

Rapport

Mogelijkheden voor een register voor ongewenste tweede nationaliteiten

**Klankbordgroep mogelijkheden voor een register voor ongewenste
tweede nationaliteiten**

22 september 2021

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk 1. Aanleiding onderzoek en positie klankbordgroep	
1.1 Aanleiding onderzoek 'mogelijkheden voor een register voor ongewenste nationaliteiten'	4
1.2 Positie klankbordgroep	5
Hoofdstuk 2. Weging en randvoorwaarden register voor ongewenste tweede nationaliteiten	
2.1 Belang van het onderwerp (ongewenste) tweede nationaliteit	7
2.2 Doelen en voor- en nadelen van het register	7
2.3 Randvoorwaarden register	9
Hoofdstuk 3. Mogelijkheden voor een register	
3.1 Inschrijven in het register	10
3.2 Kenmerken register	11
Aanbevelingen voor het vervolg	13
Bijlagen	
Bijlage 1 Leden klankbordgroep	14
Bijlage 2 Lijst van experts en geïnterviewden	14

Inleiding

Artikel 15 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

- 1. Een ieder heeft recht op een nationaliteit.*
- 2. Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen.*

Dit rapport is van de klankbordgroep ‘mogelijkheden voor een register voor ongewenste tweede nationaliteiten’. De klankbordgroep is ingesteld door het Ministerie van BZK naar aanleiding van de motie van de Tweede Kamerleden Belhaj (D66) en Peters (CDA) van 4 februari 2021. In deze motie werd het kabinet verzocht *“een klankbordgroep te vormen van Nederlanders met naast de Nederlandse een tweede, ongewenste, nationaliteit, met deze groep de totstandkoming van een Register Ongewenste Nationaliteit te onderzoeken, en hierover voor de zomer van 2021 te rapporteren aan de Kamer.*

De klankbordgroep bestond uit Nederlanders met een tweede nationaliteit, die ze niet kunnen afstaan. De klankbordgroep was divers samengesteld, wat betreft de tweede nationaliteit én wat betreft de ervaringen met en beleving van de tweede nationaliteit. Een aantal leden van de klankbordgroep zou de tweede nationaliteit graag afstaan. Een aantal andere leden niet. De behoefte aan het registreren van de ongewenstheid van de tweede nationaliteit verschilt daarmee ook. Het doel van de klankbordgroep was om na te gaan of er een register mogelijk is voor degenen die de nationaliteit zouden willen afstaan én dit zouden willen registreren. Dit zonder dat degenen die dat niet willen er last van hebben. Ook moet het register voldoen aan wetgeving, zoals de privacywetgeving. Hoe kan een register er uitzien? Wat zijn de randvoorwaarden? Over deze vragen heeft de klankbordgroep zich gebogen. De klankbordgroep is hiervoor vier keer (digitaal) bij elkaar gekomen in de periode 5 juli – 3 september 2021. Dit rapport bevat het resultaat van het gesprek over deze vragen en een voorstel voor een mogelijk register.

De klankbordgroepleden verschillen in de behoefte aan een register voor een ongewenste nationaliteit. De leden hebben wel allemaal de wens om zelf te kunnen beslissen om een nationaliteit te behouden of niet. Ook de zorg om de mogelijke juridische consequenties van het hebben van een tweede nationaliteit¹ wordt gedeeld. Het regelen van bijvoorbeeld een echtscheiding kan problemen met zich meebrengen, evenals bijvoorbeeld het regelen van een nalatenschap van een naast familielid. Niet in de laatste plaats vindt de klankbordgroep het zorgelijk dat een nationaliteit, die niet kan worden afgestaan en die bijvoorbeeld door een grootouder is overgedragen, tot consequenties kan leiden bij het toekennen van de status van vluchteling.² Dit ongeacht de binding met het land van de overgedragen nationaliteit. Het register voor ongewenste nationaliteiten kan de juridische consequenties van een tweede nationaliteit voor Nederlanders niet veranderen, omdat het register geen rechtsgevolgen heeft. Wel hoopt de klankbordgroep dat het register een bijdrage kan leveren aan een maatschappelijke discussie over het hebben van meerdere nationaliteiten. Het doel van de discussie is het vergroten van het bewustzijn over een tweede (ongewenste) nationaliteit en het zetten van stappen richting het oplossen van problemen die Nederlanders met een tweede nationaliteit ervaren.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek en de samenstelling van de klankbordgroep beschreven. Vervolgens gaan we in op het belang van het onderwerp ‘tweede nationaliteit’, de voor- en nadelen van een register en de randvoorwaarden voor een register. Daarna presenteren we het voorstel voor een register en we sluiten af met aanbevelingen voor het vervolg.

¹ Het kan ook om een derde, vierde en/of vijfde nationaliteit gaan. Voor de leesbaarheid spreken we over ‘tweede nationaliteit.

² In de antwoorden op de vragen van Tweede Kamerlid Ellemet geeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan dat het land van herkomst van een vluchteling alle landen kunnen zijn waar de vluchteling de nationaliteit van heeft. Dit ongeacht of iemand enige binding met het land heeft. Het enige criterium is of de vluchteling veilig naar het land kan worden uitgewezen (brief aan de Tweede Kamer van 2 september 2021). <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/09/02/antwoorden-kamervragen-over-het-uitzetten-van-kinderen-in-verband-met-een-tweede-nationaliteit-van-de-ouders>

Hoofdstuk 1. Aanleiding onderzoek en positie klankbordgroep

1.1 Aanleiding onderzoek ‘mogelijkheden voor een register voor ongewenste tweede nationaliteiten’

De aanleiding voor het rapport van de klankbordgroep is de motie van de Tweede Kamerleden Belhaj en Peters.³ Deze motie is ingediend naar aanleiding van de initiatiefnota ‘Bescherm Nederlanders met een ongewenste tweede nationaliteit’ van het Tweede Kamerlid Paternotte.⁴ De Initiatiefnota is onder andere naar aanleiding van het Manifest ‘keuzevrijheid van nationaliteit’⁵ opgesteld. Hieronder gaan we daarom in op het manifest, de initiatiefnota en de motie.

Het Manifest ‘keuzevrijheid van nationaliteit’

In september 2019 is het manifest ‘keuzevrijheid van nationaliteit’ verschenen. Dit manifest is ondertekend door 12 Nederlanders met tevens een Marokkaanse nationaliteit. In dit manifest worden de problemen aangekaart dat:

- Nederlanders met tevens een Marokkaanse nationaliteit onder invloed staan van de Marokkaanse overheid of ze dat willen of niet. Het gaat dan om zowel wetgeving over onderwerpen als geboorte, naamgeving, huwelijk, echtscheiding, reizen, seksuele oriëntatie, religie, secularisme en sterven en erven als om de invloed van de Marokkaanse overheid op de politieke opvattingen of persoonlijke leefwijze van Marokkaanse Nederlanders.
- Nederlanders met tevens een Marokkaanse nationaliteit hebben soms een Nederlandse nationaliteit die minder waarborgen geeft dan die van Nederlanders zonder de Marokkaanse nationaliteit. Dit terwijl de verwachtingen ten aanzien van de Marokkaanse Nederlanders zijn dat ze onvoorwaardelijk loyaal aan Nederland zijn. Het omgekeerde is echter niet in alle omstandigheden waar.

In het manifest worden de leden van het Nederlandse parlement en het Nederlandse kabinet, gevraagd om initiatief te nemen tot wetsvoorstellen/-aanpassingen die leiden tot meer ruimte voor zelfbeschikking en keuzevrijheid in de Rijkswet op het Nederlanderschap.

De initiatiefnota ‘Bescherm Nederlanders met een ongewenste tweede nationaliteit’

In mei 2020 heeft het Tweede Kamerlid Paternotte een initiatiefnota aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden. In deze initiatiefnota worden de problemen van Nederlanders met een tweede, ongewenste, nationaliteit uiteengezet. De initiatiefnemer stelt vervolgens voor om *“alles in het werk te stellen om Nederlanders met een ongewenste nationaliteit de bescherming te bieden die zij nodig hebben en bovendien (internationaal) werk te maken van het terugdringen van ongewenste nationaliteiten”* (p. 16). Vervolgens stelt de initiatiefnemer voor alle Nederlanders die hun tweede nationaliteit als ongewenst willen markeren, voortaan materieel enkel als Nederlander te gaan beschouwen. Vervolgens stelt hij zes beslispunten voor. Over de nota is een hoorzitting/ronde tafelgesprek gehouden op 25 november 2020. Vervolgens is er een notaoverleg geweest op 4 februari 2021. Naar aanleiding van dit overleg zijn er door het kamerlid Belhaj vier moties ingediend die zijn aangenomen.

Aangenomen moties

Een van de aangenomen moties is de motie waarin de regering wordt verzocht met een klankbordgroep onderzoek te doen naar een register voor ongewenste nationaliteiten. Daarnaast zijn er drie andere moties aangenomen:

- Verzoek aan de regering, om in overleg met de initiatiefnemers van het manifest ‘Keuzevrijheid in nationaliteit’ te onderzoeken of door Nederland hulp bij verzoeken tot afstand van de Marokkaanse nationaliteit geboden kan worden in het geval artikel 19 van de Code de la nationalité Marocaine hier de mogelijkheid toe biedt, en hierover voor de zomer van 2021 de Kamer te rapporteren,

³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z02313&did=2021D05077

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35475-2.html>

⁵ <https://debalie.nl/artikel/manifest-voor-keuzevrijheid-in-nationaliteit/>

- Verzoek aan de regering, specifiek de CAVV⁶ te vragen om naast de implicaties van de huidige situatie in te gaan op de mate waarin het automatisch als onderdanen rekenen van een derde generatie en verdere afstammelingen van emigranten zich verdraagt met het internationaal recht, welke internationaalrechtelijke remedies open zouden staan voor burgers die hier nadeel van ondervinden en welke internationale gouvernementele organisaties (IGO's) geëquipeerd zijn om de multilaterale dialoog over een oplossing voor dit vraagstuk te faciliteren,
- Verzoek aan de regering, na afronding van het resolutietraject in het Belgisch parlement met de Belgische, en vervolgens ook de Duitse en Franse regering, in overleg te treden ten behoeve van de vorming van een coalitie van landen die werken aan de bevordering van deze keuzevrijheid, en hierover in de zomer van 2021 de Kamer te rapporteren,

Op het moment van het schrijven van dit rapport is er nog geen voortgang over de andere drie moties bekend (zie ook de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 6 april 2021). De klankbordgroep kan daarom geen relatie leggen tussen de uitvoering van de motie over het register voor ongewenste nationaliteiten en de andere moties naar aanleiding van de initiatiefnota.

1.2 Positie klankbordgroep

Samenstelling klankbordgroep

De klankbordgroep was samengesteld uit acht leden met vijf verschillende tweede nationaliteiten die niet kunnen worden afgestaan (zie bijlage 1). De samenstelling is op basis van twee criteria tot stand gekomen:

- De vraag is uitgezet of betrokkenen bij de initiatiefnota willen deelnemen aan de klankbordgroep. Dit heeft drie klankbordgroepleden opgeleverd met naast de Nederlandse de Marokkaanse nationaliteit.
- Er is gezocht naar deelnemers met een tweede nationaliteit, uit verschillende landen en verschillende geografische gebieden. Daarbij is vooral gezocht naar landen waar een relatief groot aantal Nederlanders zijn/haar achtergrond in heeft.

De deelnemers aan de klankbordgroep zijn allen actief binnen een groter netwerk, zonder dat ze daarbij een vertegenwoordigende functie hebben.

Perspectief leden klankbordgroep

De leden van de klankbordgroep hebben verschillende opvattingen over het nut van een register voor ongewenste tweede nationaliteiten en de voor- en nadelen van een dergelijk register (zie paragraaf 2.2). Deze opvattingen zijn volgens de klankbordgroep representatief voor de discussie over het onderwerp 'register voor ongewenste tweede nationaliteiten'. Tussen en binnen groepen wordt er verschillend over een register gedacht.

Individuele afwegingen

De klankbordgroep vindt het van belang te benadrukken dat het wenselijk is dat het onderwerp nationaliteit vanuit het perspectief van het individu (of de burger) te benaderen. Dit in aanvulling op het perspectief van de staat, wat tot nu toe de gebruikelijke manier is om de nationaliteit te benaderen. Er is bij een nationaliteit ook een individuele afweging van hoe iemand tegenover zijn of haar nationaliteit staat en daarmee dus ook ten opzichte van het register.

Nederlanders met een tweede nationaliteit hebben verschillende achtergronden. Zo kan het gaan om:

- Nederlanders met een vluchtelingachtergrond, waarvan sommigen recent (de afgelopen tien jaar) naar Nederland zijn gekomen en anderen al langer geleden.
- Nederlanders met ouder(s) of grootouder(s) met een vluchtelingachtergrond
- Nederlanders met een migratie achtergrond.
- Nederlanders met ouder(s) of grootouder(s) met een migratie achtergrond.

Deze achtergronden hebben invloed op iemands relatie met het land van de tweede nationaliteit. Ook van belang is hoe personen naar hun nationaliteit kijken. Voor dit rapport zijn zes gesprekken gevoerd met Nederlanders met een tweede nationaliteit die zij niet (of alleen in theorie) kunnen afstaan (zie bijlage 2). Deze Nederlanders waren niet actief in de discussie bij bijvoorbeeld de Initiatiefnota of andere

⁶ Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke vraagstukken

maatschappelijke discussies over het wel of niet afstand doen van de nationaliteit. Uit deze gesprekken en uit gesprekken in de klankbordgroep kwam naar voren dat er verschillende combinaties van opvattingen en/of gevoelens zijn over een nationaliteit. Deze opvattingen over nationaliteit gaan bijvoorbeeld over:

- de binding met familie, cultuur en het land;
- bezit, zoals een bedrijf of woning, dat is achtergelaten in het land van herkomst;
- verplichtingen, zoals de dienstplicht;
- juridische problemen met het afwikkelen van zaken bij het overlijden van naaste familieleden in het land van de tweede nationaliteit;
- een regime dat niet wordt gesteund, bijvoorbeeld omdat het regime de principes van mensenrechten en de waarden van de rechtstaat niet onderschrijft en/of een regime dat als bedreigend naar zijn (ex) burgers wordt ervaren.

Of Nederlanders wel of geen afstand zouden willen doen van de tweede nationaliteit als ze daartoe de mogelijkheid zouden hebben, verschilt. Er is bijvoorbeeld een verschil of en met welke intensiteit Nederlanders met een tweede nationaliteit hebben nagedacht over hoe zij zich verhouden tot hun nationaliteit. Daarbij maakt het bijvoorbeeld ook uit of iemand recent (afgelopen tien jaar) is gevlucht en nog alle familie in het land van herkomst heeft, of dat iemand in Nederland is geboren en getogen. Ook de wijze waarop overheden van het land van de betrokken nationaliteit omgaan met hun onderdanen maakt uit. Sommige overheden volgen hun onderdanen in andere landen, andere overheden doen dat niet of veel minder.

Ook zijn er grote verschillen tussen Nederlanders met een tweede nationaliteit die wel hebben nagedacht over de vraag of ze de nationaliteit zouden willen afstaan als dat zou kunnen of niet. Zo willen sommigen hun nationaliteit houden als protest tegen het regime. De nationaliteit opgeven kan dan worden gezien als een signaal dat het regime zou 'winnen'. Anderen willen afstand doen van hun nationaliteit, omdat ze willen aangeven tegen een regime te zijn én omdat ze als Nederland willen worden gezien en erkend. Druk van een ander land past daar niet bij; daarvan willen ze gevrijwaard worden.

De mate waarin Nederlanders met een tweede nationaliteit vinden dat ze bij een bezoek aan het land beschermd moeten worden en consulaire hulp van Nederland zouden moeten krijgen verschilt ook. Een opvatting is dat als je naar een land gaat je weet waar je naartoe gaat en dus welke risico's je loopt. Een andere opvatting is dat je naar een land moet kunnen gaan en dan de bescherming moet krijgen die iedere andere Nederlander zou krijgen. Zeker als er geen negatief reisadvies is voor het land in verband met politieke omstandigheden en/of veiligheidsvraagstukken.

Individueel perspectief centraal

De klankbordgroep vindt het van belang dat iedereen met een tweede nationaliteit zich bewust is van deze nationaliteit en de gevolgen ervan. Welke relatie een individu ervaart ten aanzien van het land van de tweede nationaliteit is aan het individu. Ook is het aan het individu om af te wegen of een nationaliteit gewenst of ongewenst is en om zich wel of niet in een register voor ongewenste nationaliteiten te willen inschrijven. De bewustwording over de nationaliteit van individuen is van belang als aanvulling of tegenhanger van de nationaliteit gezien door bijvoorbeeld de Nederlandse overheid en/of vanuit een juridisch perspectief (nationaliteitsrecht, migrantenrecht en dergelijke).

De klankbordgroep stelt het individueel perspectief daarom centraal bij het onderwerp 'tweede nationaliteit' en het register. Dit rapport dient vanuit dit perspectief gelezen te worden.

Hoofdstuk 2. Weging en randvoorwaarden register voor ongewenste tweede nationaliteiten

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelen en aandachtspunten van het register voor ongewenste nationaliteiten (hier verder het register genoemd), de voor- en nadelen van het register en de randvoorwaarden. Het register kan niet los worden gezien van het onderwerp (ongewenste) tweede nationaliteit. Dit hoofdstuk begint hier daarom mee.

2.1 Belang van het onderwerp (ongewenste) tweede nationaliteit

De klankbordgroepsleden hebben verschillende tweede nationaliteiten, een verschillende achtergrond en verschillende wensen ten aanzien van hun tweede nationaliteit. Ondanks deze diversiteit delen de leden de volgende *uitgangspunten* over de tweede nationaliteit:

Voorop staat *keuzevrijheid*. Individuen zouden moeten kunnen kiezen voor een nationaliteit en voor het afstand kunnen doen van een nationaliteit. Daarbij is het van belang dat mensen inzicht hebben in de wetten, rechten en plichten en verboden die een tweede nationaliteit met zich meebrengt. Dit om de consequenties van het hebben van een nationaliteit of het afstand doen van een nationaliteit te kunnen overzien. Het gaat dan om consequenties, zoals:

- de vrijheid en veiligheid van iemand met een tweede nationaliteit als hij of zij in het land van die tweede nationaliteit is (kan iemand bijvoorbeeld wel of geen consulaire bescherming krijgen op grond van de Nederlandse nationaliteit).
- de veiligheid in Nederland; volgt een overheid mensen met een tweede nationaliteit ook in andere landen? Heeft dat consequenties? Wordt iemand aangesproken op kritische uitingen? In Nederland? En/of bij een bezoek aan het land van de tweede nationaliteit?

Het tweede uitgangspunt is *gelijkheid* wat betreft het Nederlanderschap. Als iemand kiest voor de Nederlandse nationaliteit dient diegene altijd als een Nederlander gezien te worden op dezelfde manier als Nederlanders die alleen de Nederlandse nationaliteit hebben. Niet soms een Nederlander en soms een Marokkaan, Iraniër, Syriër, Eritreeër enzovoorts.

In het verlengde daarvan is *emancipatie* van belang, dat wil zeggen het streven naar een volwaardige en eigen plek in de samenleving door actief de burgerschapsrol vorm te geven. Het is van belang dat Nederlanders met een tweede nationaliteit opkomen voor hun belangen als Nederlander.

Tot slot, en randvoorwaardelijk is *bewustwording* van belang. Bewustwording wordt gestimuleerd door het gesprek te voeren over de positie van Nederlanders met een tweede nationaliteit. Het gaat daarbij om de voor- en nadelen van een tweede nationaliteit. Dit gesprek dient niet alleen te worden gevoerd door specialisten, maar vooral ook door degenen om wie het gaat. Toegankelijkheid van het gesprek voor mensen die daar minder snel aan deelnemen, bijvoorbeeld vanwege taalproblemen, is daarbij essentieel. Het onderwerp tweede nationaliteit dient te worden gezien vanuit individueel perspectief. Hoe ervaren verschillende mensen het? Dit is aanvullend aan het perspectief van de staat en het juridisch perspectief. Het gesprek dient vanuit het individueel perspectief op nationaal en vervolgens internationaal niveau te worden gevoerd.

2.2 Doelen en voor- en nadelen van het register

Doelen register

Het register kan een aantal rollen spelen in het verlengde van de in de vorige paragraaf genoemde uitgangspunten over de tweede (ongewenste) nationaliteit:

- Met het register kan uiting worden gegeven aan de behoefte aan *keuzevrijheid*. Het gaat dan vooral om de uiting dat iemand iets anders zou willen kiezen. Dit doel is vooral van belang voor degenen die afstand zouden willen doen. Degenen die geen afstand willen doen hebben de keuze zich niet te registreren. Het register belemmert hun keuzevrijheid dus niet.
- Het register kan stimuleren dat het gesprek over het onderwerp tweede nationaliteit wordt *geagendeerd in het maatschappelijk debat*. Het gaat dan om agendering bij een bredere groep dan tot nu toe gebeurt. Het gaat vooral ook om:

- Mensen die wat minder vanzelfsprekend zijn geïnformeerd (bijvoorbeeld omdat ze het Nederlands beperkt beheersen en/of niet kunnen lezen).
- Borging van de kwaliteit van informatie. Nu is er voor velen vooral informatie uit het eigen netwerk. Dat is belangrijk en kan voldoende zijn. Er zijn echter ook risico's, namelijk dat de informatie niet altijd correct is/ volledig is. Voor sommige groepen is er bovendien het risico, van 'mollen/trollen' die de discussie beïnvloeden.
- Het gesprek dat nu soms wordt gevoerd door (nationaliteits- migranten- staatsrechts-) juristen, hoger opgeleiden en de staat dient te worden aangevuld met input vanuit de doelgroep zelf.
- De laatste rol is dat het register een indicatie kan geven *in welke mate* het vraagstuk van een ongewenste tweede nationaliteit speelt (per land). Dit betekent dat de registraties telbaar moeten zijn per land van de tweede nationaliteit. Dit kan een indicatie geven aan de Nederlandse overheid van het aantal mensen dat de tweede nationaliteit als ongewenst ervaart, en dat met inschrijving in het register heeft willen uiten. Deze indicatie zou ook moeten aanzetten tot actie/gesprek met het desbetreffende land. Op termijn zou het register mogelijk internationaal, met name binnen de Europese Unie, een rol kunnen spelen. Dit zou kunnen door te stimuleren dat meer landen een dergelijk register hebben en/of samen tot (meer) actie overgaan richting een bepaald land.

Voor- en nadelen register

Het register heeft voor- en nadelen. Deze voor- en nadelen lopen soms in elkaar over. We geven hier een schets van de voor- en nadelen en de relatie ertussen:

- Een mogelijk voordeel van het register is dat het een rol kan spelen bij de bewustwording en het gesprek over keuzevrijheid met betrekking tot het behouden of afstaan van een nationaliteit. Als er een register zou komen, kunnen mensen wegen of ze zich inschrijven of niet.
- Het zou kunnen dat overheden van landen waarvan de nationaliteit niet afgestaan kan worden, mogelijk repercussies verbinden aan inschrijving in een register ongewenste nationaliteit. Dat is een risico. Daarom is het register niet openbaar en moet de vertrouwelijkheid zijn geborgd door zeer strikte privacy regels en een stabiele borging van het eigenaarschap en beheer van het register. Het register dient goed te worden beveiligd tegen hacken en tegen medewerkers die er ongeoorloofd in kijken. Veiligheid borgen kost relatief veel tijd en geld. Het is de vraag of deze inzet de moeite waard is.
- Het register heeft geen (rechts)gevolgen. Inschrijving in het register verandert niets aan de juridische status van de tweede nationaliteit. Dat wil zeggen het register lost het niet kunnen afstaan van een nationaliteit niet op. Het niet kunnen afstaan van een nationaliteit volgt uit het nationaliteitsrecht van het betreffende land. Degene die zich inschrijft in het register houdt dus de tweede nationaliteit. Doordat het register geen rechtsgevolgen heeft kan het door derden niet worden gebruikt of misbruikt. Bij solliciteren en dergelijke mag er niet naar worden gevraagd. Ook heeft het register geen positieve of negatieve rol bij veiligheidsonderzoeken voor vertrouwelijke functies en dergelijke.
- Ondanks dat er geen rechtsgevolgen aan het register zitten moet het register goed beveiligd zijn tegen diverse vormen van misbruik, bijvoorbeeld door ook te waarborgen dat mensen niet worden ingeschreven als ze dat zelf niet willen.
- Een register voor ongewenste nationaliteiten gaat in tegen het overheidsbeleid dat een tweede nationaliteit niet meer wordt geregistreerd. Het gaat echter om een registratie die, degene die zich registreert, zelf wil. Het initiatief ligt bij burgers en niet bij de overheid; de overheid kan het initiatief faciliteren.
- Het beleidsdoel van het initiatief is dat onderbouwd aan overheden van het land van de tweede nationaliteit kan worden aangegeven dat de Nederlanders de tweede nationaliteit ongewenst vinden.
- Een voordeel van een register is dat mensen die dat willen kunnen uiten - in vertrouwen - of ze hun nationaliteit zouden willen afstaan of niet. Dit kan worden geteld. Het aantal ingeschreven personen kan een beeld geven van het aantal personen dat die nationaliteit zou willen afstaan. Een vraag daarbij is of dit tellen niet eenvoudiger en op een andere manier, zou kunnen, bijvoorbeeld door een onderzoek waar mensen ook anoniem aan kunnen deelnemen.

Daar staat tegenover dat voor een deel van de doelgroep het onderwerp dermate gevoelig ligt dat meedoen aan een onderzoek niet altijd als veilig zal worden gezien. De uitkomsten van een onderzoek kunnen daarom een vertekend beeld geven.

Over het register en de voor- en nadelen kan nog veel meer worden gezegd. De weging van de klankbordgroep is dat de voor- en nadelen niet dusdanig zijn dat ze tot de conclusie leiden dat een register niet mogelijk is. Ook leidde de discussie over de voor- en nadelen over het register er niet toe dat alle leden van de klankbordgroep voorstander van het register zijn.

Geen van de voor- of nadelen zijn dus doorslaggevend. Dat wil zeggen, aan de ene kant kunnen nadelen worden opgevangen. Aan de andere kant zijn niet alle klankbordgroepsleden ervan overtuigd dat het register iets oplost, of bijdraagt aan oplossingen. Het is echter ook niet uitgesloten dat het register wel bijdraagt aan oplossingen. De klankbordgroep vindt daarom dat een register mogelijk is en mogelijk zou moeten zijn voor degenen die dat willen zonder degenen die geen behoefte hebben aan een register te belasten. Het register dient daarom aan diverse randvoorwaarden te voldoen.

2.3 Randvoorwaarden register

De klankbordgroep vindt de volgende voorwaarden van belang:

- **Laagdrempelig** Het register moet laagdrempelig zijn, dat wil zeggen dat degenen die zich willen inschrijven geen hindernissen ervaren, zoals taal, juridisch jargon, financiële middelen, het ingaan van een gebouw dat niet vertrouwd voelt en/of een systeem moeten invullen dat digitaal te complex is. Dit is van belang, omdat het register ook toegankelijk dient te zijn voor mensen die standaard minder goed worden bereikt. Voorlichting is daarom ook van belang (zie verder onder de aanbevelingen aan het einde van dit rapport).
- **Borging van veiligheid** Wie kan er in het register kijken? Hoeveel personen zijn dat? Wat zijn de criteria voor de personen die in het register kunnen? Hoe is geborgd dat ze verantwoord met de informatie omgaan? Hoe is de stabiliteit geborgd? Personeelwisselingen of organisatieveranderingen moeten geen invloed hebben op het register. Bij een digitaal register is de bescherming tegen hacken en dergelijke (cybersecurity) van belang.
- **Borging privacy** Alleen de inschrijver zelf moet toegang hebben tot (informatie over) zijn/haar inschrijving (inzage, opvragen, verstrekken en dergelijke). Niemand anders kan informatie opvragen. Wel moet er centraal inzicht zijn in de (niet tot de persoon herleidbare) algemene informatie in het register, zoals hoeveel mensen van welke tweede nationaliteit erin staan. Ook dient er borging zijn voor de identiteit (bijvoorbeeld dat twee keer inschrijven niet kan).
- **Gelijke behandeling** Inschrijving in het register moet niet gebruikt kunnen worden door anderen bij bijvoorbeeld sollicitaties. Iemand die zich wel of juist niet inschrijft, moet daar geen gevolgen van ondervinden. Zo moeten werkgevers niet kunnen vragen of iemand erin staat of juist niet.
- **Voorkomen misbruik register door inschrijvers** Het is belangrijk misbruik te voorkomen door degenen die zich inschrijven. Zo moet er worden gecontroleerd of iemand is wie hij/zij zegt te zijn. Ook moet het niet mogelijk zijn anderen in te schrijven zonder een juridische basis hiervoor (bijvoorbeeld dat een familielid of andere naaste inlogt op het account en ongevraagd iemand in- of uitschrijft).
- **Beheersing kosten** De kosten van het register zelf, evenals de kosten voor de inschrijver, moeten zoveel mogelijk worden beperkt:
 - Gezien het belang van laagdrempeligheid is inschrijven zonder individuele kosten wenselijk.
 - De kosten van het systeem dienen in de gaten te worden gehouden, omdat de kosten van digitale registers hoog kunnen zijn vanwege beveiliging tegen hacken.

Hoofdstuk 3. Voorstel voor een register

3.1 Inschrijven in het register

Nederlanders van 18 jaar of ouder

Nederlanders van 18 jaar en ouder met een tweede nationaliteit die ze niet kunnen afstaan kunnen zich in het register inschrijven. Wat betreft de landen gaat het om de 26 landen waarvan de nationaliteit niet kan worden afgestaan.⁷

Kinderen

De klankbordgroep vindt het van belang dat kinderen kunnen worden ingeschreven. Daarbij stelt de klankbordgroep voor regels te hanteren die vergelijkbaar zijn met bijvoorbeeld de privacyregels voor medische dossiers en voor schooldossiers. Dit kan als volgt:

- voor kinderen tot 12 jaar kunnen de ouders het kind inschrijven. Ouders beslissen daar gezamenlijk toe.
- voor kinderen van 12 tot 16 jaar geven kinderen toestemming (of niet) aan hun ouders om hen in- of uit te schrijven.
- vanaf 16 jaar kan een kind zichzelf in- en uitschrijven. Het kind kan de ouder inzage geven in de inschrijving.

Wilsonbekwame Nederlanders met een tweede nationaliteit

Wat betreft wilsbekwame Nederlanders volgt de klankbordgroep de regels voor wilsonbekwaamheid bij het donorregister, dat wil zeggen:

- indien iemand wilsonbekwaam is voordat hij/ zij een beslissing kan nemen over het register (het moment van invoeren van het register en vervolgens bij het 18 jaar worden) maakt de curator of mentor de keuze.
- indien iemand later wilsonbekwaam wordt (na instelling van het register en/of na het op latere leeftijd wilsonbekwaam worden, bijvoorbeeld vanwege dementie) geldt de oorspronkelijke beslissing van de persoon zelf; een curator of mentor kan de keuze dan niet meer veranderen.

Uitschrijven

Een nationaliteit verkrijgen is vaak niet eenvoudig. Een nationaliteit afstaan (als dat kan) en vervolgens weer aanvragen kent voorwaarden. Vaak wisselen van nationaliteit is niet mogelijk. De voorstanders van het register in de klankbordgroep vinden dat inschrijven in het register en weer uitschrijven moet kunnen, maar wel onder voorwaarden.

- Een voorwaarde kan zijn dat een beperkt aantal keren in- en uitschrijven mogelijk is. Bijvoorbeeld inschrijven en uitschrijven kan tweemaal vanaf 16 jaar; een derde keer inschrijven kan niet. Dit is vergelijkbaar met wat wordt voorgesteld in nieuwe wetgeving over de wijziging van de vermelding van het geslacht op de geboorteakte. De gedachte daarbij is die van de levensloop. Op je 40^e kan je ergens anders over denken dan op je 20^e.
- Een andere mogelijke voorwaarde is dat inschrijven nadat iemand zich eerder heeft laten uitschrijven pas na een bepaalde periode kan, bijvoorbeeld na vijf jaar.
- Een criterium kan ook zijn dat aangegeven moet worden waarom iemand zich uitschrijft. Als degene zich weer wil inschrijven, moet ook dat worden uitgelegd. Dat geeft in ieder geval een beeld van de beweegredenen.

⁷ Zie bijvoorbeeld het Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 18 mei 2021, nummer WBN 2021/4, houdende wijziging van de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003, de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 toegespitst op het gebruik in Aruba, de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 toegespitst op het gebruik in Curaçao en Sint Maarten en de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 toegespitst op het gebruik in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Overlijden

Indien iemand die is ingeschreven in het register overlijdt, dient de inschrijving te worden bewaard. Dit omdat het voorbeeld voor de kinderen van de overledenen van belang kan zijn te weten wat zijn/haar ouder wilde. Dit kan bijvoorbeeld door te regelen dat degene die de volmacht heeft voor het regelen van de nalatenschap de gegevens uit het register kan opvragen (maar niet kan aanpassen).

3.2 Kenmerken register

Voor het onderzoek naar de mogelijkheden voor het register is onder andere gekeken naar andere registers, zoals Stichting BKR (Bureau Krediet Registratie) en gesproken met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). In bijlage 2 is opgenomen met welke experts is gesproken. Die gesprekken gingen over vragen als: Welke type registers zijn er? Wie beheert het register? Hoe werkt het? Wat is daarbij van belang? Dit heeft in combinatie met de randvoorwaarden genoemd in paragraaf 2.3 geleid tot een register met de volgende kenmerken:

De *overheid* is verantwoordelijk voor het register en beheert het register. De klankbordgroep vindt de overheid principieel de meest aangewezen instantie.

- Een alternatief is een onafhankelijke stichting. Het oprichten en beheren van het register is echter slechts een kleine taak. Het register is dan waarschijnlijk een relatief kleine deeltaak van een stichting, waardoor de borging minder stabiel is bij bestuurswisselingen.
- Een ander alternatief is een notarieel register, waarbij het registratie via notarissen zou verlopen. Dit betekent een betrokkenheid van relatief veel personen. Ook zullen mensen een notaris niet laagdrempelig vinden en kan het vergoeden van kosten en het beheer complex worden.
- Diverse geïnterviewde experts geven aan dat een door de overheid opgericht en beheerd register niet voor de hand ligt, omdat het gaat om een registratie zonder rechtsgevolgen. Een overheid zou dat niet moeten doen. De klankbordgroep vindt echter dat het onderwerp 'nationaliteit' bij een overheid hoort. Het gaat hier weliswaar niet om een registratie met een rechtsgevolg. Het gaat wel om gevoelige informatie. Bovendien is het een overheidstaak burgers te informeren over de consequenties van het hebben van een of meerdere nationaliteiten. Ook is het aan de overheid om in overleg te treden met andere landen. De informatie uit het register (aantallen per land) zijn daar input voor.

Type register Het meest laagdrempelige voor veel mensen is een digitaal register. Jezelf thuis met DigiD inschrijven is eenvoudig voor mensen die met computers kunnen omgaan. Daarnaast dient er op een aantal plekken in Nederland (bijvoorbeeld drie) een gemeentelijk loket te zijn waar mensen zich kunnen inschrijven. Deze loketten kunnen worden bemenst door medewerkers die een gerichte screening hebben gehad. Dit om de vertrouwelijkheid van de informatie te borgen.

De klankbordgroep is er daarom niet voor dat het register in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) wordt opgenomen. Opnemen in de BRP zou betekenen dat in- en uitschrijven via de afdelingen burgerzaken van gemeenten loopt. Hierdoor zijn er veel mensen bij betrokken (kunnen in het register kijken). Wel kan het register gebruik maken van overheidsregistraties, bijvoorbeeld door DigiD te gebruiken.

Klachtenprocedure Een klachtenprocedure voor het register kan worden belegd, zoals gebruikelijk bij de overheid – dus een procedure via de verantwoordelijke overheid met, indien nodig, een optie om naar de Nationale Ombudsman te gaan. Volgens de klankbordgroep zou de centrale overheid verantwoordelijk moeten zijn voor het register. De klachtenprocedure dient daarom via de rijksoverheid, bijvoorbeeld het Ministerie van BZK, te lopen. Daarnaast staat de gang naar de ombudsman open.

Randvoorwaarden Het register dient te voldoen aan de randvoorwaarden opgenomen in paragraaf 2.3. In de tabel is een overzicht van randvoorwaarden en de mogelijkheden eraan te voldoen opgenomen.

Tabel randvoorwaarden

Randvoorwaarde	Overweging
Laagdrempelig	Digitaal thuis invullen is voor veel mensen laagdrempelig. Aanvullend zijn enkele fysieke loketten wenselijk. Inschrijving via een overheidsregister kan praktisch en financieel toegankelijker ingericht worden.
Borging veiligheid	
<i>Betrokkenheid van zo min mogelijk mensen</i>	Door een digitaal register en een beperkt aantal loketten met gescreende medewerkers wordt het risico op ongeoorloofde toegang zoveel mogelijk beperkt.
<i>Landelijke toegang voor telling</i>	Landelijk dient een beperkt aantal personen toegang te hebben om het aantal inschrijvers per land eruit te halen.
<i>Stabiliteit</i>	De overheid kan het beste de stabiliteit van het register organiseren. Een stichting bijvoorbeeld is afhankelijk van het bestuur.
<i>Bescherming tegen hacken</i>	Het register moet goed te beschermen zijn. Het register wordt bij voorkeur alleen lokaal opgeslagen. Dit betekent dat mensen zichzelf digitaal inschrijven en het systeem dit doorgeeft aan het (lokale) register. Hierdoor kan het enige tijd kosten als iemand een door de overheid verstrekt uittreksel wenst van zijn/haar eigen inschrijving. Dit omdat het gaat om een aanvraag aan het systeem/register; direct inloggen in het register kan niet. Het risico van hacken beperkt zich dan tot het berichtenverkeer. Iets vergelijkbaars geldt voor de inschrijving bij een fysiek loket.
Privacy	Alleen de inschrijver heeft toegang tot zijn/haar registratie. De registratie van kinderen en wilsonbekwame Nederlanders wordt geregeld, zoals dat geldt voor andere onderwerpen met privacy gevoelige informatie.
Gelijke behandeling	Nederlanders met een tweede nationaliteit kiezen er zelf voor zich in te schrijven. Naar de inschrijving, of de niet-inschrijving, kan niet worden gevraagd. Dit staat overigens los van de wijze waarop het register wordt geregeld. Deze randvoorwaarde is ongeacht het type register van belang.
Voorkomen misbruik inschrijvers	Het voorstel is DigiD te gebruiken om een inschrijving voor een ander zoveel mogelijk te voorkomen. Een inschrijving, of niet -inschrijving, heeft geen rechtsgevolg. Om die reden kan er ook geen misbruik van het register worden gemaakt door de inschrijvers. Voor deze randvoorwaarde is het type register niet van belang.
Beheersing kosten	De klankbordgroep denkt de kosten zo laag mogelijk te houden door het register bij de overheid te beleggen en zoveel mogelijk gebruik te maken van infrastructuur van de overheid, zoals DigiD.

Toetsen voor privacy en gelijke behandeling

De klankbordgroep vindt het van belang dat de verdere uitwerking van het register wordt getoetst aan de privacywetgeving (de data protection impact assessment (DPIA)).

De klankbordgroep vindt ook een toetsing aan de wetgeving over gelijke behandeling van belang en stelt voor dit voor te leggen voor het College voor de Rechten van de Mens. Aanscherpingen van de voorwaarden voor het register zodat privacy en veiligheid zijn geborgd zijn welkom.

Aanbevelingen voor het vervolg

De klankbordgroep heeft de volgende aanbevelingen voor het vervolg:

Aanbeveling aan Nederlanders met een tweede nationaliteit

De leden van de klankbordgroep roepen alle Nederlanders met een tweede nationaliteit op om na te denken over de consequenties van het hebben van deze tweede nationaliteit. Wat betekent het juridisch? Bijvoorbeeld bij een huwelijk, het krijgen van kinderen, bij het overlijden van familieleden én bij het bezoek aan het land van de tweede nationaliteit? Zoek informatie en informeer anderen.

Nederlanders met tweede nationaliteiten kunnen zelf het maatschappelijk debat organiseren over het hebben van een tweede nationaliteit en de consequenties daarvan. Het is belangrijk dat de doelgroepen zelf zich actief met de consequenties van de tweede nationaliteit bezighouden en voor informatie zorgen aan Nederlanders met een tweede nationaliteit én aan de Nederlandse overheid. Wat zijn de problemen? Wat zijn mogelijke oplossingen?

Door Nederlanders met tevens een Marokkaanse nationaliteit is er al enige debat gevoerd. Voor andere landen waarvan de nationaliteit niet kan worden afgestaan, is tot nu toe minder debat gevoerd in Nederland. Een nationaliteit heeft niet voor ieder land dezelfde consequenties. Het gesprek moet daarom ook 'landgericht' worden gevoerd. Daarnaast zijn er natuurlijk ook gedeelde consequenties.

Niet alle klankbordgroepleden zijn voorstander van het register; sommige leden zijn er niet van overtuigd dat het register iets oplost. Het is echter ook niet uitgesloten dat het register wel bijdraagt aan oplossingen. De klankbordgroep vindt daarom dat een register mogelijk is en mogelijk zou moeten zijn voor degenen die dat willen zonder degenen die geen behoefte hebben aan een register te belasten. De klankbord groep doet daarom de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling aan de Nederlandse overheid ter ondersteuning van Nederlanders met een tweede nationaliteit

- Voer het register voor ongewenste nationaliteiten in.
- Zorg voor een informatiecampagne over het register, dat wil zeggen stimuleer dan Nederlanders met een tweede nationaliteit nadenken over deze nationaliteit.
- Ondersteun groepen die de discussie over de tweede nationaliteit organiseren.

Aanbeveling aan de Nederlandse overheid voor beleidsontwikkeling

- Rapporteer met enige regelmaat, bijvoorbeeld één keer in de twee jaar, aan de Tweede Kamer over het aantal inschrijvingen per land en de ontwikkeling in de inschrijvingen.
- Gebruik de aantallen inschrijvingen in het register voor de ontwikkeling van beleid voor gesprek met een land waarvan de nationaliteit niet kan worden afgelegd.
- Ga met andere landen in de Europese Unie het gesprek aan over de problemen van burgers met een tweede ongewenste nationaliteit. Hoe gaan deze landen ermee om? Wat kunnen deze landen van Nederland en het register leren? En omgekeerd wat kan Nederland leren van beleid in andere landen? Zorg voor kennisdeling over het hebben van een tweede nationaliteit. Gebruik deze kennis om Nederlanders met een tweede nationaliteit te ondersteunen.

Bijlagen

Bijlage 1 leden klankbordgroep

Alle leden van de klankbordgroep hebben de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast hadden de klankbordgroepleden een nationaliteit die niet kan worden afgestaan. De klankbordgroepleden hadden de Nederlandse nationaliteit en tevens:

- de Eritrese nationaliteit (één lid)
- de Iraanse nationaliteit (één lid)
- de Marokkaanse nationaliteit (drie leden)
- de Nicaraguaanse nationaliteit (één lid)
- de Syrische nationaliteit (één lid)

Het Ministerie van BZK (senior beleidsmedewerker) was aanwezig bij de klankbordgroep.

De klankbordgroep werd gefaciliteerd door een onafhankelijk voorzitter/secretaris

Bijlage 2 lijst van experts en geïnterviewden

Experts over registers en voorwaarden voor een register

- Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst (AIVD)
- College voor de rechten van de mens
- Functionaris voor de gegevensbescherming
- Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) over Centraal Testamentenregister (CTR)
- Ministerie van justitie en veiligheid/ Burgerlijke stand
- Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)
- Personeel en organisatie rijksoverheid
- Rijksdienst voor identiteitsgegevens (RvIG)
- Stichting BKR (Bureau Krediet Registratie)
- VNG realisatie

Gesprekken met de doelgroep (niet zijnde klankbordgroepleden)

Nederlander met tevens de:

- Eritrese nationaliteit (één persoon)
- Griekse nationaliteit (één persoon)
- Iraanse nationaliteit (twee personen)
- Somalische nationaliteit (één persoon)
- Syrische nationaliteit (één persoon)