

34 632 (R2080)

Voorstel van Rijkswet van de leden Sjoerdsma en Kuiken tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap teneinde het nationaliteitsrecht te moderniseren, alsmede tot de in verband daarmee 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 daarmee van het daarbij behorende Tweede Protocol (Trb. 1994, 265)

Nr. 7

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR
AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING
VAN DE RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	Nederlanderschap in den vreemde: de wet knelt	2
3.	De ontwikkeling van de Rijkswet op het Nederlander- schap	5
4.	Een nieuwe internationale context	8
5.	Meervoudige nationaliteit en loyaliteit	10
6.	Uitvoerbaarheid	12
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	14

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De initiatiefnemers staan een modernisering van het nationaliteitsrecht voor. De initiatiefnemers stellen voorop dat zij principieel van mening zijn dat meervoudige nationaliteit voor iedere Nederlander mogelijk moet zijn. Zij constateren ook dat een overgrote meerderheid van de staten tegenwoordig positief tegenover de mogelijkheid van meervoudige nationaliteit staat. Veel Nederlanders in het buitenland en veel niet-Nederlandse ingezetenen in Nederland lopen tegen praktische

problemen aan als gevolg van de gedwongen keuze voor één nationaliteit. Zij willen bijvoorbeeld hun oorspronkelijke nationaliteit behouden omwille van de band die zij daarmee hebben, het vrijer kunnen reizen naar het land van herkomst of een eventuele toekomstige repatriëring zonder belemmeringen. In een globaliserende wereld zijn mensen steeds vaker omwille van afkomst, liefde of werk niet aan slechts één land gebonden, maar hebben zij met meerdere landen een effectieve band. De belangen van deze mensen mogen niet worden genegeerd.

Dit wetsvoorstel beoogt meervoudige nationaliteit in den brede mogelijk te maken en strekt tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN):

- de plicht tot het doen van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit bij verkrijging en verlening van het Nederlanderschap wordt geschrapt;
- het verlies van het Nederlanderschap bij vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit wordt geschrapt;
- het verlies van het Nederlanderschap bij langdurig verblijf buiten het grondgebied van de Europese Unie wordt geschrapt;
- er wordt een nieuw optierecht geïntroduceerd waarmee eenieder die het Nederlanderschap of de staat van Nederlands onderdaan-niet-Nederlander op of na 1 april 2003 is verloren, het Nederlanderschap eenvoudig kan herkrigen. Daarbij wordt niet gevegd dat de voormalig Nederlander eerst gedurende één jaar toelating en hoofdverblijf heeft;
- ten slotte wordt hoofdstuk I van het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, 4) en daarmee het Tweede Protocol bij dit verdrag (Trb. 1994, 265) opgezegd.

2. Nederlanderschap in den vreemde: de huidige wet knelt

Er zijn steeds meer Nederlanders die, al dan niet tijdelijk, in het buitenland wonen voor werk en/of familie. Naar schatting gaat het om ten minste 1 miljoen Nederlanders die wonen in het buitenland. Door zo nadrukkelijk in te zetten op het voorkomen van meervoudige nationaliteit worden houders van het Nederlanderschap onnodig beperkt in hun vrijheden. In voorkomende gevallen is het bijvoorbeeld 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. Het valt op voorhand niet te zeggen of de 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 RWN niet in de lijn der verwachtingen van Nederlandse emigranten en expats.

i. Nederlanders in het buitenland

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, met bijvoorbeeld een eventuele mogelijkheid om de situatie terug te draaien, als een nieuwe nationaliteit wordt aangenomen. 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.¹ 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.² 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 Brienens. Zij nam met haar gezin de Mauritiaanse nationaliteit aan om een huis te kopen en een werkvergunning te krijgen.³ Haar gezin verloor de Nederlandse nationaliteit en pas na veel correspondentie kregen haar kinderen die nationaliteit terug. Geen Nederlanderschap betekent 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.⁴ 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, de door de RWN veronderstelde vrije keuze in de praktijk minder vrij zijn. Dan gaat het er bijvoorbeeld om de situatie dat het in sommige landen onmogelijk is om een baan te krijgen of een huis te 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 deze nationaliteit.⁵ 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 zonder nationaliteit van het land van verblijf gelopen worden, is het daarom wenselijk en tevens noodzakelijk dat het mogelijk wordt een andere nationaliteit te verkrijgen, zonder dat het Nederlanderschap daardoor verloren gaat.

In maart 2015 kondigde de Nationale ombudsman mede naar aanleiding van voornoemde gevallen een onderzoek aan naar het ongewild verliezen van het Nederlanderschap. In zijn rapport hierover schetste de Ombudsman, naar aanleiding van reacties die hij ontving en zijn eigen onderzoek, een zorgwekkend beeld. 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.⁶ De Nederlandse overheid schiet tekort in het zeker stellen dat verlies van de Nederlandse nationaliteit een weloverwogen keuze is.

¹ 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.

² «Vleugellam gemaakt; Nederlander verliest staatsburgerschap door Nigeriaans erepaspoort», *De Telegraaf*, 15 januari 2014, p. 5.

³ B. Funnekotter, «Eén foutje en je bent Nederlander af», *NRC Handelsblad* 23 december 2013.

⁴ «Argos: Ik keer terug!», VARA, Human en VPRO Radio 1, 27 december 2014.

⁵ Rapport Verlies Nederlanderschap, Nationale ombudsman, 2016/045, p. 15.

⁶ *Ibid.*, p. 36.

Tot slot wijzen de initiatiefnemers, in aanvulling op het Rapport Verlies Nederlandschap van de Nationale ombudsman, op het in oktober 2019 verschenen wereldwijde nationaliteitsonderzoek van de Stichting Grenzeloos onder één dak (Stichting GOED).⁷ Uit dit onderzoek volgt dat een grote meerderheid (bijna 80%) van respondenten die in het buitenland wonen, meervoudige nationaliteit wil toestaan. Daarnaast volgt uit het onderzoek dat 7.7% van de respondenten hun Nederlandse nationaliteit onvrijwillig heeft moeten opgeven en 5% deze onbewust heeft verloren. Aangezien er naar schatting ten minste een miljoen Nederlanders buiten de landsgrenzen wonen, zou dit kunnen betekenen dat naar schatting 50.000 Nederlanders onbewust hun nationaliteit hebben verloren. Verder ervaren respondenten de hulp van de Nederlandse overheid aan mensen die hun Nederlandschap willen terugkrijgen als zeer slecht. De gevolgen bij het verlies van Nederlandschap zijn daarbij groot. Naast het feit dat de terugkeer naar Nederland wordt bemoeilijkt, ervaren zij emotionele schade en negatieve effecten op gezinsleven, familie, werk en financieel vlak. Volgens de initiatiefnemers ondersteunt ook dit rapport hun stelling dat niet alleen de huidige regeling om als oud-Nederlander het Nederlandschap terug te krijgen niet voldoet, maar ook dat voor Nederlanders in het buitenland het zeer bezwaarlijk is dat Nederland meerdere nationaliteiten niet toestaat.

ii. Opties om het Nederlandschap te herkrijgen

Op dit moment kunnen oud-Nederlanders hun Nederlandse nationaliteit na een onvrijwillig verlies terugkrijgen via naturalisatie of de optieprocedure.⁸ Binnen de optieprocedure maakt artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, RWN het voor oud-Nederlanders mogelijk om bij hervestiging in Nederland de Nederlandse nationaliteit terug te krijgen, na één jaar rechtmatig verblijf in Nederland.⁹ Voor een verzoek tot naturalisatie geldt géén termijn van toelating en hoofdverblijf indien de verzoeker te eniger tijd Nederlander of Nederlands onderdaan-niet-Nederlander is geweest. Desalniettemin wordt het verzoek om naturalisatie afgewezen, indien de verzoeker hoofdverblijf heeft in het land waarvan hij onderdaan is, wat een belemmering vormt voor oud-Nederlanders in het buitenland om het Nederlandschap middels naturalisatie te herkrijgen.¹⁰ Voorts geldt voor naturalisatie een afstandsverplichting. Volgens de initiatiefnemers zijn deze regelingen onvoldoende.

De initiatiefnemers zien de verplichting van artikel 6, eerste lid, onder f, RWN, om eerst één jaar rechtmatig in Nederland te verblijven (de toegang- en verblijfseis) als problematisch, omdat het voor veel oud-Nederlanders die hun Nederlandse nationaliteit onvrijwillig verliezen niet zomaar mogelijk is om hun leven in het buitenland, waar ook hun werk of gezin zich bevindt, een jaar te onderbreken. De afstandsverplichting bij naturalisatie achten de initiatiefnemers eveneens onwenselijk, nu zij principieel van mening zijn dat Nederlanders, net als vele andere Europeanen, een meervoudige nationaliteit zouden moeten mogen hebben. Voornoemde voorwaarden miskennen de belangen van burgers die effectieve banden met zowel Nederland hebben, als ook met andere landen.

⁷ Stichting GOED, Nationaliteitsonderzoek, 8 oktober 2019.

⁸ Inmiddels is er ook de Tjebbes jurisprudentie, waardoor het bij verlies van het Nederlanderschap van rechtswege mogelijk is om te laten toetsen of het verlies van het Nederlanderschap evenredig is uit het oogpunt van het Unierecht. Als het verlies onevenredig is, wordt het met terugwerkende kracht herkegen op grond van art. 20 VWEU. ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423.

⁹ Vergelijk artikel 6, eerste lid, onder f, RWN.

¹⁰ Zie artikel 8, tweede lid, RWN en artikel 9, eerste lid aanhef en onder c, RWN.

De initiatiefnemers zien een nieuwe optieprocedure voor zich, waarvoor geen problematische toegangs- of verblijfseis en geen afstandsverplichting geldt. De nieuwe optieprocedure zal direct alle oud-Nederlanders die hun nationaliteit na 1 april 2003 verloren, helpen met het herkrijgen van het Nederlanderschap.¹¹

iii. Nieuwkomers in Nederland

Niet alleen voor emigranten en expats heeft de huidige RWN nadelige effecten. Ook zijn er nadelige effecten voor de tot Nederlander genaturaliseerde personen of die het Nederlanderschap door optie¹² hebben verkregen die afstand moeten doen van hun nationaliteit uit het land van herkomst. Als gevolg van de huidige afstandsverplichting wordt het voor de tot Nederlander genaturaliseerde personen soms moeilijker om toegang tot het land van herkomst te behouden, voor onder andere familiebezoek of economische activiteiten. Ook worden mensen in sommige gevallen in het land van herkomst geconfronteerd met beperkingen in het bezit van onroerende goed of andere rechten.

Als in Nederland wonende niet-Nederlanders vanwege de afstandsverplichting niet naturaliseren tot Nederlander, heeft dit echter ook diverse negatieve gevolgen. Er bestaat namelijk een correlatie tussen integratie en het hebben van het staatsburgerschap van het nieuwe woonland. Op het belang van het staatsburgerschap voor nieuwkomers wordt nader ingegaan in paragraaf 5. Daarnaast ontstaat er mogelijk een democratisch deficit als een deel van de Nederlandse ingezetenen niet deel kan nemen aan landelijke of provinciale verkiezingen.¹³ In Luxemburg was het versterken van de politieke en sociale cohesie en integratie een aanleiding om meervoudige nationaliteiten toe te staan en de geldende afstandseis in 2009 te schrappen.¹⁴ Daartoe stellen de initiatiefnemers voor om de plicht tot het doen van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit bij verkrijging en verlening van het Nederlanderschap te schrappen.

3. De ontwikkeling van de Rijkswet op het Nederlanderschap

Gedurende de ontwikkeling van het Nederlanderschap zijn er verschillende opvattingen geweest omtrent de wenselijkheid van een meervoudige nationaliteit. Tijdens 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 artikel 5 tot en met 12 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.¹⁵ 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 staatsloosheid van de Commission Internationale de l'Etat Civil.¹⁶ In lijn

¹¹ In 2003 vond de laatste grote herziening plaats van de RWN, sindsdien kan het Nederlanderschap automatisch verloren gaan als is voldaan aan de voorwaarden in artikel 15, eerste lid, onder c RWN.

¹² Artikel 6, eerste lid, onderdeel e, RWN, gelezen in samenhang met artikel 6a.

¹³ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Nederlanderschap in een onbegrensde wereld: advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit*, 2008, p. 10.

¹⁴ European Migration Network, *Synthesis report: pathways to citizenship for third-country nationals in the EU*, 2020, p. 29.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1981, 16 947 (R1181), nr. 3, p. 1.

¹⁶ *Trb.* 1964, 4; *Trb.* 1967, 124; *Trb.* 1974, 32.

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.¹⁷ Vanwege de gelijkstelling van man en vrouw voor wat betreft het recht op doorgifte van nationaliteit aan hun kinderen, nam het aantal bipatriden toe.¹⁸ Het uitgangspunt dat meervoudige nationaliteit onwenselijk is, bleef, hoewel niet onbetwist, echter wel staan.

Zo landde het streven naar enkelvoudige nationaliteit ook in de 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.¹⁹ Ter verdere uitwerking van dat beleid werd een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer om de afstandseis volledig uit de wet te schrappen.²⁰ 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 verschijnsel dat op zichzelf genomen moet worden tegengegaan.»*²¹ Het wetsvoorstel werd vervolgens door de Tweede Kamer aangenomen, maar na weerstand in de Eerste Kamer uiteindelijk ingetrokken.²²

De grootste herziening van de RWN tot nu toe was 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.²³ Ook de uitzonderingen in artikel 15, tweede lid, RWN holt het automatische verlies van nationaliteit sterk uit. Daarnaast geldt dat voor de periode van verblijf buiten Nederland als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onder c, verblijf in andere Unielanden niet meetelt. Daarmee blijft van de ooit zo stevige hoofdregel weinig eenduidigs meer over.

¹⁷ *Kamerstukken II* 1981, 16 947 (R1181), nr. 3.

¹⁸ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief*, Den Haag: Station Drukwerk, 2008, p. 18.

¹⁹ De Casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving, WRR, AUP: Amsterdam 2007, p. 122.

²⁰ *Kamerstukken II* 1992/93, 23 029 (R1461).

²¹ *Kamerstukken II* 1992/93, 23 029 (R1461), nr. 3, p. 4.

²² *Handelingen II* 1994/95, 53, p. 3342; *Kamerstukken II* 1997–1998, 23 029 (R1461), nr. 281.

²³ Wetsvoorstel: *Kamerstukken II*, 1997/98, 25 891 (R 1609), nr. 3, p. 2; Verdrag: *Trb.* 1994, 265.

Met het voorstel in 2005 tot wijziging van de RWN tot beperking van meervoudige nationaliteit en tot invoering van het verlies van het Nederlanderschap wegens het toebrengen van ernstige schade aan essentiële belangen van het Koninkrijk werd beoogd om de meervoudige nationaliteit bij naturalisatie omlaag te brengen. Bij 62% van de naturalisaties was toen sprake van een meervoudige nationaliteit. Daarnaast beoogde het voorstel om het mogelijk te maken het Nederlanderschap in te trekken van de persoon die ernstige schade toebrengt aan de essentiële belangen van het Koninkrijk, waarbij in het bijzonder gedacht moest worden aan terroristische activiteiten. Het wetsvoorstel werd ingetrokken in 2007 nadat het voorstel met amendementen zodanig gewijzigd was dat het toenmalige kabinet aangaf een andere benadering van de meervoudige nationaliteit voor te staan.²⁴

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.²⁵ De regering wilde zoveel mogelijk meervoudige nationaliteit voorkomen. Het wetsvoorstel is uiteindelijk na de val van het kabinet Rutte-I ingetrokken, maar is omwille van de reacties die tot intrekking leiden niettemin relevant.²⁶ 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.²⁷ 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 het rondetafelgesprek over het wetsvoorstel bleek de kritiek op het streven naar een enkelvoudige nationaliteit breed gedeeld.²⁸ 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 meervoudige 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 teruggedraaide.²⁹ 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 maken dat helemaal niet controversieel hoeft te zijn.³⁰

In het kader van de huidige RWN gaan de initiatiefnemers ook graag nader in op de uitspraak *Tjebbes* van het Hof van Justitie van de Europese Unie.³¹ Bij verwijzingsuitspraak van 19 april 2017 heeft de Afdeling het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de gestelde vragen over de

²⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 30 166-(R1795), nr. 25.

²⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 201 (R 1977).

²⁶ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 201 (R 1977), nr. 11.

²⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 201 (R 1977), nr. 4, p. 2–3.

²⁸ Rondetafelgesprek over de Rijkswet Nederlanderschap, 28 juni 2012.

²⁹ G.R. de Groot, «Wijzigingsvoorstel Rijkswet op het Nederlanderschap: terug naar af», *A&MR* 2012/04, p. 180–188.

³⁰ E. Hirsch Ballin, «Controversieel», *A&MR* 2012/5/6 p. 315.

³¹ HvJEU 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189, C-221/17.

verenigbaarheid van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, en artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN met het Unierecht, in het bijzonder de artikelen 20 en 21 van het VWEU. Bij arrest van 12 maart 2019 heeft het Hof de prejudiciële vragen beantwoord: «*Het verlies van rechtswege van de nationaliteit van een lidstaat is onverenigbaar met het evenredigheidsbeginsel indien de relevante nationale voorschriften het op geen enkel ogenblik mogelijk maken dat de gevolgen die het verlies voor de betrokken persoon heeft uit het oogpunt van het Unierecht in het individuele geval worden getoetst*».³² In dat verband wijzen de initiatiefnemers ook op de recente uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2020, waarin de Afdeling tot de conclusie komt dat de Minister op grond van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel moet kunnen beoordelen wat de concrete gevolgen zijn als iemand de Nederlandse nationaliteit verliest, en daarmee ook het EU-burgerschap.³³ Het arrest Tjebbes heeft ook geleid tot een wijziging van de RWN.³⁴ Het arrest van het Hof en de uitspraak van de Afdeling passen in de hiervoor geschetste en hieronder nader uitgelegde normalisering van de meervoudige nationaliteit.

4. Een nieuwe internationale context

Naast de geschetste problemen die de huidige wet met zich meebrengt, zijn ook de opvattingen over het houden van een meervoudige nationaliteit sinds de jaren zestig wereldwijd veranderd. Zowel in Europa als wereldwijd heeft er een omslag plaatsgevonden van ontmoediging naar acceptatie van meervoudige nationaliteit.

Die trend valt goed terug te zien in onderzoek verricht door Vink, De Groot en Luk.³⁵ Terwijl in 1960 nog in 63,8 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 2019 gedaald tot 25,6 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 26,3 procent in 1960 naar 64,6 procent in 2019. Een onmiskenbare positieve trend wereldwijd, waar Nederland een uitzondering op vormt.

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.

	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		2019	2019	2019	
Afrika	71,4%	14,3%	14,3%	7	33,3%	59,3%	7,4%	54
Azië	59,1%	36,4%	4,5%	22	35,4%	60,4%	4,2%	48
Europa	57,7%	38,5%	3,8%	26	22,7%	75,0%	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	14,3%	78,6%	7,1%	14
Gemiddelde	63,8%	26,3%	10,0%	100%	25,6%	64,6%	9,7%	100%
Aantal staten	51	21	8	80	50	126	19	195

³² HvJEU 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189, C-221/17, r.o. 41.

³³ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:423.

³⁴ Stb. 2021, 572.

³⁵ Vink, M.P.; De Groot, G.-R.; Luk, N.C., MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset, <http://dx.doi.org/10.7910/DVN/TTMZ08>, Harvard Dataverse, 2019 (v4).

In enkele gevallen sporen staten vreemdelingen met gemeenschappelijke afstamming zelfs aan om de betreffende nationaliteit te verkrijgen.³⁶ 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.³⁷ De Adviescommissie wijst erop dat dit niet alleen geldt in het Europese nationaliteitsrecht maar ook in de overgrote meerderheid van de Europese landen zelf.³⁸

Het Verdrag van Straatsburg (1963) is in lijn met de eerdergenoemde trend de afgelopen jaren door een groot deel van de lidstaten deels of geheel opgezegd. In het eerste hoofdstuk van het verdrag is het beperken van de gevallen van meervoudige nationaliteit geregeld. Het tweede hoofdstuk regelt de militaire verplichtingen betreffende diegenen met meervoudige nationaliteit. Duitsland is in 2002 geheel uit het Verdrag van Straatsburg gestapt.³⁹ Sinds 19 december 2019 is hoofdstuk I nog slechts voor twee staten van kracht, namelijk voor Oostenrijk en Nederland. Het Tweede Protocol is inmiddels enkel nog bilateraal werkzaam tussen Italië en Nederland.

Het Tweede Protocol gaf halverwege de jaren negentig al richting naar een meer open nationaliteitsbeleid.⁴⁰ Dat protocol is echter niet geheel van de grond gekomen vanwege het niet veel later gesloten Europees Verdrag inzake Nationaliteit (hierna: EVN). Het EVN stamt uit 1997 en is ondertussen door 21 staten die partij zijn bij de Raad van Europa geratificeerd en door acht meer staten ondertekend zonder dat ratificatie tot op heden volgde.⁴¹ Voor Nederland trad het EVN per 1 juli 2001 in werking.⁴² 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.

Dit wetsvoorstel voor een vernieuwde en ruimere opvatting van een meervoudige nationaliteit sluit dus aan bij de huidige internationaalrechtelijke ontwikkelingen omtrent meervoudige nationaliteit.

³⁶ 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», *De Volkskrant*, 18 mei 2011.

³⁷ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief*, Den Haag: Station Drukkerwerk 2008, p. 130.

³⁸ *Ibid.*, p. 178.

³⁹ Zie voor een volledig overzicht van verdragstekst, toelichting, ratificaties en voorbehouden: <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-abridged-title-known?module=treaty-detail&treatynum=043>

⁴⁰ Zie voor een volledig overzicht van verdragstekst, toelichting, ratificaties en voorbehouden: <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-abridged-title-known?module=treaty-detail&treatynum=043>

⁴¹ Zie voor een volledig overzicht van verdragstekst, toelichting, ratificaties en voorbehouden: <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-abridged-title-known?module=treaty-detail&treatynum=043>

⁴² *Trb.* 2001, 40.

5. Meervoudige nationaliteit en loyaliteit

In maatschappelijke discussies wordt soms gesteld dat meervoudige nationaliteit voorkomen moet worden omwille van loyaliteitsconflicten. 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. De initiatiefnemers erkennen deze maatschappelijke discussie. Diverse onderzoeken weerleggen echter de eerdergenoemde aanname, en ondersteunen daarentegen de conclusie dat meervoudige nationaliteit niet vanzelfsprekend leidt tot tegenstrijdige loyaliteit, waaronder onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (hierna: WRR), advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ), onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (hierna: SCP), onderzoek naar Turkse Nederlanders en hun binding met Nederland in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Nationaliteitsonderzoek van Stichting GOED.⁴³ Daarnaast wordt bij de eerdergenoemde veronderstelling vergeten dat alle Nederlanders naast hun nationale identiteit ook het supranationale Unieburgerschap genieten, en derhalve allemaal een meervoudig burgerschap hebben. Ook hebben veel Nederlanders – los van hun nationale identiteit – een lokale en/of regionale identiteit.

De WRR ging bij zijn onderzoek onder andere in op de vrees dat een dubbele nationaliteit leidt tot ongewenste dubbele loyaliteiten en conflicterende oriëntaties. Daarbij kwam hij 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].»*⁴⁴ Hij stelt voor te komen tot een paradigmawisseling: van nationale identiteit naar meervoudige identificaties.⁴⁵ 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.⁴⁶ De vermenging tussen loyaliteit en nationaliteit is onterecht volgens de WRR. Uit zijn 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.⁴⁷ Nationaliteit moet dus niet bekeken worden in termen van absoluteitheid 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.⁴⁸

⁴³ Wetenschappelijke Raad voor regeringsbeleid, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: AUP, 2007;

SCP, *Denkend aan Nederland*, 26 juni 2019; Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Nederlanderschap in een onbegrensde wereld: advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit*, 2008; Labyrinth, *Turkse Nederlanders en hun binding met Nederland*, juli 2019; Stichting GOED, *Nationaliteitsonderzoek*, 8 oktober 2019.

⁴⁴ Wetenschappelijke Raad voor regeringsbeleid, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: AUP, 2007. p. 196.

⁴⁵ Ibid., par. 8.3.

⁴⁶ Ibid., p. 200–201.

⁴⁷ Ibid., p. 208.

⁴⁸ Ibid., p. 209.

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.»⁴⁹

De ACVZ publiceerde in 2008 een advies over het Nederlands beleid inzake meervoudige nationaliteit.⁵⁰ 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.⁵¹ Ook ten aanzien van integratie heeft de ACVZ zichzelf de vraag gesteld of een meervoudige nationaliteit integratie in de Nederlandse samenleving tegenwerkt of bemoeilijkt.⁵² Daartoe hebben zij het SCP gevraagd onderzoek te doen. De conclusie van het SCP was dat er nauwelijks samenhang is tussen dubbele nationaliteit en de mate van integratie. Daarentegen blijkt wel dat er een duidelijke correlatie bestaat tussen integratie en het hebben van het staatsburgerschap van het nieuwe woonland.⁵³ Op grond van deze uitkomsten concludeert de ACVZ dat een laag integratieniveau eerder samenhangt met het opleidingsniveau of de taalbeheersing dan het aantal nationaliteiten dat een persoon bezit.⁵⁴ De conclusie van de ACVZ wordt weerspiegeld in het onderzoek «Denkend aan Nederland» van het SCP, waarin wordt gesteld dat wie zich met meer kenmerken van Nederland en landgenoten verbonden voelt, zich sneller thuis voelt – of sterker verantwoordelijk voelt voor Nederland.⁵⁵ Een meervoudige nationaliteit lijkt ook hier loyaliteit aan een land niet in de weg te staan.

Ook in een onderzoek naar Turkse Nederlanders en hun binding met Nederland in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt naar voren dat respondenten veelal ervaren dat verbondenheid tot één land geen negatieve invloed hoeft te hebben op de verbondenheid met een ander land.⁵⁶ In het soortgelijke onderzoek van de Stichting GOED wordt gesteld dat het aannemen van een andere nationaliteit voor Nederlanders in het buitenland niet in verband staat met disloyaliteit tegenover een van de desbetreffende landen. Daarnaast suggereert een groot deel van de respondenten dat het huidige beleid omtrent het Nederlanderschap voornamelijk is gebaseerd op binnenlandse kwesties rondom integratie. Zo voelt een groot deel van de Nederlanders in het buitenland dat hun belangen en band met Nederland teniet worden gedaan in de vorming van het huidige beleid omtrent het Nederlanderschap.⁵⁷ Uit het onderzoek volgt ook dat veel Nederlanders in het buitenland emotionele schade en negatieve effecten op gezinsleven, familie, werk en financieel vlak ervaren bij verlies van hun Nederlanderschap.⁵⁸

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 268, nr. 9, p. 3; zie ook: *Kamerstukken II* 2007/08 30 166 (R 1795), nr. 25, p. 2.

⁵⁰ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Nederlanderschap in een onbegrensde wereld: advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit*, 2008.

⁵¹ *Ibid.*, p. 30.

⁵² *Ibid.*, p. 30.

⁵³ J. Dagevos, «Dubbele nationaliteit en integratie», SCP november 2008, p. 27–28.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ SCP, *Denkend aan Nederland*, 26 juni 2019. H.5

⁵⁶ Labyrinth, *Turkse Nederlanders en hun binding met Nederland*, juli 2019. p. 37.

⁵⁷ Stichting GOED, *Nationaliteitsonderzoek*, 8 oktober 2019. p. 24–25

⁵⁸ Stichting GOED, *Nationaliteitsonderzoek*, 8 oktober 2019.

De staten die het initiatief namen tot het Tweede Protocol van het Verdrag van Straatsburg onderkennen al in hun considerans dat dubbele nationaliteit niet per se leidt tot tegenstrijdige loyaliteiten. Zij overwogen reeds bij het opstellen van het Tweede Protocol dat de mogelijkheid tot meervoudige nationaliteit de integratie van vreemdelingen in hun nieuwe thuisland juist bevordert.⁵⁹

Er bestaan praktische of logistieke bezwaren tegen de meervoudige nationaliteit. De initiatiefnemers stellen echter dat de mogelijke complicaties die op kunnen treden als gevolg van de meervoudige nationaliteit, niet opwegen tegen vrijheden en de mogelijkheden die de meervoudige nationaliteit aan Nederlandse burgers en vreemdelingen biedt. Het is hierbij belangrijk dat burgers voorafgaand hun keuze over het al dan niet aannemen van een extra nationaliteit, goed geïnformeerd worden over de potentiële gevolgen van deze keuze.

Door de vele uitzonderingen bestaan praktische bezwaren al feitelijk voor minstens 1,3 miljoen Nederlanders met een meervoudige nationaliteit.⁶⁰ De praktijk leert dat dit niet zorgt voor onoverkomelijke bezwaren in Nederland noch in andere EU-lidstaten. Voor het verlenen van consulaire bijstand maakt Nederland geen onderscheid in personen met een enkelvoudige of meervoudige nationaliteit. Het komt in de praktijk voor dat landen hun eigen onderdanen consulaire bijstand van de vertegenwoordiging van een andere nationaliteit weigeren. Huidige problemen die soms voorkomen bij het verlenen bij consulaire bijstand in het geval van een meervoudige nationaliteit, zoals in het geval van Iran of Marokko, veranderen echter niet met dit wetsvoorstel. Op het gebied van fiscale verplichtingen kan nationaliteit van belang zijn voor de toepassing van bepaalde wetten en verdragen. Het bezit van een of meer andere nationaliteiten dan slechts de Nederlandse, kan het ingewikkelder maken om de rechtsmacht van de Nederlandse overheid uit te oefenen. Hierover wordt echter geen bestuurlijke informatie bijgehouden.⁶¹ Op het gebied van uitlevering zal het bezit van een meervoudige nationaliteit niet leiden tot complicaties noch tot extra kosten. Wel is het mogelijk dat andere landen kunnen weigeren om hun onderdanen, die ook de Nederlandse nationaliteit hebben, uit te leveren. Het is in bepaalde gevallen enkel mogelijk om iemand met de Nederlandse nationaliteit uit te leveren als de persoon na berechting kan terugkeren naar Nederland voor executie van de straf. Zonder de dubbele terugkeergarantie is uitlevering veelal niet mogelijk. De dubbel terugkeergarantie geldt voor alle personen met de Nederlandse nationaliteit, ongeacht het bezit van andere nationaliteiten.⁶²

6. Uitvoerbaarheid

Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel versimpelt het nationaliteitsrecht. De bestaande beperkingen op het bezit of de verkrijging van meervoudige nationaliteit, worden geschrapt. Ook wordt het mogelijk het Nederlanderschap te herkrijgen na een beroep op het nieuwe optierecht. Dit wetsvoorstel heeft primair financiële gevolgen voor de IND en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁵⁹ Toelichting bij het Tweede Protocol van het Verdrag van Straatsburg 1963, nr. 6–9.

⁶⁰ «Nederlanders; geslacht, dubbele nationaliteit, 1 januari 1998 – 2014», CBS, 17 februari 2015, Dit cijfer is tevens het meest recente cijfer dat beschikbaar is over dubbele nationaliteiten. De (eventuele) tweede nationaliteit van Nederlanders wordt sinds de nieuwe Wet Basisregistratie Personen niet meer geregistreerd.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 450, nr. 4

⁶² *Kamerstukken II* 2019/20, 35 450–VI, nr. 3

Het toestaan van meervoudige nationaliteit houdt in dat er geen afstand meer hoeft te worden gedaan van de voormalige nationaliteit als iemand Nederlander wordt. Daarnaast zou geen evenredigheidstoets meer uitgevoerd hoeven te worden.⁶³ Uit een inschatting van de IND (2021) volgt dat het voorgaande leidt tot een structurele kostenbesparing van ruim € 900.000 euro per jaar voor de IND. Waarschijnlijk zouden hier ook structurele kosten tegenover staan vanwege een toegenomen aantal naturalisatieverzoeken, maar deze toename is lastig te voorspellen. Als het aantal naturalisatieverzoeken met gemiddeld circa 3% toeneemt (1.000 aanvragen per jaar extra, financieringskostprijs 2020 € 420 per verzoek), zou dit leiden tot een structurele kostenstijging van circa € 420.000. Daarnaast zou de implementatie van het wetsvoorstel eenmalig kosten voor de IND van circa € 431.500 met zich meebrengen. De genoemde kosten en besparingen zijn gebaseerd op inschattingen van de IND, die zij hebben gebaseerd op de huidige situatie. De IND merkt daarbij op dat sommige gevolgen niet helemaal kwantificeerbaar zijn en dat de cijfermatige conclusie dan ook een zeer aan onzekerheid onderhevige schatting is en als zodanig gebruikt moet worden.

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. Gelet op de achtergrond van diegenen die het Nederlanderschap van rechtswege hebben verloren, wordt verwacht dat een aanzienlijk deel van de optieverklaringen wordt ingediend door personen die hoofdverblijf hebben buiten het Koninkrijk. De Minister van Buitenlandse Zaken neemt deze optieverklaringen in ontvangst op de diplomatieke of consulaire post in het ressort waar de optant zijn hoofdverblijf heeft. Het in ontvangst nemen en beoordelen van optieverklaringen is een reguliere, bestaande taak voor de Minister van Buitenlandse Zaken. Voor het in ontvangst nemen en beoordelen van een enkelvoudige optieverklaring is in 2023 een bedrag van € 206,- verschuldigd.⁶⁴ Dit bedrag is kostendekkend. Er worden geen nieuwe werkzaamheden voorzien. Nu het nieuwe optierecht nauwelijks een inhoudelijke beoordeling vergt, wordt niet verwacht dat het nieuwe optierecht tot een (substantiële) toename van bezwaar- en beroepsprocedures zal leiden.

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 wier Nederlanderschap is ingetrokken omdat niet is voldaan aan de verplichting afstand te doen van andere nationaliteiten. Wie zijn Nederlanderschap heeft verloren kan uiteraard gebruik maken van het in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder r, zoals dat luidt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, opgenomen optierecht.

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.

⁶³ Artikel 6, eerste lid, onderdeel p, RWN. Zie ook HvJEU 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189, C-221/17.

⁶⁴ *Stcrt.* 2023, 22652.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

Dit onderdeel bevat een technische wijziging van artikel 1, tweede lid, als gevolg van de voorgenomen opzegging van hoofdstuk I van het Verdrag van Straatsburg en het daarbij behorende Tweede Protocol (zie artikel V).

Onderdeel B

Het eerste subonderdeel voegt een nieuw optierecht toe aan artikel 6, eerste lid. Daarmee kan een oud-Nederlander die het Nederlanderschap of de staat van Nederlands onderdaan-niet-Nederlander op of na 1 april 2003 is verloren, het Nederlanderschap zonder voorwaarden herkrijgen. Gelet op artikel 2, eerste lid, heeft deze verkrijging geen terugwerkende kracht. Hoewel er een gedeeltelijke overlap is met artikel 14, vijfde lid, is in de tekst tot uitdrukking gebracht dat het Nederlanderschap niet kan worden herkregen als dat eerder is ingetrokken op grond van artikel 14, eerste tot en met vierde lid, RWN. Ook het in artikel 6, vierde lid, opgenomen openbare orde-criterium blijft van toepassing. De bestaande optiegronden in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f en p, RWN blijventoepassing vinden voor die gevallen waarin het Nederlanderschap of de staat van Nederlands onderdaan-niet-Nederlander vóór 1 april 2003 verloren is gegaan.

Subonderdeel 2 regelt dat het minderjarige niet-Nederlandse kind in de verkrijging van diens ouder deelt. Deze wijziging van artikel 6, achtste lid, maakt het mogelijk dat een minderjarig kind deelt in de verkrijging van diens ouder en dus niet zelfstandig hoeft te opteren, mits het in de verklaring als zodanig staat vermeld. Dit is onder meer van belang voor het minderjarige kind dat als Nederlander was geboren voor het verlies van het Nederlanderschap door de ouder en heeft meegedeeld in het verlies van de ouder, maar ook voor het minderjarige kind dat is geboren nadat de ouder het Nederlanderschap verloor en daarom nooit Nederlander is geweest.

Subonderdeel 3 wijzigt artikel 6, negende lid. Het is niet uitgesloten dat een vreemdeling die het Nederlanderschap eerder door optie heeft verkregen, dat Nederlanderschap na 1 april 2003 is verloren en het met een beroep op het met subonderdeel 1 geïntroduceerde optierecht weer wil herkrijgen. Subonderdeel 3 maakt dat mogelijk.

Onderdeel C

Het huidige artikel 6a bepaalt dat de optant, bedoeld in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, verplicht afstand doet van zijn andere nationaliteit(en) tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden verlangd. Gelet op de doelstelling van dit wetsvoorstel wordt artikel 6a geschrapt.

Onderdelen D en E

In lijn met onderdeel C vervalt ook de verplichting tot het doen van afstand bij naturalisatie. Daarom vervalt artikel 9, eerste lid, onder b via onderdeel D, subonderdeel 1. Subonderdeel 2 van onderdeel D, en onderdeel E bevatten hieraan gerelateerde technische wijzigingen.

Onderdelen F en J

Het huidige artikel 15 bevat verschillende gronden waarop het Nederlandschap voor een meerderjarige (van rechtswege of na intrekking) verloren kan gaan.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, onder a, gaat het Nederlandschap voor een meerderjarige verloren door het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit. Onderdeel c bepaalt dat het Nederlandschap van een meerderjarige bipatride Nederlander verloren gaat als hij gedurende een ononderbroken periode van dertien jaar hoofdverblijf heeft buiten het Koninkrijk en de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is. Beide verliesgronden vervallen. In verband daarmee vervallen ook de leden 2 tot en met 4.

Ook de onderdelen d en e van het eerste lid vervallen. Ingevolge deze onderdelen kan het Nederlandschap worden ingetrokken als het door optie (als bedoeld in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e) of naturalisatie is verkregen en de betrokken Nederlander heeft nagelaten om na de verkrijging of verlening van het Nederlandschap al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit(en) te verliezen.

Als gevolg van deze wijzigingen blijft van de huidige verliesgronden in artikel 15 alleen de verklaring van afstand, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, behouden.

Onderdeel G

Gelet op de voorgenomen opzegging van hoofdstuk I van het verdrag van Straatsburg en daarmee van het daarbij behorende Tweede Protocol (zie artikel V) vervalt onderdeel a van artikel 15A.

Onderdeel H

Het huidige artikel 16, eerste lid bevat verschillende gronden waarop het Nederlandschap van een minderjarige verloren kan gaan om redenen die verband houden met meervoudige nationaliteit en de eenheid van nationaliteit in een gezin. Gelet op de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel vervallen de onderdelen c, d en e. De onderdelen a en b blijven gehandhaafd. Daardoor gaat het Nederlandschap van een minderjarige nog slechts verloren na een verklaring van afstand, of na een gerechtelijke vaststelling van het ouderschap, erkenning, wettiging of adoptie door een vreemdeling, indien de minderjarige diens nationaliteit daardoor verkrijgt of deze reeds bezit.

Subonderdeel 2 bevat technische aanpassingen.

Onderdeel I

Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting op onderdeel G, en artikel V.

Onderdeel J

Dit betreft een technische wijziging als gevolg van het vervallen van artikel 15, eerste lid, onder d (zie onderdeel F).

Onderdelen K

Dit betreft een technische wijziging, gerelateerd aan het vervallen van artikel 15, eerste lid, onder a (zie onderdeel F).

ARTIKEL II

Dit artikel bevat technische wijzigingen van de Wet betreffende de positie van Molukkers, als gevolg van artikel I, onderdelen G en I, en artikel V.

ARTIKEL III

Dit artikel strekt tot intrekking van de Rijkswet inperking gevolgen Brexit (Stb. 2020, 369). Als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel is deze Rijkswet overbodig:

- Artikel 1 van de Rijkswet inperking gevolgen Brexit bepaalt, samengevat weergegeven, dat het Nederlanderschap niet verloren gaat als een Nederlander ten gevolge van de Brexit de Britse nationaliteit verkrijgt. Dit artikel vormt een uitzondering op het huidige artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a, RWN. Deze laatste bepaling wordt met het onderhavige wetsvoorstel echter geschrapt.
- Artikel 2 van de Rijkswet inperking gevolgen Brexit voorziet in een zelfstandig optierecht waarmee een persoon die het Nederlanderschap heeft verloren omwille van het verkrijgen van de Britse nationaliteit, dat Nederlanderschap onder voorwaarden kan herkrijgen. Gelet op het nieuwe artikel 6, eerste lid, onderdeel r, is dit optierecht niet langer noodzakelijk.
- De artikelen 3 tot en met 5 van de Rijkswet inperking gevolgen Brexit hebben geen zelfstandige betekenis.

ARTIKEL IV

Artikel VIb van de rijkswet van 10 februari 2017 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd (Stb. 2017, 53) voorziet eveneens in een wijziging van artikel 15, vierde lid, RWN. Dit artikel treedt op 1 maart 2027 in werking (zie artikel VII, tweede lid, van voormelde Rijkswet en Stb. 2017, 65, gelezen in samenhang met Stb. 2022, 85). Het onderhavige artikel IV voorziet in de benodigde samenloopbepaling.

ARTIKEL V

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 (Trb. 1964, 4), en daarmee van het met dat hoofdstuk verband houdende Tweede Protocol (Trb. 1994, 265). Sinds 19 december 2019 is hoofdstuk I nog voor twee staten van kracht, namelijk voor Oostenrijk en het Koninkrijk. Na aanneming van dit wetsvoorstel kan in lijn met de daarvoor geldende interpretatie van artikel 12, tweede lid, van het verdrag, hoofdstuk I worden opgezegd.⁶⁵ Deze opzegging heeft tot gevolg dat het Tweede Protocol van rechtswege wordt opgezegd (zie artikel 7, derde lid, Tweede Protocol). Nederland blijft door slechts het eerste hoofdstuk van het verdrag en het Tweede Protocol op te zeggen partij bij het tweede hoofdstuk van het verdrag, aangaande militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit.

⁶⁵ Trb. 2007, 128.

ARTIKEL VI

Artikel V treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst. De overige artikelen en onderdelen van dit wetsvoorstel treden op een bij koninklijk besluit te bepalen moment in werking. Het bij koninklijk besluit te bepalen moment zal omwille van artikel 12, derde lid, van het verdrag niet eerder dan een jaar na de kennisgeving aan de Raad van Europa van opzegging van hoofdstuk I van het verdrag kunnen zijn.

Sjoerdsma
Kuiken