroep tegen de intrekking van de Jordaanse nationaliteit niet mogelijk is.

40 Human rights watch, *Stateless Again. Palestinian-Origin Jordanians Deprived of their Nationality*, 2010, te raadplegen via www.hrw.org/sites/default/files/reports/jordan0210webwcover.pdf; Amnesty international, onder meer in *Annual report 2011, Jordan*, te raadplegen via www.amnesty.org/en/region/jordan/report-2011.

41 H. Jamjoum, interview with A. Kassim: *Jordan revoking citizenship from Palestinian refugees*, *The Electronic Intifada* 27 februari 2011, te raadplegen via <http://electronicintifada.net/>

Het aantal Palestijnen in de Westbank en Jordanië dat thans daadwerkelijk staatloos is geworden, is onbekend.

7 Nationaliteitsrechtelijke positie van de Palestijnen in Libanon en Syrië

7.1 In Syrië

60.000 à 100.000 Palestijnen uit noord-Palestina (onder andere Safad, Haifa en Jaffa) hebben zich na hun verdrijving in 1948 gevestigd in Syrië. Het aantal vluchtelingen in de negen bestaande vluchtelingenkampen steeg aanzienlijk mede na de juni oorlog van 1967. Het aantal Palestijnse vluchtelingen in Syrië voor het begin van de Syrische burgeroorlog was ongeveer 500.000 en vormde 2 à 3 procent van de Syrische bevolking.

Syrië heeft geen Syrische nationaliteit aan de Palestijnen verleend en hen uitgesloten van de werking van de Syrische wet op de nationaliteit. Palestijnse vluchtelingen uit 1948 hebben reisdocumenten gekregen die specifiek ontworpen zijn voor Palestijnse vluchtelingen. Syrië is het enige land in de Arabische wereld waar Palestijnen gelijk aan Syriërs behandeld worden, onder andere op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en in de medische zorg.

Voor het uitbreken van de burgeroorlog woonden ongeveer 500.000 staatloze Palestijnen in Syrië.

7.2 In Libanon

In Libanon zijn 300.000 à 400.000 Palestijnse vluchtelingen gevestigd waarvan de meerderheid naar Libanon is gevlucht in 1948. Assimilatie van deze bevolkingsgroep in de Libanese samenleving is nimmer een optie geweest voor de Libanese regering. Afgezien van de argumenten die hiervoor opgenomen zijn met betrekking tot de afwijzing van naturalisatie door de Arabische Liga, speelt in Libanon het confessionele argument een essentiële rol. De meerderheid van de Palestijnen is namelijk soennitisch moslim en dat zou bij naturalisatie het wankele evenwicht tussen de verschillende Libanese confessionele groepen aantasten. De meerderheid van de Palestijnse vluchtelingen in Libanon is staatloos en wordt aan dezelfde regels onderworpen als vreemdelingen onder andere op het gebied van arbeid, onderwijs en medische zorg. Zij mogen onder voorwaarden in het bezit komen van reisdocumenten.

Bij de ondertekening van het Protocol van Casablanca in 1966 maakte Libanon voorbehouden op het recht van Palestijnen om gelijk aan Libanezen te worden behandeld wat betreft de arbeidsmarkt en het geven van gelijke rechten van beweging.⁴²

people/hazem-jamjoum; Immigration and refugee board of Canada, 1995, www.ecoi.net/local_link/183360/300761_de.html.

42 Meer over de rechtspositie van Palestijnse vluchtelingen in Libanon: L. Jordens-Cotran, 'Palestijnse staatloze vluchtelingen in Libanon. De illusie van door het internationaal recht geboden garanties', in S. Rutten & K. Saarloos (red.), *Van afstamming tot nationaliteit*, Deventer: Kluwer 2013, p. 57-67.

8 Status van de Palestijnen in Oost-Jerusalem

8.1 Politieke ontwikkelingen

Na de oorlog van 1948 is Jeruzalem in tweeën verdeeld. West-Jerusalem, het grootste deel, ging deel uitmaken van de staat Israël terwijl Oost-Jerusalem geannexeerd werd door Jordanië. De Palestijnen die in Oost-Jerusalem woonden, kregen, zoals de Palestijnse inwoners van de Westbank, de Jordaanse nationaliteit.

Na de junioorlog van 1967 werd Oost-Jerusalem door Israël bezet. Twee weken later heeft Israël een snelle volkstelling verricht van de Palestijnen die daar woonden. Palestijnse inwoners die om welke reden dan ook afwezig waren tijdens deze volkstelling (familiebezoek, studie of werk), konden niet meer terugkeren naar hun woonplaats. Het aantal Palestijnen dat in 1976 in Oost-Jerusalem woonde, was ongeveer 350.000; het is later gedaald tot ongeveer 180.000.

Van de gebieden die Israël in 1976 bezette, is Oost-Jerusalem het enige gebied dat geannexeerd werd, ondanks de veroordeling door de Algemene vergadering van de VN.⁴³ Gebiedsvergroting door middel van geweld en bezetting is immers in strijd met het internationaal recht. De annexatie van Oost-Jerusalem houdt onder andere in dat de Israëlische wetgeving van toepassing is in dit gebied. In 1980 is een Israëlische basiswet ingevoerd waarin Jerusalem ‘volledig en herenigd’ verklaard wordt en als hoofdstad van Israël en hoofdplaats van zijn regering wordt aangewezen.⁴⁴ De VN hebben dit Israëlische besluit tot op heden niet erkend en de VN-Veiligheidsraad heeft meerdere resoluties (zeven) aangenomen waarbij de annexatie onwettelijk wordt verklaard.⁴⁵ Uit Israëlische officiële stukken en wetten met betrekking tot Jerusalem evenals uit de praktijk van de Israëlische administratie blijkt dat het oogmerk van Israël is het aantal niet-joodse inwoners van de stad – met andere woorden de Palestijnen – zo veel mogelijk te verminderen om te voorkomen dat in vredesonderhandelingen de status van Jerusalem als hoofdstad van Israël onderwerp van onderhandeling wordt.⁴⁶

43 AVVN Resolutie 2253, 4 juli 1967. Ondanks deze veroordeling heeft Israël zijn politiek van annexatie voortgezet en Oost-Jerusalem dat in 1980 als de nieuwe hoofdstad van Israël werd uitgeroepen, zelfs vergroot. Dit gebeurde door tientallen hectaren grond die tot de Westbank behoorden tot onderdeel van Jerusalem te verklaren en de Palestijnse bevolking ervan onder dezelfde status te brengen als de oorspronkelijk Palestijnse inwoners van Jerusalem. Jerusalem is hierdoor de grootste stad van Israël geworden.

44 Gepubliceerd in Sefer Ha-Chukkim no. 980 of the 23rd Av, 5740 (5th August, 1980), p. 186, te raadplegen via www.mfa.gov.il. ‘Basiswetten’ zoals de Jeruzalemwet, zijn losse wetten die de basis moeten vormen van een Israëlische grondwet, en worden als zodanig gebruikt.

45 Met uitzondering van Costa Rica heeft geen enkel land de annexatie van Oost-Jerusalem erkend en zijn er geen ambassades verplaatst van Tel Aviv naar Jeruzalem. In 1995 heeft de VS een wetsvoorstel ‘Jerusalem Embassy Act’ ingediend waarin voorgesteld wordt om Jeruzalem als hoofdstad van Israël te erkennen en de VS-ambassade naar Jeruzalem te verplaatsen. Het wetsvoorstel werd steeds opnieuw afgewezen door de presidenten Clinton, Bush en Obama om ‘redenen van nationale veiligheid’.

46 De Israëlische Gafni commissie (Interministerial Committee to Examine the Rate of Development for Jerusalem) heeft bepaald dat voor een ‘demografische balans’ tussen joden en Arabieren in Jerusalem, joden een percentage van minimaal 73% van de bevolking moeten vormen en Palestijnen een maximum van 26,5%. B’Tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, *The Quiet deportation continues – Revocation of Residency and Denial of Social Rights of East Jerusalem Palestinians*, 1998, te raadplegen via <http://btselem.org/sites/>

Als gevolg van de toepassing van de Israëlische wetten op Oost-Jerusalem, is het mogelijk geworden voor Palestijnen in dit gebied om de Israëlische nationaliteit aan te vragen en te verkrijgen. Voorwaarden hiervoor zijn de erkenning van de soevereiniteit van Israël op dat gebied en het afleggen van een eed van trouw aan de Israëlische staat ingevolge artikel 5 INW 1952. De Palestijnen wezen naturalisatie af. Israël liet toe dat Palestijnen hun Jordaanse paspoorten behielden en dat zij de Israëlische identiteitskaart kregen die hun de status geeft van ‘permanent residents’ van Israël.⁴⁷

8.2 Nationaliteitsrechtelijke positie van de Palestijnen in Oost-Jerusalem

De Palestijnen in Oost-Jerusalem die zich niet tot Israëli hebben laten naturaliseren, hebben, zoals hierboven werd beschreven, de status van ‘permanent residents’. Dit blijkt uit het bezit van een Israëlische identiteitskaart die hun het recht geeft om in Jeruzalem te blijven wonen. De Israëlische identiteitskaart geeft geen recht op de Israëlische nationaliteit, maar geeft aan Palestijnen in Jerusalem het recht om in Israël te werken, om te stemmen op lokaal niveau en om een beroep te doen op bepaalde sociale voorzieningen. Kinderen van deze Palestijnen krijgen niet van rechtswege de status van ‘permanent resident’. De ouders moeten hiervoor een vergunning aanvragen en aan bepaalde voorwaarden voldoen. Gezinshereniging na een huwelijk met een niet-‘permanent resident’-houder, bijvoorbeeld uit de Westbank of Gaza, is onderhevig aan strenge eisen en aan belemmeringen die vaak tot afwijzing van gezinshereniging leiden. Bewegingsvrijheid tussen Jerusalem, de Westbank, Gaza en de rest van de wereld is beperkt en kan leiden tot de intrekking van het recht om naar Jerusalem terug te keren.

Anders dan de intrekking van de Israëlische nationaliteit die aan wettelijke eisen en procedures onderhevig is, heeft de Israëlische minister van Binnenlandse Zaken een absolute discretionaire bevoegdheid voor het intrekken van de ‘permanent residency’ status op grond van artikel 11 Wet op toelating in Israël 1952 (Entry into Israël law 1952) en het Reglement 1974 gebaseerd op deze wet.⁴⁸

Toch een Israëlische nationaliteit?

Uit krantenberichten uit 2012 blijkt dat als gevolg van het Israëlische beleid ten aanzien van Palestijnen met de status van ‘permanent resident’, tussen de 12.000 en 15.000 Palestijnen de Israëlische nationaliteit hebben aangevraagd en gekregen. Voor deze Palestijnen is het bezit van de Israëlische nationaliteit de enige manier om

default/files2/the_quiet_deportation_continues.pdf.

47 U. Halabi, ‘The Legal Status of Palestinians in Jerusalem. Legal practices to strengthen Jerusalem’s Jewish community and weaken that of the Palestinians’, *Palestine Israel Journal*, vol. 4, 1997. Meer over de betekenis, en ontwikkelingen van de verschillende kaarten aan Palestijnen in de bezette Westbank en Jerusalem, H. Tawil-Srouf, ‘Coloured identities. The Politics and materiality of ID cards’, *Palestine-Israel, Social tekst* 107, vol. 29, nr. 2, 2011, te vinden op www.academia.edu/661856.

48 De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de rapporten van de hierboven vermelde Israëlische mensenrechtenorganisatie B’Tselem, te raadplegen via www.btselem.org/publications/summaries/199704_quiet_deportation.

het recht op verblijf in hun land te garanderen en om de vele Israëliëse maatregelen te voorkomen die bedoeld zijn om hen uit Jerusalem te verdrijven.⁴⁹

9 Identiteitskaarten en paspoorten van de Palestijnse Autoriteit

Op 13 september 1993 is de Declaration of Principles on interim self-government arrangements (Oslo I, ook DOP genoemd) ondertekend tussen de regering van Israël en de Palestijnse bevrijdingsorganisatie (PLO). Het akkoord is bedoeld als overgangsregeling in afwachting van een definitieve oplossing voor essentiële aspecten van het conflict zoals de status van Jerusalem, de nederzettingen en Palestijnse vluchtelingen, aldus artikel 5 lid 3 DOP. Oslo I en latere akkoorden gaan uit van VN resolutie 242, die zwijgt over het recht op terugkeer van Palestijnse vluchtelingen maar een vage verplichting bevat om ‘een rechtvaardige regeling van het vluchtelingenvraagstuk te bewerkstelligen’, aldus artikel 1 Oslo I en Preambule Oslo II.

Op 28 september 1995 is de Declaration of Principle opgevolgd door een Interim akkoord (Oslo II) dat de bevoegdheden van een Palestijnse interimregering regelt.⁵⁰ Gezien de provisorische regeling van de akkoorden zwijgen Oslo I en Oslo II over het onderwerp nationaliteit dat alleen in een definitieve regeling past. Oslo II regelt wel bepaalde bevoegdheden van de Palestijnse Autoriteit (PA) waaronder de afgifte van PA-paspoorten en identiteitskaarten aan Gazanen en Westbank-Palestijnen, maar niet aan Palestijnen van Oost-Jerusalem, dat geannexeerd is door Israël. Deze documenten worden door de PA inderdaad aan de Palestijnse bevolking in deze gebieden uitgedeeld sinds 1996. Als gevolg van de Oslo-akkoorden zijn de Palestijnse autoriteiten slechts bevoegd om Palestijnse ID's uit te delen na instemming van de Israëliëse autoriteiten die tevens het nummer bepalen dat op deze kaarten vermeld moet staan.

Sinds het ontstaan van het conflict tussen de Westbank en Gaza worden onafhankelijk van elkaar identiteitskaarten uitgedeeld door de regering van Hamas in Gaza en door de PA in de Westbank, met als gemeenschappelijk kenmerk dat de afgifte van al deze kaarten zoals hiervoor vermeld, onderworpen is aan de instemming van Israël en aan identiteitsnummers die door dat land worden verstrekt. Paspoorten in de zin van reisdocumenten worden alleen door de PA in de Westbank uitgevaardigd. Reisdocumenten door de Hamasregering zouden immers slechts in een beperkt aantal landen worden aanvaard.

Sinds de statusverhoging van Palestina in de VN in november 2012 tot ‘waarnemer niet-lidstaat’, dragen Palestijnse documenten het opschrift ‘State of Palestine’ in plaats van de aanduiding ‘Palestinian authority’. Deze titel is aanvaard door de VN

49 Y. Oppenheimer, ‘Jerusalemites caught between the rock of Israeli rule and the PA's hard place’, *Haaretz* 26 oktober 2012, te raadplegen via www.jfjfp.com; R. Barakat, ‘Quietly, East Jerusalem Palestinians acquiring Israeli citizenship’, 20 mei 2012, te raadplegen via www.972mag.com.

50 Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, 28 september 1995 (bekend als Oslo II), Annex III, Protocol concerning civil affairs, signed in Washington. Zie art. 28 *under Power and responsibilities for Civil Affairs: Population Registry and Documentation*, par. 11 en 12. Het interimagreement was een uitvloeisel van de Declaration of Principles ondertekend door de Israëliëse regering en de PLO.

en wordt gebruikt in alle officiële publicaties van de organisatie. Tot 2008 heeft de PA bijna twee miljoen paspoorten afgegeven aan bijna de helft van de inwoners van de bezette gebieden.⁵¹

Kunnen deze identiteitskaarten als bewijs van de Palestijnse nationaliteit worden beschouwd? Het is niet eenvoudig om in een paar woorden een antwoord op deze lastige vraag te geven. Ik ga ervan uit dat een nationaliteit een link betekent tussen een individu en een staat. Ondanks de ‘upgrading’ van de status van Palestina en het aanvaarden van zijn volledige lidmaatschap in VN-programma’s en -organisaties (zoals Unesco) met een meerderheid van stemmen van de lidstaten van de VN, is er nog geen sprake van een volwaardige Palestijnse staat. De huidige regering in de Westbank is niet eens bevoegd om door middel van een democratisch aangenomen wet op de Palestijnse nationaliteit deze nationaliteit af te geven.⁵² Ten eerste omdat getwijfeld kan worden aan de legitimiteit van de huidige regering als vertegenwoordiger van het Palestijnse volk op de Westbank en Gaza. Ten tweede omdat deze Palestijnse regering op grond van de Oslo-akkoorden afhankelijk is van de instemming van Israël bij het vaststellen van de voorwaarden voor het verkrijgen van Palestijnse identiteitsdocumenten. Alleen al op deze gronden ben ik van mening dat er (nog) geen sprake is van een Palestijnse staat⁵³ en dat als gevolg hiervan geen sprake is van een Palestijnse nationaliteit. Palestijnen in de Westbank en Palestijnen in Gaza beschouw ik daarom als staatloos tenzij zij in het bezit zijn van de nationaliteit van een derde land.

Over dit standpunt bestaat geen consensus. Alleen al om die reden zou in Nederland onderzoek over dit onderwerp verricht moeten worden.

10 Humanitaire steun door de UNRWA

Na de Tweede Wereldoorlog hebben de Verenigde Naties bij Resolutie 319 de UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) in het leven geroepen om vluchtelingen wereldwijd humanitaire hulp te bieden, maar ook om duurzame oplossingen voor deze vluchtelingen te zoeken ‘by promoting the assimilation of

51 Immigration and Refugee Board of Canada, *Jordan, Palestine and Israel: Passports issued to stateless Palestinians; procedures; entitlements; differences between Jordanian passports issued to Jordanian nationals and those issued to stateless Palestinians*, 8 juli 2009, ZZZ103109.E, te raadplegen via www.refworld.org/docid/4e426ab42.html.

52 Op grond van de Oslo-akkoorden mochten Palestijnen een ‘basic law’ dus een grondwet ontwerpen waarin o.a. de kaders van een Palestijnse nationaliteitswet vastgelegd kunnen worden. De staat van bezetting en de onduidelijkheid over definitieve grenzen en bevolking die van de staat Palestina deel zouden uitmaken, waren een belemmering bij het vaststellen van de kaders van de Palestijnse nationaliteit. Het ontwerp dat gepubliceerd is in maart 2003 beperkte zich tot het bepalen van de wijzen van verkrijging van de Palestijnse nationaliteit en was de eerste regeling in de Arabische landen die verkrijging van rechtswege door geboorte van een Palestijnse vader of moeder aanvaardde, art. 12 Ontwerp, I. Jalad, *The Post-Oslo Palestine and gendering Palestinian citizenship under occupation*, 2011, te raadplegen via www.gwi-boell.de.

53 Voorstanders van de gedachte dat er reeds een Palestijnse staat is, wijzen o.a. op het feit dat de Palestijnse identiteitskaart weliswaar verkregen wordt na de toestemming van Israël, maar dat zij aan de drager ervan rechten en plichten verleent die analoog zijn aan het bezit van een nationaliteit, bijvoorbeeld het passieve en actieve kiesrecht in de Westbank en Gaza op grond van de Palestinian electoral law nr. 9/2005.

refugees especially by naturalisation', of bestaande uit vrijwillige repatriëring naar of vestiging in derde landen.⁵⁴ Daarnaast ziet de UNHCR toe op de uitvoering van het Vluchtelingenverdrag 1951 in landen die partij zijn bij dat verdrag. Palestijnse vluchtelingen vallen niet onder het mandaat van de UNHCR, omdat zij de hulp van een aparte VN-organisatie ontvangen, de UNRWA (United Nations Relief and Works Agency), die door de VN in 1949 is opgericht bij VN-resolutie 302. De Charter van de UNHCR evenals artikel 1D Vluchtelingenverdrag 1951 sluit de werking van het verdrag uit met betrekking tot vluchtelingen die van een andere VN-organisatie humanitaire hulp ontvangen. Aangezien Palestijnse vluchtelingen in Libanon, Jordanië, Syrië en de Westbank en Gaza de enige groep vluchtelingen zijn die steun van een VN-organisatie ontvangen, de UNRWA, zijn zij uitgesloten van de bescherming van het Vluchtelingenverdrag 1951 (art. 1 D Verdrag). Deze uitsluiting houdt geen rekening met het feit dat het mandaat van de UNRWA zich tot humanitaire hulp beperkt en niet verondersteld wordt permanente oplossingen voor vluchtelingen te zoeken zoals dat het geval is met het UNHCR.

Van belang voor het onderwerp van deze bijdrage is dat deze uitsluiting gevolgen heeft voor de status van Palestijnen die staatloos zijn. Bij het bepalen van de formele werking van het Verdrag over de status van staatlozen (1954) worden Palestijnen in artikel 1 lid 2 van dit verdrag uitgesloten zolang zij 'bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de VN dan de UNHCR'.⁵⁵

II Conclusies

De verdrijving van de Palestijnen door Israël in 1948 en in latere conflicten en de weigering om hen naar hun woonplaatsen in Palestina terug te laten keren heeft geleid tot het ontstaan van de grootste groep staatloze vluchtelingen in het Midden-Oosten. Tot op heden aanvaardt Israël hiervoor geen verantwoordelijkheid. Integendeel: VN-resoluties die de terugkeer van deze vluchtelingen eisen, worden genegeerd en de 'judaisering' van de Palestijnse bezette gebieden gaat door. Israël is van mening dat de Palestijnse vluchtelingen door de Arabische landen opgevangen moeten worden en door die landen moeten worden geassimileerd.

Palestijnse vluchtelingen werden echter niet met open armen ontvangen door de omringende Arabische landen waar zij hun toevlucht hebben gezocht in 1948 en in 1967. De solidariteit met de Palestijnse kwestie die bij meerdere van deze landen aanvankelijk aanwezig was, maakte langzaamaan plaats voor afwijzing van een steeds groter wordende groep Palestijnse vluchtelingen in een uitzichtloos en onoplosbaar conflict. Het beleid van de Arabische landen was en is nog steeds gericht op het behoud van de Palestijnse identiteit met het oog op de terugkeer van de vluchtelingen naar Palestina. Naturalisatie in de landen van opvang is daarom afgewezen. Dit beleid is onveranderd gebleven nadat duidelijk is geworden dat terugkeer naar Palestina of Israël steeds meer een utopie is gebleken althans niet meer vanzelfsprekend

⁵⁴ Resolutie 428 (V) over 'the Statute of the UNHCR', Preamble, par. e en art. 7 c.

⁵⁵ Het Hof van Justitie van de EU heeft in de zaak El Kott (C-364/11, ECLI:EU:C:2012:826) van 19 december 2012 meer duidelijkheid gegeven over de omstandigheden waarin asielaanvragen van Palestijnen in de lidstaten onder de werking vallen van art. 12 lid 1a Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 dat gelijk luidt aan art. 1 D Eerste Vluchtelingenverdrag 1951.

is. Het is niet te ontkennen dat de Arabische landen erin geslaagd zijn om met hun beleid de Palestijnse kwestie levend te houden. De prijs die de Palestijnen hiervoor moeten betalen, is echter 60 jaar staatloosheid en marginalisering.

Het beëindigen van de uitzichtloze situatie waarin miljoenen Palestijnen zich bevinden, vereist de erkenning en verwezenlijking van hun rechten op grond van het internationaal recht. Het is echter de vraag of het internationaal recht een wezenlijke rol kan spelen in het Midden-Oostenconflict.

Citizenship as a political tool

The recent turmoil in the MENA and the creation and resolution of statelessness

Zahra al Barazi and Jason Tucker*

I Introduction

Jawad Fairouz was an elected Member of Parliament (MP) in Bahrain between 2005-2008, exercising the most fundamental privilege of a citizen – representing the voices of fellow citizens. This article explores the shift from having citizenship, to the state’s exclusion of its citizens, not only from the nation-state, but from the nation-state system as a whole. Furthermore, it explores the opposite, when the boundaries of citizenship can be shifted to (re)include those excluded from the system, showing the manipulation of citizenship as a political tool. In 2012, whilst on a visit to London, Fairouz received a phone call from his family in Bahrain to inform him that he was no longer considered a citizen of the country. The authorities had stripped him of his nationality, making him a stateless person.

Citizenship has commonly been used as a political weapon, and sometimes a direct, devastating consequence of this is the rendering of individuals, groups or even entire populations as stateless. This article, by considering the concept of citizenship through a legal standing – where citizenship is the legal bond an individual holds with a state – reflects upon the exclusion of persons from the entire nation-state system, when citizenship is wielded as a political weapon. More specifically, we will look at both the creation and resolution of stateless cases through the manipulation by states of its ‘citizenry’ during the recent turmoil in the Middle East. From these examples, a key communality can be drawn out between the exclusion/inclusion of subjects and their perceived lack/sufficient loyalty to the nation-state.

Although everyone is perceived as belonging to a nation-state, statelessness is a global phenomenon, affecting approximately 15 million persons worldwide.¹ Statelessness, which is a legal concept, is when a person is not considered as a national of any country under the operation of its law.² This should not be confused with

* Zahra al Barazi is a Researcher and MENA Expert at the Statelessness Programme, Tilburg Law School. Jason Tucker is a PhD candidate from The University of Bath.

1 The United Nations Refugee Agency, UNHCR, place the number at 10 million, but there are a further 5 million stateless Palestinians under UNWRA’s mandate (United Nations relief and works agency for Palestine refugees in the near east).

2 UN, 1954, The Convention Relating to the Status of Stateless Persons, www.unhcr.org/3bbb25729.html.

stateless nations, such as the Kurds, but is instead a specific, individual legal phenomenon. Often there is a focus on the blurred and fluid boundaries of citizenship(s), however these debates rarely explicitly consider those who are outside of the whole legal citizenship system itself. It is the process by which this is happening, and the potential danger of this norm spreading, that acted as a catalyst for this piece.

Although international human rights law stipulates fundamental human rights based on our shared humanity (and not citizenship status), in reality the legal bond of citizenship to a state is a crucial determinate in accessing many rights. This is highlighted in the inclusion of a right to nationality in various international treaties, most notably Article 15 of the Universal Declaration of Human Rights.³ This Article additionally prescribes that 'No one shall be arbitrarily deprived of his nationality'.⁴ Being left stateless often leads to exclusion from access to rights such as education, employment, movement and healthcare, which leads to the exacerbation of poverty, and the marginalization of these individuals and communities. Besides this, statelessness often leads to national and regional tensions, because these people and their communities are not perceived as belonging anywhere. It is therefore a phenomenon that should be prevented and reduced, the recognition of which led to two stateless specific international conventions; the 1954 **Convention Relating to the Status of Stateless Persons** and the 1961 **Convention on the Reduction of Statelessness**.⁵

Statelessness is caused as nations are sovereign in deciding and identifying who they consider to be their citizens, and there are no guarantees that everyone will be included in this system. However, there are restrictions to this, which relate to the creation of statelessness as stipulated in Article 1 of the 1930 Hague Conventions, which states that:

'It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognised by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognised with regard to nationality.'⁶

In reality, however, millions are suffering as a consequence of not having secured this fundamental human right. Whilst it is legitimately a sovereign right of any state to withdraw nationality from their citizens, this can only be undertaken in extreme circumstances and must be done in adherence to both domestic and international regulations. Without such restrictions, it would be at the discretion of any ruling political power to implement a redefinition of its citizenry, for example

3 United Nations, 1948, The Universal Declaration on Human Rights, www.un.org/en/documents/udhr/, Article 15.

4 *Ibid*

5 The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons, www.unhcr.org/3bbb25729.html, and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, www.unhcr.org/3bbb286d8.html.

6 League of Nations, *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law*, 13 April 1930, League of Nations, Treaty Series, vol. 179, p. 89, No. 4137, available at: www.refworld.org/docid/3ae6b3bo0.html, Article 1.

denationalizing a section of society who they may feel will not vote for them, or a section of society whose religious beliefs differs from the narrative of the nation. While the manipulation of the boundaries of legal citizenship is not a new phenomenon, it has received relatively little attention. This is despite the devastating consequences of the exploitation of statelessness, made evident by the Third Reich's treatment of European Jewry, and more recently by the government of Myanmar (Burma) and their persecution of the Rohingya.

This article draws on the increasingly frequent examples in the Arab world, during the recent socio-political turmoil, of the use of citizenship as a political weapon and the dangerous, arbitrary acts of (de)naturalization. By looking at the examples of Bahrain, the UAE, Syria and Kuwait, this article highlights the dangerous norm in the region of, while not being the explicit objective of states, manipulating the citizenship to such an extent that it can create statelessness.

2 Political 'homogenisation' of the citizenry; the case of Bahrain and the United Arab Emirates

The creation of new cases of statelessness at times of political instability in order to silence critical voices has been a tool utilised by several Arab states of late. A prominent example of this is Bahrain. The volatile situation in Bahrain started in February 2011, surrounding the need for more political freedom and equality between all citizens, without the preferential treatment of the Sunni minority. In November 2012, the Bahraini government ordered that 35 of its citizens, all of them prominent oppositional figures, be stripped of their Bahraini nationality. According to most reports, only six of them hold another nationality (Bahrain does not recognize dual nationality)⁷, rendering an estimated 25 new cases of stateless individuals. Jawad Farouiz was one of these targeted in this decree.

The reasons given by the Ministry of Interior was that Article 10 of the Bahraini 1963 nationality law allows the withdrawal of nationality under extreme circumstances. The 35 individuals in Bahrain, without any form of due process, have under this provision been accused of undermining the security of the state. Article 10. 4 of the Bahraini nationality law does allow the withdrawal of nationality when someone 'causes harm to the security of the State'. Whether the targeted individuals have been found seriously undermining the security of the state is not clear, due to the lack of transparency regarding this decision. There had been instability in the country, with a spate of bombings in the weeks leading up to this decision, but most indications show that this was purely a political move. Those affected had first heard about the decision through the media and had not been made aware of any such impending process, highlighting this lack of transparency. This suggests that what would be considered an accepted threshold of 'undermining the security' has not been met. Immediately, the government publicly listed the names of the accused, including figures such as former MPs of the leading Shia movement, *al-Wifaq*, the head of the Bahrain Freedom Movement, and three Shia clerics – Hussein Mirza, Khaled Mansour Sanad and Alawi Sharaf. Although no conclusion can be made

7 Article 9 of the Bahraini Citizenship act.

without a full trial, these individuals – all leading Shia opposition members – seem unlikely to have instrumented extreme militant acts, but making them non-citizens delegitimises any of their criticisms towards the government.

Interestingly, the Interior Minister Sheikh Rashid Al Khalifah further stated that one of the reasons behind this action was that the country had seen repeated abuse by these individuals ‘of the rights to freedom of speech and expression’⁸, which they deemed could no longer be accepted. It is not in any way clear how they came to the conclusion that these individuals had been enjoying too much of this fundamental right. They have shown no evidence of the need to derogate from this right in this circumstance, but instead are claiming that overstepping the necessarily self-imposed limitations of this right justifies the withdrawal of nationality. Alongside the absurdity of this claim, that someone has been practicing too much of their right to freedom of speech, the belief that rendering them stateless would forbid them from accessing this right is worrying.

In the international context, the Interior Ministry’s official statement and comments on state TV claimed that citizenship would be revoked in conformity with the Kingdom’s commitments under international law. Bahrain has not ratified either of the statelessness conventions, but has other relevant instruments which it is now in the process of violating.⁹ It is unclear what will now happen to these former citizens, particularly the majority who still reside in Bahrain.

Worryingly, all of the denationalized are of the Shia confession, highlighting suggestions floating in the media that members of this sect are more likely to be loyal to foreign states – namely Iran. This is a dangerous speculation that alienates and isolates this sector of society, and certainly does not address the prevalent socio-political problems of the country. This move may also create a sense of fear amongst other oppositions, especially those from the Shia sect, who could also face denaturalisation if they continue to be critical of the state.

Another earlier example of this means to delegitimize critical voices occurred in the United Arab Emirates (UAE) in 2011. Seven Emirati activists had their nationality withdrawn as they were accused of threatening the security of the state with their activities – a crime which entails denationalization under their citizenship law.¹⁰ With the UAE prohibiting dual nationality, this has left them all stateless. The courts in November 2012 additionally rejected an appeal made by these individuals – which argued that the convictions were not legally based since no court ruled on the crimes that they were accused of – arguing that the government’s actions were justified in protecting their national security.¹¹ The seven men have been called ‘men of opinion, social activists and advocates for reform with allegiance to the

8 ‘Bahrain government bans protests amid violence’, www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-20135218.

9 For example, the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).

10 Article in The National ‘Appeals court ruling for seven stripped of UAE citizenship.’ www.thenational.ae/news/uae-news/appeals-court-ruling-for-seven-stripped-of-uae-citizenship#ixzz2f4Tx6Gno.

11 Article in The National ‘Appeals court ruling for seven stripped of UAE citizenship.’ www.thenational.ae/news/uae-news/appeals-court-ruling-for-seven-stripped-of-uae-citizenship#ixzz2f4Tx6Gno.

UAE Al-Islah Association'.¹² What's more, the Board of Directors of Al-Islah have been suspended and replaced by a State Oversight Council – all of which strongly implies that this was a political gesture to silence them in a collective punishment, removing them from the reform discourse. As with the Bahraini example, this is alarming, as it shows that certain states in the MENA will, and have, withdrawn nationality of individuals, regardless of the potential for creating statelessness.¹³

3 Syrian Kurds and the Bidoon of Kuwait; including the excluded to build loyalty to the state

The Bidoon of Kuwait number over 100,000.¹⁴ Their name reflects their citizenship status; they are, literally translated, 'without' citizenship. The Bidoon's statelessness was a result of the failure of the Kuwaiti authorities to register all of its inhabitants before it gained independence in 1961. The 1959 Nationality Law only made citizenship of the newly formed state available to those who had maintained legal residency in the country since 1920.¹⁵ A combination of some Bedouin living in parts of the country which were not reached by registration teams, illiteracy and the failure to recognise the importance of being registered, meant that many persons in Kuwait were missed out. They are thus not recognised as Kuwaiti citizens and have been subsequently marginalised in society for decades.

This perceived lack of belonging within the Kuwaiti nation-state was reinforced following the withdrawal of Iraqi troops from Kuwait in 1990, when the Bidoon were accused of assisting the Iraqis, and those Bidoon who had fled were not able to return. With regard to how the government have framed this situation, it has been noted that:

'The term Bidoon is best described as a construction of the Kuwaiti Government, members of this group are not part of it voluntarily. On the contrary, membership of the Bidoon is unintentional and unwanted. Over time, it has developed into a classification forced upon its members. Today, this construction by the Kuwaiti Government is used to marginalise and oppress the Bidoon'.¹⁶

The Bidoon were therefore created, and these excluded persons and their descendants still live with the dire consequences of this exclusion. Their legal limbo is

12 www.echr.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/Case-of-the-7-UAE-Nationals-Stripped-of-Citizenship.pdf.

13 See for a number of other examples of the withdrawal of nationality from individuals and groups within the MENA region, UNHCR, *The situation of stateless persons in the Middle East and North Africa*, October 2010, p. 8.

14 Immigration and Refugee Board of Canada, *Kuwait: Treatment of Bidoon by the Kuwaiti authorities (January 2003 – October 2005)*, 21 October 2005, KWT100681.E, available at: www.refworld.org/docid/440ed71912.html.

15 Kuwaiti Nationality Law, 1959, www.refworld.org/docid/3ae6b4efic.html.

16 Affleck, D., *Being 'Without': Who are the Bidon of Kuwait?*, Right Now, 2012, <http://rightnow.org.au/topics/asylum-seekers/being-%E2%80%9Cwithout%E2%80%9D-%E2%80%93-who-are-the-bidoon-of-kuwait>.

justified as they are seen as a threat to the 'homogenous' Kuwaiti nation-state, and are often accused of being foreign infiltrators who are trying to benefit from this rentier state.

This exclusion has been challenged by the Bidoon in the recent socio-political turmoil in the region. Whereas the other groups mentioned were rendered stateless due to a perception of their lack of belonging/loyalty to the state, the Bidoon of Kuwait have been framed as disloyal only decades after being rendered stateless. Their statelessness was a result of poorly implemented registration; their persecution however is socially constructed as a means to reinforce what it means to be Kuwaiti, i.e. not Bidoon. Since 2011, the contestation of their status has been more vocal, with mass demonstrations by the population and, in response from the government, mass arrests and suppression of the protestors. However, as a consequence, the authorities did agree, in theory, to naturalize some of the Bidoon (including those who are the children of Kuwaiti mothers and those who have served in the Kuwait army and police).¹⁷ This shows the expansion of the boundaries of citizenship, to those who are perceived as loyal either through maternal affiliation or services to the state. While the outcome of these statements has made little difference in terms of resolving the statelessness of the Bidoon, it does show the potential of acceptance that they are in fact 'Kuwaiti', since the disloyalty argument seems to be losing tractability with increased protests demanding recognition of their belonging in Kuwait. In the case of the Bidoon, this is in response to the increasing instability they are causing through their demand to be recognised as Kuwaiti.

The example of Syria is particularly interesting as it shows the same group of people being denationalised based on disloyalty, later being nationalized to build loyalty. In Syria, hundreds of thousands of Kurds were denaturalized in the 1960s amidst an agenda to Arabize the region. The Syrian government introduced a census in Decree No. 93, issued in August 1962, where everyone in the mainly Kurdish area of Al-Hassakah was required to prove long-term residence in the region – the purpose, ostensibly, was to identify illegal infiltrators. Many people were left out of this census for various reasons, such as the inability to provide the requested documents, a lack of knowledge about the census and the inability to register.¹⁸ (The procedure was carried out so arbitrarily that often brothers from the same family were awarded different statuses.) For fifty years, hundreds and thousands of Kurds were left stateless, and in Syria, this meant being left with little access to any basic rights, with the government simply ignoring any national or international pressure to resolve the stateless problem. However, in 2011, when the government first felt that it was facing internal opposition at the beginning of the uprising, it very quickly announced Presidential Decree no. 49 which granted the 'ajanib' group of stateless Kurds and their descendents (those who had attempted to register in 1962 but were

17 Al Barazi, Z., *The Bidoon: a solution insight?*, Statelessness Programme, 2012, <http://statelessprog.blogspot.co.uk/2012/03/bidoon-solution-in-sight.html>.

18 For more information see Albarazi, Zahra, *The Stateless Syrians* (May 24, 2013). Tilburg Law School Research Paper No. 011/2013, research conducted by Thomas McGee.

unsuccessful) Syrian citizenship. The regime clearly viewed this as an opportunity to quell mounting opposition amongst the Kurds, who were often traditionally seen as anti-regime. Many of these stateless persons who remained in Syria have successfully been able to acquire citizenship. This (de)naturalization shows how fluid the shift can be in a state between removing and offering citizenship based purely on 'loyalty'.

4 Concluding summary

The examples of Bahrain and the UAE show the reduction in the 'citizenry' to delegitimise dissenting voices amongst their citizenry, while the case of the Bidoon of Kuwait and the Syrian Kurds shows a reversal in policies of exclusion as the boundaries of citizenship are manipulated as a political tool, in order to include certain populations to quell civil unrest.

What all the above examples show is that perceived (dis)loyalty to the state is used as a means to (de)naturalise persons or populations. This loyalty does not however have to be based on credible evidence, but on temporary political needs. (Dis)loyalty can be labelled on a population based criteria such as ethnicity (in the case of the Kurds) or religion (in the case of the Bahraini Shia'a) or on an individual's political position (in the case of the UAE and Bahrain). What these examples show is that there is a dangerous norm taking place in the current socio-political turmoil in the MENA with regard to creating statelessness. If states continue to see denaturalisation as a powerful temporary political weapon, the worry is that we may see expanded targeted withdrawal of nationality implemented under vague accusations of threatening state security or homogeneity. With increasing sectarian tensions in the region and the polarization of states, denaturalisation leading to statelessness could become increasingly prevalent as a solution to reinforce the narrative of the nation through the contraction of states citizenry.

Toepassing van islamitisch naamrecht

De relatie tussen namen(reeksen), afstamming en nationaliteit

Eric Gubbels*

I Ter inleiding

Voor een medewerker burgerzaken zijn de onderwerpen naam en nationaliteit om twee redenen bijzonder sterk met elkaar verbonden. De ene reden is dat in het Nederlandse IPR-namenrecht strikt wordt aangesloten aan de nationaliteit van degene wiens naam bepaald moet worden. De andere reden heeft te maken met de manier waarop de naam en de nationaliteit bepaald moeten worden. Daarvoor moeten we namelijk, als het ware, in de huid kruipen van de ambtenaar van het land waarvan iemand de nationaliteit heeft. Niet wij bepalen hoe het vreemde recht juist moet worden toegepast, maar de autoriteiten van dat vreemde land. En toch moeten wij ons daarover een oordeel vormen, om de juiste naam en de juiste nationaliteiten te registreren.¹

1.1 In de huid kruipen van de vreemde ambtenaar

Zo zijn recentelijk Kamervragen gesteld over de vraag of bepaalde Nederlanders al dan niet terecht mede met de Turkse nationaliteit geregistreerd zijn.² Een Turkse vertegenwoordiging gaf verklaringen af waaruit je zou kunnen afleiden dat bepaalde personen geen Turk waren, omdat ze niet bij die vertegenwoordiging geregistreerd waren. Een grote kop in de Telegraaf vermeldde de volgende ochtend ‘Gemeente blundert met nationaliteiten’. Gemeenten hadden zelf meer twijfels. De Turkse nationaliteitswetgeving maakt helemaal geen onderscheid op grond van registratie. Om de vraag naar de nationaliteit correct te kunnen beantwoorden, moest de minister navraag doen bij de autoriteiten van Turkije. Uiteindelijk bleek dat aan de verklaringen van het consulaat geen waarde gehecht mocht worden.

* Als senior adviseur, met name met betrekking tot vraagstukken rond IPR en personen- en familierecht, verbonden aan het adviesbureau voor burgerzaken, gemeente Amsterdam, dienst Basisadministratie.

1 Art. 10:19 lid 1 BW.

2 Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 2353, ook Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 191 en Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 516.

Dat neemt niet weg dat wij, bij het bepalen van de nationaliteit, gemakkelijk tot een verkeerde conclusie kunnen komen. In een enkel geval is de vraag naar de nationaliteit zelfs zo onduidelijk, dat wij in eerste instantie helemaal geen conclusie daarover willen trekken. In de GBA vermelden we dan 'onbekend'. Blijkt achteraf dat iemand de vreemde nationaliteit wel, of juist niet, gekregen heeft, dan wordt de GBA-registratie daarop aangepast.

Om de vraag naar de nationaliteit vanuit het perspectief van de vreemde ambtenaar te kunnen beantwoorden, moeten we ook voorvragen vanuit het perspectief van die ambtenaar beoordelen. Zou hij de man, die naar Nederlands recht als vader van het kind is aangemerkt, ook als de vader beschouwen? Zou hij het huwelijk van de ouders als rechtsgeldig beoordelen? Zou hij het erkennen? Zou hij vinden dat de nationaliteit verloren gaat na adoptie door ouders met een andere nationaliteit? Allemaal vragen waar we een antwoord op moeten geven voordat we de nationaliteit van het kind kunnen bepalen.

1.2 Aanknoping aan de nationaliteit

In het Nederlandse IPR-namenrecht wordt bijzonder sterk aangeknoopt aan de nationaliteit. Heb je de nationaliteit van een bepaald land, dan bepaalt het recht van dat land hoe je naam moet luiden. Bovendien wordt niet alleen aan het interne recht van dat land aangeknoopt, maar ook aan het IPR van dat land. Daarin onderscheidt het IPR-naamrecht zich van andere onderdelen van ons recht. Bovendien worden voorvragen die moeten worden beantwoord om die naam te bepalen naar datzelfde recht beantwoord. In de algemene bepalingen van Boek 10 BW, waar de uitgangspunten van het Nederlandse IPR staan vermeld, vermelden de artikelen 4 en 5 nu juist dat voorvragen zelfstandig moeten worden beantwoord, en dat een verwijzingsregel alleen naar het interne recht van een land verwijst, en niet naar het IPR van dat land. Alleen voor het bepalen van de nationaliteit en de naam doen we dat dus anders.

Dat voor het bepalen van de nationaliteit voorvragen naar de afstamming en burgerlijke staat van de ouders naar het vreemde recht moeten worden beantwoord is natuurlijk logisch. Het zijn de autoriteiten van dat land die bepalen wie hun onderdanen zijn, en het zou een wonderlijke ontwikkeling zijn als Nederlandse ambtenaren er zeggenschap over zouden krijgen wie Turk of Duitser is. Zelfs Europese ambtenaren wagen zich er niet aan om te bepalen wie Duitser mag zijn, of Italiaan.³ Voorlopig niet althans...

Maar waarom wordt in het namenrecht eigenlijk zo nauw aangesloten aan de nationaliteit? Wat is de logica daarachter? Voordat ik die vraag ga beantwoorden, wil ik graag aan de hand van twee voorbeelden uit onze dagelijkse praktijk illustreren waar de afwijkende voorvraagregeling in het namenrecht toe kan leiden.

³ HvJ EG 7 juni 1992, C-369/90, Jur. 1992, p. I-04239, ECLI:EU:C:1992:295 (Micheletti); HvJ EG 20 februari 2001, C-192/99, Jur. 2001, p. I-01237, ECLI:EU:C:2001:106 (Manjit Kaur); HvJ EG 19 oktober 2004, C-200/02, Jur. 2004, p. I-09925, ECLI:EU:C:2004:639 (Chen).

1.3 De problematische voorvraagregeling in het namenrecht geïllustreerd

Karima Almanar is Marokkaanse. Zij bevalt van een dochter, Malika. Karima is gehuwd met Yusuf Larouch, die zowel Marokkaan als Nederlander is. Yusuf is echter sinds jaar en dag ook gehuwd met Nejma Annusra. Het huwelijk tussen Karima en Yusuf wordt daarom in Nederland niet erkend.⁴ Naar Nederlands recht krijgt Malika alleen een moeder en geen vader.

Als de ambtenaar de geslachtsnaam van Malika moet bepalen, beoordeelt hij haar afstamming opnieuw, maar nu vanuit het Marokkaanse perspectief. Vanuit dat perspectief is Malika wel degelijk het kind van Yusuf en Karima, en krijgt het dus, hoewel hij in de geboorteakte van Malika niet voorkomt, wel de achternaam van Yusuf, Larouch.

Het omgekeerde kan ook voorkomen. Als de Marokkaanse Driss Alnasiri het kind van de eveneens Marokkaanse Latifa Najar wil erkennen, dan is dat naar Nederlands recht mogelijk. Naar Marokkaans recht wordt hij niet automatisch de vader van haar kind. Kan het kind dan wel zijn naam krijgen, zoals Latifa en Driss graag willen?

Kortom, de uitkomst van de vraag welke naam het kind krijgt, kan soms heel eigenaardig zijn. Ik merk dat ambtenaren burgerzaken er soms oprecht moeite mee hebben om de regels toe te passen. Zij ervaren deze in die gevallen als onbegrijpelijk. Soms is zelfs het parket niet bereid om mee te werken aan akteverbetering met betrekking tot de naam die het uit een bigaam huwelijk geboren kind had moeten krijgen. Artikel 1:24 BW beperkt de verbeterbevoegdheid van de ABS tot kennelijke schrijf- en spelfouten. Misinterpretaties van de wet mogen alleen door de officier van justitie worden verbeterd of aan de rechter voorgelegd. Als de officier van justitie weigert, resteert nog slechts de gang naar de rechter. Daar moeten de ouders zelf uiteindelijk om akteverbetering verzoeken.

2 Waarom aanknopng aan de nationaliteit?

De aansluiting aan de nationaliteit, inclusief voorvragen, inclusief toepasselijk IPR, is geregeld in de CIEC-overeenkomst van München van 5 september 1980. De artikelen 19 en 20 van Boek 10 BW vinden hun oorsprong in deze overeenkomst, die voor Nederland toepasselijk is sinds 1 januari 1990. In de toelichting op die overeenkomst⁵ zijn twee verklaringen te vinden voor de keuze om de naam volledig vanuit het perspectief van de vreemde ambtenaar te laten beoordelen. In de eerste plaats was het in 1980 nog helemaal niet vanzelfsprekend dat voor het namenrecht een zelfstandige conflictregel gold. Voordien werd de naam van een kind schijnbaar veelal bepaald naar het recht dat ook de afstamming bepaalde, en de naam van de echtgenote door het recht dat haar huwelijk bepaalde. Háár huwelijk, want in 1980 stond de discussie over de vraag of ook de echtgenoot de naam van zijn vrouw kon dragen nog in de kinderschoenen. Het *Rapport explicatief* voert een ander argument

4 Art. 10:32 BW en art. 11 lid 1 onder 1 van het Verdrag van 14 maart 1978 inzake de voltrekking en de erkenning van de geldigheid van huwelijken (Haags huwelijksverdrag).

5 Overeenkomst inzake het recht dat van toepassing is op geslachtsnamen en voornamen, CIEC-overeenkomst nr. 19, München, 5 september 1980, *Rapport explicatief*.

aan voor de keuze van volledige onderwerping aan het recht van de nationaliteit. En dat is een heel logisch klinkend argument: het zijn de nationale autoriteiten van de vreemdeling die documenten aan hem afgeven, die de vreemdeling nodig heeft om te bewijzen wie hij is. Zijn paspoort of identiteitskaart dus. Alleen door in de huid te kruipen van de ambtenaar die die documenten afgeeft, kunnen we dus voorkomen dat de vreemdeling een naam krijgt waarmee hij zich nergens zal kunnen identificeren.

Ik wil hier overigens direct een relativerende kanttekening plaatsen. Er zijn ook landen waar het IPR-naamrecht aanknoopt aan het recht van de gewone verblijfplaats. Binnen het Koninkrijk is die IPR-regel bijvoorbeeld gangbaar in het Caribische deel van het Koninkrijk. Ambtenaren daar stellen dat hun inwoners, van welke nationaliteit ook, geen problemen ondervinden doordat zij in bijvoorbeeld Curaçao een andere naam krijgen dan in hun herkomstland. Onlangs was ik op een congres van ambtenaren van de burgerlijke stand – ik kom daar dadelijk op terug – waar ook de Deense collega stelde dat vreemdelingen in Denemarken geen problemen ondervonden als hun naam naar het recht van de gewone verblijfplaats bepaald werd, in plaats van naar het recht van hun nationaliteit. Maar dat terzijde.

3 Meer problemen in het Nederlandse IPR-namenrecht

De ambtenaar van de burgerlijke stand die de naam van een pasgeboren kind moet bepalen, staat dus voor aanzienlijke problemen. Hij moet niet alleen de inhoud van het vreemde namenrecht bepalen, maar hij moet bovendien beoordelen hoe de naam van het kind in dat vreemde land wordt bepaald.

Nadat de ambtenaar heeft vastgesteld wie de ouders van het kind zijn, en welke nationaliteit het kind heeft, moet de ambtenaar voor het vaststellen van de naam van het kind nogmaals vaststellen wie de ouders van het kind zijn, maar nu naar het recht van het land waarvan het kind de nationaliteit heeft. Immers, de omstandigheden waarnaar de naam moet worden bepaald, worden bepaald door datzelfde recht.

Dit laatste kan tot wonderlijke uitkomsten leiden, zoals de voorbeelden die ik hiervoor gaf, al lieten zien. Het kind ontleent dan zijn naam aan de ouder die het niet heeft. Dat is moeilijk te begrijpen voor ouders en voor ambtenaren van de burgerlijke stand. Zelfs wie zijn rechtenstudie voltooid heeft, zoals de medewerker van het parket van de officier van justitie, heeft moeite om dit te volgen.

3.1 Onbekende rechtsfiguren

Moet de ambtenaar bij het beantwoorden van voorvragen ook rekening houden met rechtsfiguren die naar Nederlands recht geen juridische betekenis hebben? Daarbij kan worden gedacht aan een gewoonterechtelijk huwelijk van de Marokkaanse ouders in Nederland, of aan de Marokkaanse figuur van de bekende vader. Zijn de ouders gewoonterechtelijk gehuwd in Nederland, dan is dat huwelijk hier niet rechtsgeldig. Naar Marokkaans recht wordt dit huwelijk vaak wel erkend. Er schijnt hier sprake te zijn van een trend, al heb ik daar zelf niet zoveel zicht op.

De bekende of onbekende vader is een figuur die in het verleden een rol speelde bij het bepalen van de nationaliteit van een kind. Een kind kon alleen de Marokkaanse nationaliteit aan zijn moeder ontlenen als er geen bekende vader was. Die bekende vader hoefde niet de juridische vader te zijn. Alleen als echt niet bepaald kon worden wie de vader was, kon het kind zijn nationaliteit aan de moeder ontlenen.

Deze constructie is in Marokko inmiddels, gelukkig, losgelaten. Het kind ontleent zijn nationaliteit voortaan net zozeer aan de moeder als aan de vader. Omdat we onduidelijk vonden hoe het namenrecht in de praktijk werd uitgevoerd heb ik in april met een collega een bezoek gebracht aan het consulaat van Marokko. Daar bleek dat voor het bepalen van de naam in Marokko de figuur van de bekende vader gewoon voortleeft. Wij spraken met een rechter, verbonden aan het consulaat, die ons vertelde dat de geboorteakte van een kind, geboren uit een ongehuwde Marokkaanse moeder, alleen werd geaccepteerd als het kind de naam droeg van de daarin vermelde vader. Na registratie van het kind werd aan de vader gevraagd om door middel van formulieren ook zijn vaderschap in orde te brengen. Zelfs als hij daar niet aan zou meewerken, moest het kind toch zijn naam dragen. Hij was immers de bekende vader. Ook als er geen vader in de Nederlandse akte staat vermeld, wordt door de Marokkanen onderzocht of er misschien toch een vader bekend is. Is dat het geval dan moet het kind zijn naam krijgen. Alleen als de vader niet kan worden bepaald, zal de moeder het kind haar eigen naam kunnen geven. Ondanks diverse verzoeken daartoe is deze informatie door het Marokkaanse consulaat echter nooit op schrift bevestigd.

Uitgaande van de informatie van het consulaat zou de Nederlandse ambtenaar die vaststelt dat een kind uit een Marokkaanse moeder juridisch geen vader heeft, desondanks aan de moeder moeten vragen wie de verwekker van haar kind is, en de geslachtsnaam van die verwekker als geslachtsnaam van het kind kunnen, of zelfs moeten, registreren.

3.2 Bepaling van het toepasselijk recht

De toepassing van het vreemde recht leidt niet alleen tot problemen als de vragen die daaraan voorafgaan op een gevoelsmatig niet-juridische manier beantwoord moeten worden. Problemen ontstaan ook als het toepasselijke recht niet kan worden bepaald.

Ter illustratie: de 'Poolse kwestie'

Recentelijk werden bij ons adviesbureau een aantal vragen gesteld over een kind, geboren uit een Poolse moeder en een Egyptische vader. We moesten bepalen met welke namen het kind geregistreerd moest worden. De ouders wilden daarbij graag dat Pools namenrecht werd toegepast, en dat het kind zijn naam aan zijn vader zou ontlenen.

Nu weet u waarschijnlijk wel dat Egyptenaren gewoonlijk geen geslachtsnaam hebben. Zij hebben een eigennaam, en in de Egyptische registratie worden zij vervolgens geregistreerd met de eigennamen van hun vader, grootvader, overgrootvader en betovergrootvader. In Nederland kwamen vroeger vergelijkbare naamvormen voor, doordat kinderen vaak naar hun vader werden genoemd: Jan Jansen, Paul Paulussen

enzovoort. Dankzij jarenlange inspanningen van Napoleon⁶ hebben Jan en Paul aan het einde van de Franse tijd geslachtsnamen gekregen. Hoewel Napoleon ook in Egypte heeft huisgehouden, heeft hij er niet het namenrecht aangepast zoals hij dat bij ons gedaan heeft. In het Egyptische BW is veel later wel een artikel 40 opgenomen dat bepaalt dat elke Egyptenaar een geslachtsnaam moet krijgen, maar ook daar is nooit uitvoering aan gegeven. Egyptenaren hebben dus een namenreeks.

Stel, de vader heet Mahmoud Yousouf Said Eman Azzeit. Hij heeft genoeg van het eindeloze Hollandse regenweer en verklaart dat hij zijn zoon graag Sayf wil noemen. Tot zover kan de ambtenaar zijn akte prima opmaken: de namenreeks van de vader wordt eenvoudig overgenomen in de geboorteakte van Sayf, en zijn voornaam levert al evenmin problemen op. Maar wat wordt nu geregistreerd op de plaats van de geslachtsnaam van Sayf?

Als de ambtenaar Nederlands recht toepast, zal hij de ouders de keuze geven tussen de geslachtsnaam van de moeder of geen geslachtsnaam. Immers, de vader heeft geen geslachtsnaam, dus als het kind zijn geslachtsnaam aan zijn vader ontleent, zal het evenmin een geslachtsnaam krijgen. Het kind heet in dat geval alleen Sayf. Ik wil even niet de vraag beantwoorden of deze uitkomst wenselijk is, maar dit is wel de gangbare uitkomst in Nederland.

Het Nederlandse recht kan in dit geval echter niet worden toegepast. De ambtenaar heeft, nu het kind hier wordt geboren en gaat wonen, de keuze tussen toepassing van het Poolse en het Egyptische recht. De ouders geven de voorkeur aan toepassing van het Poolse recht, omdat het kind zich met een Pools paspoort zal gaan identificeren. We moeten nu dus met de pet van een Poolse ambtenaar op Egyptisch namenrecht gaan interpreteren. Na overleg met het Poolse consulaat bleek dat de Polen weinig begrip hadden voor onze benadering. Het kind kon toch niet géén achternaam krijgen? De Poolse ambtenaren lieten ons weten dat dit kind met de naam van de moeder moest worden opgenomen.

Oplossingen voor de 'Poolse kwestie' in andere Europese landen

Ik heb u al verteld dat ik onlangs bij een internationaal congres van ambtenaren van de burgerlijke stand geweest ben. De hierboven beschreven 'Poolse kwestie' heb ik daar aan vertegenwoordigers van de andere delegaties voorgelegd. Daarbij heb ik het voorbeeld aangepast aan het land: dus in België was de moeder Belgische, in Italië Italiaanse. De vader was steeds Egyptenaar, met een namenreeks. Ter afronding van dit verhaal wil ik u graag vertellen welke oplossingen zij aandroegen. Ik voeg daar meteen aan toe dat dit veelal de oplossingen zijn van individuele ambtenaren. Het is niet gezegd dat elke ambtenaar in die landen op dezelfde manier met namenreeksen om zou gaan.

Italië

De vader wordt geregistreerd met zijn eerste naam als voornaam en de laatste naam uit zijn paspoort of – indien voorhanden – zijn geboorteakte als geslachtsnaam. Het kind wordt vervolgens geregistreerd met diezelfde geslachtsnaam van de vader.

6 J.N.E. Plasschaert, *Burgerlijke Stand*, Register Amsterdam 2002, p. 446-447.

België

Van de vader wordt de hele namenreeks als familienaam opgenomen. Als hij een kind krijgt bij een Belgische moeder, dan krijgt dat kind de namenreeks als geslachtsnaam.

Slovenië

In Slovenië zou dezelfde oplossing worden gekozen: vader's hele namenreeks wordt geslachtsnaam van het Sloveense kind.

Litouwen

De Litouwse ambtenaar zegt dat de ouders voor een keuze gesteld moeten worden. Zij kunnen een van de namen van vader als geslachtsnaam kiezen voor het kind.

Denemarken

In Denemarken wordt het IPR van de gewone verblijfplaats toegepast. Wij mogen dus onze eigen oplossing toepassen op het kind van een Deense moeder en een Egyptische vader. Omdat het kind geen geslachtsnaam krijgt, moeten de ouders om wijziging daarvan verzoeken. Dat kan alleen in Denemarken als de Nederlandse autoriteiten daar niet aan meewerken.

Tsjechië

In Tsjechië wordt nog een andere oplossing geboden. Het kind krijgt een geslachtsnaam van maximaal twee delen naar keuze van de aangever.

Zwitserland

In mijn casus was de Egyptische man gehuwd. In dat geval kiest de echtgenoot al bij zijn huwelijk of na registratie van dat huwelijk een huwelijksnaam uit zijn namenreeks. De gekozen Ehename wordt vervolgens de geslachtsnaam van het kind.

Oostenrijk

De Oostenrijkse collega stelde weer een andere oplossing voor: de naam kon door de Oostenrijkse autoriteiten in Oostenrijk niet worden bepaald. Daarom moet navraag worden gedaan bij het consulaat van Oostenrijk in Egypte. Zij kunnen verklaren welke geslachtsnaam de man heeft en met die naam wordt hij geregistreerd. Als hij gehuwd is, moet dat ook in Oostenrijk al bij het huwelijk gebeuren.

Slowakije

De vader moet verklaren welke van zijn namen voornaam en welke geslachtsnaam zijn. Hij mag maximaal twee voornamen en twee geslachtsnamen opgeven.

Malta

De Maltese collega liet mij weten dat Egyptenaren in Malta altijd een geslachtsnaam hebben. Die ontleen zij aan het paspoort.

Duitsland

De Duitse collega's zouden geen Duitsers wezen als zij dit niet al volledig hadden geregeld. Naar Duits recht kan de naam van vader door *angleichung* worden bepaald. Dat houdt in dat de vader een verklaring kan afleggen, welk deel van zijn naam als geslachtsnaam en welke delen als voornamen worden beschouwd. Artikel 47, *absatz 2*, van de Duitse IPR-regeling, het 'EGBGB', voorziet in die mogelijkheid. De Duitse collega's wezen me er wel op dat die keuze door de vader alleen kan worden gedaan ten overstaan van een Duitse ambtenaar. Met andere woorden: ik moet maar uitzoeken welke geslachtsnaam ik voor het kind opneem, maar alleen de Duitse autoriteiten kunnen het goed doen.

4 Tot slot

Concluderend kunnen we vaststellen dat in het IPR-naamrecht conflicterende regels niet altijd tot eenduidige oplossingen leiden, en dat de geboden oplossingen juridisch misschien juist zijn, maar niet altijd wenselijk, en bovendien zelden rekening houden met de wensen van ouders.