Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

34 632 (R2080) Voorstel van Rijkswet van de leden Sjoerdsma en Marcouch tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap teneinde het nationaliteitsrecht te moderniseren, alsmede de daarmee verband houdende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van hoofdstuk I van het op 6 mei 1963 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, 4) en van het daarbij behorende Tweede Protocol (Trb. 1994, 265)

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave **blz.**

I. ALGEMEEN 1
1. Inleiding 1
2. De ontwikkeling van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2
3. Een nieuwe internationale context 4
4. Nederlanderschap in den vreemde: de wet knelt 5
5. Meervoudige nationaliteit en loyaliteit 7
6. Uitvoerbaarheid 9

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING 10

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De initiatiefnemers staan een modernisering van het nationaliteitsrecht voor. Zij constateren dat een overgrote meerderheid van de staten tegenwoordig positief tegenover de mogelijkheid van een meervoudige nationaliteit staat. Zoals verderop in deze toelichting nog zal blijken is daarin sprake van een onmiskenbare positieve trend. Tegelijkertijd lopen veel Nederlanders in het buitenland en veel niet-Nederlandse ingezetenen in Nederland tegen praktische problemen aan als gevolg van de gedwongen keuze voor één nationaliteit. Zij willen bijvoorbeeld hun oorspronkelijke nationaliteit behouden omwille van erfrechtelijke redenen, het vrijer kunnen reizen naar het land van herkomst of een eventuele toekomstige repatriëring niet belemmeren. In een globaliserende wereld

kst-34632-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

zijn mensen steeds vaker vanwege afkomst, relaties of werk niet aan slechts een land gebonden, maar hebben zij met meerdere landen een effectieve band. De belangen van deze mensen mogen niet worden veronachtzaamd. Het is juist daarom dat de initiatiefnemers met dit wetsvoorstel de afstandsverplichtingen uit de Rijkswet op het Nederlanderschap schrappen. Dit geldt zowel voor Nederlanders in het buitenland als voor diegenen die een aanvraag doen tot het verkrijgen van het Nederlanderschap (naturalisatie).

2. De ontwikkeling van de Rijkswet op het Nederlanderschap

Gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw werd het Nederlandse nationaliteitsrecht geregeld door de Wet op het Nederlanderschap die in 1893 in werking trad. Dit ter vervanging van de wet uit 1850 en delen van het Burgerlijk Wetboek uit 1838. Hoewel deze wet uit de negentiende eeuw meermaals werd gewijzigd, kwam het pas in de jaren zeventig van de twintigste eeuw tot een wetgevingsproces om de wet als geheel te vervangen. Aanleiding werd gevonden in de totstandkoming van een drietal verdragen op het gebied van nationaliteitsrecht.[1] Dat betrof het Verdrag van Straatsburg betreffende de beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit (hierna: Verdrag van Straatsburg), het Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking van staatsloosheid en de Overeenkomst inzake beperking van staatloosheid van de Commission Internationale de l'Etat Civil.[2] In lijn met de al geldende wetgeving en het Verdrag van Straatsburg werd in het voorstel van wet het tegengaan van meervoudige nationaliteit nadrukkelijk tot uitgangspunt genomen.[3] Vanwege de gelijkstelling van man en vrouw voor wat betreft het recht op doorgifte van nationaliteit aan hun kinderen, nam het aantal bipatriden toe.[4] Het uitgangspunt dat meervoudige nationaliteit onwenselijk is, bleef, hoewel niet onbetwist, echter wel staan.

Zo landde het streven naar enkelvoudige nationaliteit ook in de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna ook: RWN). Die wet trad in 1985 in werking en geldt nog steeds. Wel zijn er sindsdien bijna voortdurend voorstellen tot wijziging van de RWN bij het parlement aanhangig geweest. Dit geeft aan dat het nationaliteitsrecht geen rustig bezit is en dat de uitgangspunten die begin jaren tachtig tot leidraad werden genomen niet zonder discussie zijn geweest.

Dat bleek bijvoorbeeld al in 1992. Het derde kabinet-Lubbers besloot afscheid te nemen van de afstandsverplichting bij naturalisatie om zo rekenschap te geven van de emotionele verbondenheid van lang verblijvende migranten.[5] Ter verdere uitwerking van dat beleid werd een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer om de afstandseis volledig uit de wet te schrappen.[6] Een van de redenen daarvoor was dat nationaliteit niet langer als een exclusieve band tussen staat en burger werd gezien, of zoals de regering het zelf stelde: *«Nationaliteit is een uitdrukking van verbondenheid, niet van ondeelbare trouw. Omdat die verbondenheid van velerlei aard kan zijn, is het mogelijk dat een persoon met meer dan één land wezenlijk verbonden geacht kan worden. Nationaliteit is dan ook niet meer te beschouwen als een exclusieve band met één land, waarop dat land aanspraak kan maken, bipatridie geen*

---

[1] *Kamerstukken II* 1981, 16 947 (R1181), nr. 3, p. 1.
[2] *Trb.* 1964, 4; *Trb.* 1967, 124; *Trb.* 1974, 32.
[3] *Kamerstukken II* 1981, 16 947 (R1181), nr. 3.
[4] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief*, Den Haag: Station Drukwerk, 2008, p. 18.
[5] De Casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving, WRR, AUP: Amsterdam 2007, p. 122.
[6] *Kamerstukken II* 1992/93, 23 029 (R1461).

verschijnsel dat op zichzelf genomen moet worden tegengegaan.»[7] Het wetsvoorstel werd vervolgens door de Tweede Kamer aangenomen, maar na weerstand in de Eerste Kamer uiteindelijk ingetrokken.[8]

De grootste herziening van de RWN tot nu toe kwam in 2003. Daarin werd afscheid genomen van de gedachte dat meervoudige nationaliteit zoveel mogelijk tegengegaan moest worden, daarbij wijzend op het voordeel van volledige integratie van de immigrant. De directe grondslag van het wetsvoorstel is te vinden in het Tweede Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende beperking van de gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (hierna: Tweede Protocol). Er werden meerdere uitzonderingen gemaakt op de hoofdregel dat de vrijwillige aanname van een andere nationaliteit tot verlies van nationaliteit leidt. Het gaat dan om echtgenoten in nationaliteitsrechtelijk gemengde huwelijken, kinderen uit voornoemde huwelijken en tweede-generatie migranten en die werd toegestaan hun oorspronkelijke nationaliteit te behouden bij naturalisatie in een andere verdragsstaat.[9] Ook de uitzondering in artikel 15, tweede lid, onder c, RWN holt het automatische verlies van nationaliteit sterk uit: voor de periode van verblijf buiten Nederland als bedoel in artikel 15, eerste lid, onder c, telt verblijf in andere Unielanden niet mee. Daarmee blijft van de ooit zo stevige hoofdregel weinig eenduidigs meer over.

In strijd met de trend naar een minder restrictieve omgang met nationaliteit werd in april 2012 een voorstel tot een verdere aanscherping van de Rijkswet op het Nederlanderschap aan de Kamer toegestuurd.[10] De regering wilde zoveel mogelijk meervoudige nationaliteit voorkomen. Het wetsvoorstel is uiteindelijk na de val van Rutte-I ingetrokken, maar is omwille van de reacties die tot intrekking leiden niettemin relevant.[11]
De Afdeling advisering van de Raad van State was kritisch over het wetsvoorstel. Volgens de Afdeling advisering werd niet zorgvuldig gemotiveerd waarom in afwijking van eerder door Nederland ingenomen standpunten integratie bevorderd zou worden door enkele in plaats van meervoudige nationaliteit.[12] Zo ziet de Afdeling advisering er geen redelijk belang in voor de Nederlandse Staat om te eisen dat een meerderjarige Nederlander die vrijwillig een andere nationaliteit aanneemt zijn Nederlanderschap opgeeft. Evenmin wordt in dat wetsvoorstel de stelling onderbouwd dat een positieve betrokkenheid van burgers van een moderne natiestaat uitsluitend tot uitdrukking komt in een enkelvoudige nationaliteit.
Bij de hoorzitting over het wetsvoorstel bleek ook de kritiek op het streven naar een enkelvoudige nationaliteit breed gedeeld. Zo schreef de Stichting Buitenlandse Partner, een goed ingevoerde organisatie om praktische problemen in de uitvoering van de wet op te merken, dat de afstandsverplichting een nieuwe barrière voor immigranten is om volwaardig deel te nemen aan onze maatschappij. Voorts werd de effectiviteit van het wetsvoorstel betwijfeld: de meeste dubbele nationaliteiten ontstonden bij geboorte, zo stelden zij. Vanuit de Universiteit Maastricht kwam de kritiek dat het wetsvoorstel «deprimerend» was en de klok tot ver voor 1985 terugdraaide.[13] Ook ex-Minister Hirsch Ballin wees op de ondeugdelijkheid van het wetsvoorstel door te stellen dat dit voorstel geen ander doel zou dienen dan een maatschappelijk fenomeen controversieel te

---

[7] *Kamerstukken II* 1992/93, 23 029 (R1461), nr. 3, p. 4.
[8] *Handelingen II* 1994/95, 53, p. 3342*; Kamerstukken II* 1997–1998, 23 029 (R1461), nr. 281.
[9] Wetsvoorstel: *Kamerstukken II,* 1997/98, 25 891 (R 1609), nr. 3, p 2; Verdrag: *Trb.* 1994, 265.
[10] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 201 (R 1977).
[11] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 201 (R 1977), nr. 11.
[12] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 201 (R 1977), nr. 4, p. 2–3.
[13] G.R. de Groot, «Wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap: terug naar af», *A&MR* 2012/04, p. 180–188.

maken dat helemaal niet controversieel hoeft te zijn.[14] Het is dus niet verwonderlijk dat een petitie van Nederlandse expats tegen het wetsvoorstel in korte tijd 25.000 ondersteuningsverklaringen wist te verzamelen.[15]

3. Een nieuwe internationale context

De opvattingen over het houden van een meervoudige nationaliteit zijn sinds de jaren zestig wereldwijd veranderd. Zowel in Europa als wereldwijd heeft er een omslag plaatsgevonden van ontmoediging naar acceptatie van meervoudige nationaliteit. In enkele gevallen sporen staten vreemdelingen met gemeenschappelijke afstamming zelfs aan de betreffende nationaliteit te verkrijgen.[16] De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft reeds in 2008 geconcludeerd dat in deze tijd van migratie in toenemende mate wordt geaccepteerd dat een persoon daadwerkelijke en effectieve banden met meer dan één land kan hebben.[17] De Adviescommissie wijst erop dat dit niet alleen geldt in het Europese nationaliteitsrecht maar ook in de overgrote meerderheid van de Europese landen zelf.[18]

Die trend valt goed terug te zien in onderzoek verricht door Vink, De Groot en Luk.[19] Terwijl in 1960 nog in 61,2 procent van de staten gold dat de vrijwillige verkrijging van een vreemde nationaliteit leidde tot automatisch verlies van de oorspronkelijke nationaliteit, is dat percentage in 2015 gedaald tot 26,8 procent. Het percentage staten waarin het vrijwillig ontstaan van meervoudige nationaliteit niet automatisch leidt tot verlies van nationaliteit (maar waar wel de mogelijkheid bestaat een verklaring van afstand af te leggen) is gestegen van 29,4 procent in 1960 naar 63,4 procent in 2015. Een onmiskenbare trend.

Tabel 1. Wereldwijde regels met betrekking tot gevolg voor het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit na vrijwillig verkrijgen van andere nationaliteit in 1960 en 2015. Bron: Vink, De Groot en Luk (2015)

	Automatisch verlies	Geen verlies, maar afstand mogelijk	Geen verlies, afstand niet mogelijk	Aantal staten	Automatisch verlies	Geen verlies, maar afstand mogelijk	Geen verlies, afstand niet mogelijk	Aantal staten
	1960	**1960**	1960		**2015**	**2015**	2015	
Afrika	71.4%	14.3%	14.3%	7	35.2%	55.6%	9.3%	54
Azië	54.5%	40.9%	4.5%	22	33.3%	62.5%	4.2%	48
Europa	54.8%	41.9%	3.2%	31	27.3%	70.5%	2.3%	44
N/Z-Amerika	72.7%	4.5%	22.7%	22	8.6%	60.0%	31.4%	35
Oceanië	66.7%	33.3%	0.0%	3	15.4%	84.6%	0.0%	13
Gemiddelde	**61.2%**	**29.4%**	*9.4%*	*100%*	**26.8%**	**63.4%**	*9.8%*	*100%*
Aantal staten	52	25	8	85	52	123	19	194

[14] E. Hirsch Ballin, «Controversieel», *A&MR* 2012/5/6 p. 315.

[15] Zie http://petities.nl/petitie/nederlanders-overzee-mogen-niet-van-hun-staatsburgerschap-worden-beroofd.

[16] Voorbeelden van staten waar daar beleid op gevoerd wordt zijn Spanje/Portugal en Hongarije; zie onder andere: H.U. Jessurun d'Oliveira, «Iberische Wiedergutmachung voor sefardische Joden», *NJB* 2014/1059 en «Stormloop op Hongaarse paspoorten», 18 mei 2011, http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/2433070/2011/05/18/Stormloop-op-Hongaarse-paspoorten.dhtml.

[17] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief*, Den Haag: Station Drukwerk 2008, p. 130.

[18] Ibid., p. 178.

[19] Vink, M.P.; De Groot, G.-R.; Luk, N.C., 2015, «MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset», http://dx.doi.org/10.7910/DVN/TTMZ08, Harvard Dataverse, V2 [UNF:6:FS/jcjMIQHh2EZv2GnLgRw==].

Het Verdrag van Straatsburg (1963) is in lijn met die trend de afgelopen jaren door een groot deel van de lidstaten deels of geheel opgezegd. Het betreft dan bij gedeeltelijke opzegging het eerste hoofdstuk van het verdrag, waarin het beperken van de gevallen van meervoudige nationaliteit is geregeld. Het tweede hoofdstuk, dat de militaire verplichtingen betreft van diegenen met meervoudige nationaliteit, blijft in dat geval wel van kracht. Van de dertien staten die het verdrag geratificeerd hebben, zijn er vijf staten die het eerste hoofdstuk hebben opgezegd sinds 2008.[20] Meest recentelijk Denemarken in 2015. Verder hebben Zweden, Ierland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk enkel het tweede hoofdstuk in werking laten treden en is Duitsland in 2002 geheel uit het Verdrag van Straatsburg gestapt.[21]

Het Tweede Protocol gaf halverwege de jaren negentig al richting naar een meer open nationaliteitsbeleid.[22] Dat protocol is echter niet geheel van de grond gekomen vanwege het niet veel later gesloten Europees Verdrag inzake Nationaliteit (hierna: EVN).[23] Het EVN stamt uit 1997 en is ondertussen door twintig staten die partij zijn bij de Raad van Europa geratificeerd en door negen meer staten ondertekend zonder dat ratificatie tot op heden volgde.[24] Voor Nederland trad het EVN per 1 juli 2001 in werking.[25] Uit de cijfers van het al genoemde onderzoek van Vink, De Groot en Luk valt af te leiden dat min of meer gelijktijdig met het EVN een veranderde opvatting over meervoudige nationaliteit tot stand is gekomen. De sindsdien ontstane statenpraktijk kent een duidelijk beeld: de standaard is geen automatisch verlies van nationaliteit bij het verkrijgen van een andere nationaliteit. Omwille van de plichten die ook aan het hebben van een nationaliteit vastzitten, blijft daarbij vrijwillige afstand wel mogelijk.

De Nederlandse praktijk hoeft derhalve niet langer om internationaalrechtelijke redenen weerhouden te worden van een vernieuwde en ruimere opvatting over meervoudige nationaliteit.

4. Nederlanderschap in den vreemde: de wet knelt

De in de vorige paragraaf gesignaleerde internationale omslag houdt onmiskenbaar verband met een globaliserende wereld. Zo zijn er steeds meer Nederlanders die, al dan niet tijdelijk, in het buitenland wonen voor werk en/of familie. In voorkomende gevallen is het niet mogelijk, of bijzonder moeilijk, onroerend goed te kopen of een bepaalde baan aan te nemen zonder acceptatie van de nationaliteit van het desbetreffende land. Door zo nadrukkelijk in te zetten op het voorkomen van dubbele nationaliteit worden houders van het Nederlanderschap daarmee onnodig beperkt in hun vrijheden. Het valt niet op voorhand te zeggen of de

---

[20] Te weten: België (2008), Frankrijk (2009), Luxemburg (2009), Italie (2010) en Denemarken (2015).

[21] Zie voor een volledig overzicht van verdragstekst, toelichting, ratificaties en voorbehouden: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=043&CM=8&DF=15/07/2014&CL=ENG&VL=1.

[22] Zie voor een volledig overzicht van verdragstekst, toelichting, ratificaties en voorbehouden: http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/149/signatures?p_auth=YkN2z5Ze.

[23] Het Tweede Protocol is enkel door Frankrijk, Italië en Nederland getekend. In 2009 is het door Frankrijk opgezegd en met de opzegging van het Eerste Hoofdstuk bij het Verdrag door Italië valt effectief gezien de werking van het Tweede Protocol weg. De Nederlandse regering heeft al aangekondigd het Tweede Protocol op te gaan zeggen (*Kamerstukken II*, 2011/12, 33 201 (R1977), nr. 3, p. 3).

[24] Zie voor een volledig overzicht van verdragstekst, toelichting, ratificaties en voorbehouden: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=166&CM=8&DF=15/07/2014&CL=ENG.

[25] *Trb.* 2001, 40.

effectieve band met Nederland verdwijnt door het wonen of werken in het buitenland. Het is tegenwoordig heel goed mogelijk om op afstand een band te houden met het land van herkomst en familie of vrienden daar. Wellicht mede daarom, liggen de effecten van de wet niet in de lijn der verwachtingen van emigranten en expats.

Nederlanders in het buitenland komen geregeld voor onaangename verrassingen te staan vanwege het automatische karakter waarmee zij hun nationaliteit verliezen. Er volgt thans geen waarschuwing als een nieuwe nationaliteit wordt aangenomen, met bijvoorbeeld een eventuele mogelijkheid om de situatie terug te draaien. In de praktijk komt het er dan op neer dat men bij het verlengen van het Nederlandse paspoort, vaak pas jaren later, vlakuit te horen krijgt dat men al jarenlang geen Nederlander meer is.[26] De verhalen van mensen die dit is overkomen hebben een schrijnend karakter.
Een scheepvaartondernemer in Nigeria verloor zijn Nederlanderschap toen hij het staatsburgerschap van Nigeria kreeg aangeboden van de toenmalige president Obasanjo als een dankbetuiging van de regering voor zijn enorme investeringen.[27] Het weigeren van een dergelijke geste zou onbeleefd en beledigend zijn geweest. Doordat het Nederlandse paspoort nog wel een keer ten onrechte was verlengd, kwam de internationale ondernemer er pas jaren later achter dat hij zijn nationaliteit was verloren. Door het verliezen van de Nederlandse nationaliteit had hij een visum nodig om naar zijn kantoren in Rotterdam, Shanghai en Perth te kunnen reizen.
Een evenzo bekend, en bijzonder wrang, voorbeeld is dat van Carla Brienen. Zij nam met haar gezin de Mauritiaanse nationaliteit aan om een huis te kopen en een werkvergunning te krijgen.[28] Haar gezin verloor de Nederlandse nationaliteit en pas na veel correspondentie kregen haar kinderen die nationaliteit terug. Zonder Nederlanderschap geen vrije toegang tot Nederland. Dat had tot gevolg dat Kerst met de familie via Skype gevierd moest worden en dat ze dagen tekort kwam om samen met haar familie de as van haar overleden moeder op te halen omdat ze die dagen had «opgemaakt» vlak voor en tijdens het overlijden.[29] Uiteraard geldt voor deze gevallen dat de benadeelden zich beter hadden kunnen informeren, maar dat maakt de praktijk niet minder onbevredigend.
Maar ook met een goede informatiepositie zal omwille van andere omstandigheden die door de RWN veronderstelde vrije keuze minder vrij zijn dan zij op papier lijkt. Dan gaat het er bijvoorbeeld om dat je in sommige landen geen baan kan krijgen of huis kan kopen zonder de nationaliteit van dat land. En wie als buitenlander in de Verenigde Staten woont en gehuwd is, moet bij overlijden van de echtgenoot meer erfbelasting betalen zonder Amerikaanse nationaliteit dan met.[30] Met als potentieel gevolg dat het gezamenlijke huis verkocht moet worden om aan de aanslag te kunnen voldoen. Met dergelijke obstakels en risico's die gelopen worden zonder nationaliteit van het land van verblijf kan lastig gesteld worden dat het wel of niet aannemen ervan geheel vrijwillig is.

In maart 2015 kondigde de Nationale ombudsman mede naar aanleiding van voornoemde gevallen een onderzoek aan naar het ongewild verliezen van het Nederlanderschap. Recent is zijn rapport verschenen. Hij schetst

---

[26] Soms zijn paspoorten in de tussentijd ook gewoon nog opnieuw afgegeven. Ook de Nederlandse overheid had blijkbaar in die gevallen niet door dat het Nederlanderschap ondertussen verloren was gegaan.
[27] «Vleugellam gemaakt; Nederlander verliest staatsburgerschap door Nigeriaans erepaspoort», *De Telegraaf* 15 januari 2014, p. 5.
[28] B. Funnekotter, «Eén foutje en je bent Nederlander af», *NRC Handelsblad* 23 december 2013.
[29] «Argos: Ik keer terug!», VARA, Human en VPRO Radio 1, zaterdag 27 december 2014.
[30] Rapport Verlies Nederlanderschap, Nationale ombudsman, 2016/045, https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2015/en-toen-was-ik-mijn-nederlanderschap-kwijt, p. 15

naar aanleiding van reacties die hij ontving en zijn eigen onderzoek een zorgwekkend beeld.[31] De Ombudsman stelt dat burgers zich niet bewust lijken te zijn dat zij hun nationaliteit kunnen verliezen door hun handelen, terwijl de gevolgen groot zijn. Te vaak verliezen mensen het Nederlanderschap zonder het te weten en te willen; doordat zij – tijdens verblijf in het buitenland – op geen enkel moment nadrukkelijk worden gewezen op het mogelijke verlies van het Nederlanderschap.[32] De Nederlandse overheid schiet tekort in het zeker stellen dat verlies van de Nederlandse nationaliteit een weloverwogen keuze is. Principieel valt volgens de Ombudsman zelfs te onderzoeken of de Nederlandse nationaliteitswetgeving – in het bijzonder artikel 15, eerste lid, onder c, RWN[33] – wel in lijn is met het tekst en doelstelling van het EVN.[34] Bovendien vraagt hij zich af of deze verliesbepaling, vanuit het proportionaliteitsbeginsel bezien, behoorlijke wetgeving is.[35]

Niet alleen voor emigranten en expats heeft de huidige regeling nadelige effecten, ook voor de tot Nederlander genaturaliseerde personen en families die nog contact onderhouden met familie of vrienden in hun land van oorsprong. Als gevolg van de thans geldende afstandsverplichtingen zien die mensen zich sommige gevallen geconfronteerd met beperkingen bij het onderhouden van familiaire banden in het land van herkomst of het aanvaarden van erfrechtelijke verkrijgingen.

Dit wetsvoorstel laat de vervalgronden voor verlies van Nederlanderschap bij vrijwillige aanname van een andere nationaliteit vervallen. Wie Nederlander is, blijft dat, tenzij hij of zij er afstand van doet of er een andere reden voor verlies is – zoals bijvoorbeeld het treden in vreemde krijgsdienst van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk. Het niet binnen tien jaar verlengen van het Nederlandse paspoort, terwijl hij of zij ook in bezit is van een andere nationaliteit, is dus geen reden meer tot verlies van de Nederlandse nationaliteit.

5. Meervoudige nationaliteit en loyaliteit

Vaak wordt gesteld dat meervoudige nationaliteit voorkomen moet worden omwille van de conflicten van loyaliteit die dan zouden ontstaan. In het verlengde van die argumentatie wordt dan voorgehouden dat men niet volledig Nederlander kan zijn en de integratie niet kan voltooien, zonder de oorspronkelijke nationaliteit op te geven. Nationaliteit wordt daarin als iets exclusiefs gezien; men kan maar in één richting een binding hebben. Daarbij wordt vergeten dat alle Nederlanders naast hun nationale identiteit ook het supranationale Unieburgerschap genieten, en derhalve allemaal een meervoudig burgerschap hebben. Daar komt nog bij dat veel Nederlanders los van hun nationale identiteit ook een lokale en/of regionale identiteit hebben. De praktijk wijst dus op een vloeiend samenspel van nationaliteit, burgerschap en identificatie.

Waar de regeling op praktisch niveau tot onrechtvaardige en onaanvaardbare uitkomsten leidt, is ook de idee die aan de regeling ten grondslag ligt derhalve niet meer houdbaar. Het uitgangspunt dat een dubbele nationaliteit leidt tot tegenstrijdige loyaliteiten is gebaseerd op een gedateerd beeld van de realiteit. Zo'n tegenstrijdige loyaliteit doet zich bijvoorbeeld voor in geval van een militair conflict tussen de twee

---

[31] Rapport Verlies Nederlanderschap.
[32] Ibid., p. 36.
[33] In dit artikel is het verlies van het Nederlanderschap bij vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit is opgenomen.
[34] Rapport Verlies Nederlanderschap, p. 38/39.
[35] Ibid., p. 39.

naties. Bij de landen die ons zijn voorgegaan voor wat betreft het toestaan van dubbele nationaliteiten is evenwel gebleken dat die problemen zich niet of nauwelijks hebben voorgedaan.[36] Voorts kan men dubbele nationaliteit toestaan, en tegelijkertijd de gevolgen regelen in het geval van een militair conflict. Meerdere staten die recent dubbele nationaliteit hebben toegestaan en het eerste hoofdstuk van het Verdrag van Straatsburg hebben opgezegd, zijn wel deel gebleven van het tweede hoofdstuk dat de militaire verplichtingen regelt.

De staten die partij waren bij het Tweede Protocol onderkenden al in hun considerans dat dubbele nationaliteit niet per se leidt tot tegenstrijdige loyaliteiten. Zij overwogen reeds bij het opstellen dat de mogelijkheid tot meervoudige nationaliteit de integratie van vreemdelingen in hun nieuwe thuisland juist bevordert.[37]

Onder meer onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (hierna: WRR) ondersteunt die conclusie.[38] De WRR ging daarbij onder andere in op de vrees dat een dubbele nationaliteit leidt tot ongewenste dubbele loyaliteiten en conflicterende oriëntaties. Daarbij kwam zij aan de hand van een analyse van verschillende typen identificatie (functioneel, normatief en emotioneel) tot de conclusie dat *«het inzetten van nationale identiteit als beleidsinstrument om binding en samenhang in de Nederlandse gemeenschap te versterken [..] een te beperkte en te eenzijdige strategie [is].»*[39] Zij stelt voor te komen tot een paradigmawisseling: van nationale identiteit naar meervoudige identificaties.[40] Een van de redenen daarvoor is dat gegeven de processen van globalisering en Europeanisering de etnische en sociale diversiteit in Nederland niet snel zal gaan verminderen; het is dan beter te investeren in verbindingen tussen groepen en individuen.[41] De vermenging tussen loyaliteit en nationaliteit is onterecht volgens de WRR. Uit hun onderzoek blijkt dat men zich gemakkelijker Nederlander kan voelen, gemakkelijker nieuwe emotionele banden aan kan gaan, wanneer men daarvoor niet zijn afkomst hoeft op te geven.[42] Nationaliteit moet dus niet bekeken worden in termen van absoluutheid maar in termen van complementariteit. Het is vervolgens aan de Nederlandse overheid, zo delen de initiatiefnemers de mening van de WRR, om door middel van een zakelijke benadering mogelijke problemen weg te nemen door voorlichting te geven over de gevolgen van een dubbele nationaliteit, door waar nodig verdragen te sluiten en door specifieke problemen van passende oplossingen te voorzien.[43]
In de kabinetsreactie herhaalde de regering het al eerder naar aanleiding van het WRR-rapport ingenomen standpunt dat het «in elk geval onjuist [zou] zijn het bezit van een tweede staatsburgerschap op te vatten als een teken dat iemand niet goed is geïntegreerd. Waar het echt op aankomt, is immers de betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en rechtsorde.»[44]

---

[36] M. Dellinger, «Something is Rotten in the State of Denmark: Deprivation of Democratic Rights by Nation States Not Recognizable Dual Citizenship.», *Journal of Transnational Law & Policy* 20 (2010): 41, p. 72.
[37] Toelichting bij het Tweede Protocol van het Verdrag van Straatsburg 1963, nr. 6–9.
[38] Wetenschappelijke Raad voor regeringsbeleid, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: AUP, 2007.
[39] Ibid., p. 194.
[40] Ibid., par. 8.3.
[41] Ibid., p. 198–199.
[42] Ibid., p. 206.
[43] Ibid., p. 207.
[44] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 268, nr. 9, p. 3; zie ook: *Kamerstukken II* 2007/08 30 166 (R 1795), nr. 25, p. 2.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ) publiceerde in 2008 een advies over het Nederlands beleid inzake meervoudige nationaliteit.[45] Daarin onderschrijft zij de visie van de WRR over meervoudige nationaliteit. Voor zover het bevorderen van loyaliteit of emotionele binding met Nederland een beleidsdoelstelling van nationaliteitswetgeving is, zo stellen zij, is een afstandsverplichting daartoe niet het geschikte middel.[46] Ook ten aanzien van integratie heeft de ACVZ zichzelf de vraag gesteld of een meervoudige nationaliteit integratie in de Nederlandse samenleving tegenwerkt of bemoeilijkt.[47] Daartoe hebben zij het Sociaal en Cultureel Planbureau gevraagd onderzoek te doen. Op grond daarvan concluderen zij dat een laag integratieniveau eerder samenhangt met het opleidingsniveau of de taalbeheersing dan het aantal nationaliteiten dat een persoon bezit.[48]

6. Uitvoerbaarheid

Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel versimpelt het nationaliteitsrecht. Een groot aantal uitzonderingsgronden die tot verlies van nationaliteit leiden of naturalisatie in de weg staan verdwijnen. Met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken is overleg geweest over de uitvoerings- en financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

Het toestaan van dubbele nationaliteit houdt in dat er geen afstand meer hoeft te worden gedaan van de voormalige nationaliteit als iemand Nederlander wordt. Aangezien hierdoor het afstandsproces niet meer hoeft te worden uitgevoerd door de gemeenten (bij optie) en de IND (bij naturalisatie) zal dit wetsvoorstel naar verwachting een besparing opleveren en éénmalige kosten om de werkprocessen en de ICT-systemen hierop aan te passen en voorlichting te geven over de wijzigingen.

Daarnaast hoeven het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de twaalf grensgemeenten bij het verlenen van Nederlandse paspoorten minder tijd en middelen te steken in het nagaan of iemand nog wel Nederlander is. Nu meer mensen hun Nederlanderschap behouden is toepassing van de uitzonderingsgronden immers minder werk.

Overgangsrecht

Het wetsvoorstel kent geen overgangsrecht. Dit betekent dat het onmiddellijke werking heeft en er geen speciale voorzieningen zijn getroffen voor diegenen die nu het Nederlanderschap hebben verloren of aan wie het Nederlanderschap is geweigerd op de enkele grond van een afstandsverplichting. Wie zijn Nederlanderschap heeft verloren op grond van een van de vervallen bepalingen kan uiteraard gebruik maken van het in hoofdstuk 3 van de Rijkswet op het Nederlanderschap opgenomen optierecht. Daarnaast bestaat er, indien het wetsvoorstel aangaande het verlengen van de naturalisatietermijn van vijf tot zeven jaar in werking treedt, dankzij het amendement-Sjoerdsma/Voortman een spijtoptantenregeling voor een ieder die het Nederlanderschap op grond van artikel 15, eerste lid, onder c, recent verloren heeft.[49]

---

[45] Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Nederlanderschap in een onbegrensde wereld: advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit*, 2008.

[46] Ibid., p. 30.

[47] Ibid., p. 30.

[48] Ibid., p. 32.

[49] *Kamerstukken II* 2015/16, 33 852, nr. 48. Het amendement Voortman/Sjoerdsma voor degenen die het Nederlanderschap op grond van artikel 15, eerste lid, onder a, verloren hebben is door de Tweede Kamer verworpen (*Kamerstukken II* 2015/16, 33 852, nr. 49).

Wie eerder zijn verzoek tot naturalisatie zag afgewezen omdat niet het mogelijke was gedaan om de andere nationaliteit te verliezen, kan opnieuw een verzoek tot naturalisatie indienen.
Daarmee biedt de Rijkswet op het Nederlanderschap, reeds zonder met terugwerkende kracht aanpassing te doen, mogelijkheden om een eerder verlies of een eerdere weigering te herstellen.

Samenloopbepalingen

Momenteel zijn er meerdere wetsvoorstellen bij het parlement aanhangig die de Rijkswet op het Nederlanderschap wijzigen.[50] Omdat op dit moment onvoldoende duidelijk is in welke volgorde deze wetten in werking zullen treden, hebben de initiatiefnemers in samenspraak met het Ministerie van Veiligheid van Justitie besloten de samenloopbepalingen pas in een later stadium bij de behandeling van dit wetsvoorstel op te nemen. Om die reden is in het wetsvoorstel ook nog niet in wijziging van artikel 26 RWN voorzien.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

Artikel 15A wordt zodanig geherformuleerd dat onderdeel a van dat artikel komt te vervallen. Als gevolg daarvan wordt de in artikel 1, tweede lid, opgenomen uitzondering voor artikel 15A, onder a, overbodig.

Onderdeel B

In artikel 6, eerste lid, onder f, wordt verwezen naar artikel 15, eerste lid, onder d en f. Deze onderdelen van artikel 15 vervallen met onderdeel F van dit wetsvoorstel.

Onderdeel C

Artikel 6a stelt aan tot naturaliseren voornemens zijnde vreemdelingen een inspanningsverplichting om al het mogelijke te doen zich van andere nationaliteiten te ontdoen. Het artikel stelt verdere nadere regels over deze inspanningsverplichting. Vanuit het oogpunt van de initiatiefnemers, dat aan vreemdelingen die naturaliseren niet gevraagd hoeft te worden afstand te nemen van een reeds in bezit zijnde andere nationaliteit, kan dit artikel vervallen.

Onderdeel D

Het schrappen van artikel 9, eerste lid, onder b, ligt in een logisch verlengde van het doen vervallen van artikel 6a. Ook hier gaat het om het vereiste van een inspanningsverplichting tot afstand van de andere nationaliteit. In het algemene deel van de memorie van toelichting is al beargumenteerd waarom een dergelijk vereiste onwenselijk is. De overige wijzigingen in dit artikel zijn vervolgens technische doorwerkingen van het vervallen van deze onderdelen.

[50] Dit betreft de wetsvoorstellen onder Kamerstuknummers: 33 852, 34 356 en 34 358.

Onderdeel E

Vanwege van de verlettering van onderdeel c tot onderdeel b in artikel 9, eerste lid, moet de verwijzing naar onderdeel c (oud) in artikel 10 worden aangepast.

Onderdeel F

Met het vervallen van artikel 15, eerste lid, onder a en c, vallen beperkingen ten aanzien van het behoud van het Nederlanderschap weg. Niet langer gaat het Nederlanderschap voor een meerderjarige verloren door het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit noch gebeurt dit indien hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaar in het bezit van beide nationaliteiten zijn hoofdverblijf heeft buiten Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten en buiten de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is.[51] Het vervallen van onderdelen d en f liggen in het verlengde hiervan en zijn een logisch gevolg van de wijzigingen eerder in deze wet ten aanzien van de inspanningsverplichting bij het verkrijgen van het Nederlanderschap.

Zoals eerder in de memorie van toelichting al uitgebreid naar voren wordt gebracht, wordt met deze wijziging tegemoet gekomen aan een internationale trend die geen bezwaar heeft tegen meervoudige nationaliteit. Ook ondervangt deze wetswijziging veel van de kritiekpunten die de Nationale ombudsman had op de uitvoering van de huidige RWN.[52]

Vanwege het vervallen van het eerste lid, onderdelen a en c, kunnen de overige leden van artikel 15 eveneens vervallen. Het eerste lid wordt om die reden het enige lid.

Onderdeel G

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is het toestaan van meervoudige nationaliteit. De verliesgrond zoals opgenomen in artikel 15A, aanhef en onder a, rijmt daar niet mee en vervalt. Zie ook de toelichting bij Artikel III.

Omdat onderdeel b met de wijziging het enige onderdeel wordt, is ten behoeve van de leesbaarheid het artikel als geheel geherformuleerd.

Onderdeel H

Artikel 16 ziet op het verlies van het Nederlanderschap voor minderjarigen. Ook hierin zijn de onderdelen die zien op het verlies omwille van het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit geschrapt. Het gaat daarbij om onderdelen c, d en e van de eerste volzin uit het eerste lid. De overige wijzigingen in dit artikel zijn vervolgens technische doorwerkingen van het vervallen van deze onderdelen.

---

[51] Dat laatste anders dan in een dienstverband met Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten dan wel met een internationaal orgaan waarin het Koninkrijk is vertegenwoordigd, of als echtgenoot van of als ongehuwde in een duurzame relatie samenlevend met een persoon in een zodanig dienstverband.

[52] «Rapport Verlies Nederlanderschap. En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt», Nationale ombudsman, 2016/045. Te raadplegen via ombudsman.nl.

Onderdeel I

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is het toestaan van meervoudige nationaliteit. De verliesgrond zoals opgenomen in artikel 16A rijmt daar evenals het geschrapte deel van artikel 15A niet mee en vervalt. Zie eveneens de toelichting op Artikel I, onderdeel G, en Artikel III.

Onderdeel J

Ten gevolge van het doen vervallen van artikel 15, eerste lid, onder d, dient de verwijzing daarnaartoe in artikel 22 geschrapt te worden.

ARTIKEL II

In dit artikel zijn technische wijzigingen opgenomen in de Wet betreffende de positie van Molukkers als gevolg van de wijzigingen uit artikel I.

ARTIKEL III

Dit artikel regelt de parlementaire goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het eerste hoofdstuk van het in 1963 tot stand gekomen Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit, alsmede van het met dat hoofdstuk verband houdende Tweede Protocol. Hoofdstuk I van het verdrag stelt regels aangaande de beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit. Zoals in het algemene deel van de memorie van toelichting al toegelicht brengt het Verdrag van Straatsburg een zienswijze op het nationaliteitsrecht tot uitdrukking die niet meer strookt met de statenpraktijk. De afgelopen jaren is dan ook veelvuldig het eerste hoofdstuk opgezegd, enkel Nederland, Noorwegen en Oostenrijk zijn er nog partij bij. De werking ervan is dan ook sterk afgenomen. Het Tweede Protocol geldt zelfs alleen nog maar tussen Nederland en Italië.

Na aanname van dit wetsvoorstel kan in lijn met de daarvoor geldende interpretatie van artikel 12, tweede lid, van het Verdrag van Straatsburg hoofdstuk I van het verdrag opgezegd worden.[53] Nederland blijft door slechts het eerste hoofdstuk van het verdrag en het Tweede Protocol op te zeggen wel partij bij het tweede hoofdstuk aangaande militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit. Dit ligt in lijn met wat andere landen de afgelopen jaren gedaan hebben.

ARTIKEL IV

De wet treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen moment in werking, met uitzondering van artikel III, dat in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Het bij koninklijk besluit te bepalen moment zal omwille van artikel III niet eerder dan een jaar na melding aan de Raad van Europa van opzegging van hoofdstuk I van het Verdrag van Straatsburg en van het Tweede Protocol bij dat verdrag kunnen zijn.

Sjoerdsma
Marcouch

[53] Trb. 2007, 128.