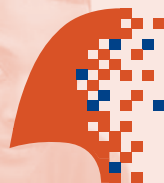




Nederlanderschap in een onbegrensde wereld

ADVIES OVER HET NEDERLANDSE BELEID INZAKE MEERVOUDIGE NATIONALITEIT



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

ADVIES



De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak regering en parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Ten slotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De leden van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken zijn op persoonlijke titel benoemd.

Colofon

Advies 'Nederlandschap in een onbegrensde wereld', uitgebracht aan de minister van Justitie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2008

Advieskenmerk: 27•2008, oktober 2008
ISBN-13 978-90-8521-043-6

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Postbus 93127
2509 AC Den Haag
email: acvz@acvz.com
(070) 370 4300 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Station Drukwerk, Den Haag

Nederlanderschap in een onbegrensde wereld

ADVIES OVER HET NEDERLANDSE BELEID INZAKE MEERVOUDIGE
NATIONALITEIT

Dutch nationality in a world without frontiers

Summary at page 53

DEN HAAG, OKTOBER 2008



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Minister van Justitie
Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

contactpersoon Mevr. mr. M.D. Belserang
doorkiesnummer 070 – 3708002
datum 27 oktober 2008
ons kenmerk ACVZ/ADV/2008/014
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies 'Nederlandschap in een onbegrensde wereld'

Zeer geachte heer Hirsch Ballin,

Het doet mij genoegen u hierbij aan te bieden het ACVZ advies 'Nederlandschap in een onbegrensde wereld'. Een advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit. Het advies is mede gebaseerd op de 'Verkenning Meervoudige Nationaliteit' die op 31 maart 2008 aan u is aangeboden en in april 2008 is gepubliceerd. Daarnaast treft u de voorstudie 'Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief' van prof. mr. G.R. de Groot en dr. M.P. Vink van de Universiteit van Maastricht alsmede het onderzoeksrapport 'Samenhang dubbele nationaliteit en diverse integratie-indicatoren' van dr. J. Dagevos van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) aan. Beide voorstudies zijn verricht in opdracht van de ACVZ.

Het advies richt zich op de vraag hoe Nederland tegen de achtergrond van een snel veranderende wereld moet omgaan met het verschijnsel meervoudige nationaliteit. Bij de beantwoording van deze vraag heeft de ACVZ gekozen voor een brede benadering van het verschijnsel meervoudige nationaliteit.

Ten eerste wordt op grond van de bevindingen van De Groot en Vink ten aanzien van meervoudige nationaliteit de situatie in achttien landen, waaronder Nederland, met elkaar vergeleken. De ACVZ concludeert dat het hebben van een meervoudige nationaliteit een hoedanigheid is die internationaal in toenemende mate wordt geaccepteerd. Dat blijkt niet alleen uit Europese verdragen op het terrein van nationaliteitsrecht, maar ook uit het nationale recht van de overgrote meerderheid van de voor de achtergrondstudie bestudeerde staten. Nederland is in dit opzicht één van de weinige landen die beperking van meervoudige nationaliteit nastreeft door middel van een afstandseis.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Bruggebouw Oost, 1e etage
A-kern
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL 's-Gravenhage

www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Ten tweede wordt in het advies aandacht besteed aan de pro's en contra's die mogelijk zijn verbonden aan (voor Nederlanders) toelaten van meervoudige nationaliteit. Het advies richt zich hier op de vraag hoe het fenomeen zich verhoudt tot de in de bovengenoemde verkenning geïdentificeerde maatschappelijke aandachtspunten, zoals de relatie tussen staat en nationaliteit, de mogelijke spanningen op het gebied van integratie en loyaliteit, de eventuele gevolgen voor het democratisch gehalte van de samenleving, het remigratiebeleid, het strafrecht en het familierecht.

De ACVZ constateert dat niet aantoonbaar blijkt dat het zijn van Nederlander en tegelijkertijd ook een andere nationaliteit bezitten nadelige maatschappelijke effecten heeft. In het bijzonder zijn er geen aanwijzingen dat meervoudige nationaliteit leidt tot loyaliteitsconflicten of de integratie belemmert. De ACVZ concludeert dat voorstanders van de handhaving danwel verscherping van de afstandseis, en dus beperking van meervoudige nationaliteit, zich baseren op een normatieve, niet empirisch getoetste conceptie van de Nederlandse samenleving. De afwijzing van meervoudige nationaliteit is voor sommigen gebaseerd op (terechte) zorgen omtrent de positie en het gedrag van sommige allochtonen. Die problematiek houdt echter geen verband met de vraag welke nationaliteit(en) zij bezitten en hoort in het debat over meervoudige nationaliteit niet thuis.

Veel buitenlanders die Nederlander willen worden, hechten zeer aan en hebben praktisch voordeel bij het behouden van hun oorspronkelijke nationaliteit.

Het vorenstaande in onderling verband bezien, brengt de ACVZ tot de slotsom dat het niet nodig is om in de nationaliteitswetgeving enige beperking van meervoudige nationaliteit na te blijven streven. Daarbij tekent de ACVZ aan dat mogelijkwerwijs volledige aanvaarding van meervoudige nationaliteit een positief effect heeft op de identificatie van nieuwe Nederlanders met Nederland en de integratie in Nederland.

De ACVZ hoopt en verwacht met dit advies een constructieve bijdrage te leveren aan het politieke en maatschappelijke debat over meervoudige nationaliteit. Het advies zal vandaag, na het uitbrengen van een persbericht, op de website van de ACVZ worden gepubliceerd.

Tot nader toelichting is de ACVZ te allen tijde bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De Secretaris,

Mr. W.N. Mannens

c.c.: Staatssecretaris van Justitie

Inhoudsopgave

HET ADVIES IN KORT BESTEK	8
HOOFDSTUK 1 <i>Inleiding</i>	11
HOOFDSTUK 2 <i>Meervoudige nationaliteit: cijfers, feiten en gevoeligheden</i>	15
HOOFDSTUK 3 <i>Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief</i>	20
HOOFDSTUK 4 <i>Politieke en maatschappelijke aandachtspunten</i>	27
4.1 Staat en nationaliteit	27
4.2 Loyaliteit	29
4.3 Integratie	30
4.4 Bijzondere categorieën: militairen en ambtsdragers	33
4.5 Kiesrecht en nationaliteit	34
HOOFDSTUK 5 <i>Nationaliteit en de persoonlijke levenssfeer</i>	37
5.1 Nationaliteit en remigratie	37
5.2 Strafrecht	39
5.3 Familierecht en meervoudige nationaliteit	40
HOOFDSTUK 6 <i>Slotbeschouwing en aanbevelingen</i>	42
BIJLAGEN	
1 Brief LIZE, d.d. 4 augustus 2008	46
2 Literatuurlijst	48
3 Geconsulteerde personen	50
4 Overzicht van uitgebrachte adviezen	51
SUMMARY <i>Dutch nationality in a world without frontiers</i>	53

Het advies in kort bestek

Het advies ‘Nederlanderschap in een onbegrensde wereld; een advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit’ is aangekondigd bij het verschijnen van de ‘Verkenning meervoudige nationaliteit, de feiten op een rij’ die door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is uitgebracht op 31 maart 2008.

Voor het advies, dat aanbevelingen doet over de wijze waarop door Nederland zou moeten worden omgegaan met het vraagstuk van meervoudige, meestal dubbele, nationaliteit is gekozen voor een brede benadering.

Daartoe zijn in opdracht van de ACVZ twee voorstudies verricht. De eerste betreft ‘Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief’ van prof. mr. G.R. de Groot en dr. M.P. Vink van de Universiteit van Maastricht, waarin onder meer de situatie ten aanzien van meervoudige nationaliteit in een aantal Europese landen met elkaar is vergeleken (Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, IJsland, Italië, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland). De tweede voorstudie betreft het rapport ‘Dubbele nationaliteit en integratie’ van dr. J. Dagevos van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Ook is gebruik gemaakt van het in 2007 verschenen rapport ‘Identificatie met Nederland’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De laatste twee rapporten zijn vooral gebruikt om na te gaan in hoeverre meervoudige nationaliteit integratie in de weg staat en zou kunnen leiden tot loyaliteitsconflicten.

Aantallen

Het aantal Nederlanders met een meervoudige nationaliteit is vanaf 1998 met circa 72 % gestegen. Momenteel zijn er ruim 1 miljoen Nederlanders die ook over één of meer andere nationaliteiten beschikken, waarbij het voor het overgrote deel gaat om Nederlanders met tevens de Turkse of Marokkaanse nationaliteit.

Het voorliggende advies richt zich op de vraag hoe Nederland, uitgaande van dit gegeven en tegen de achtergrond van een snel globaliserende wereld, moet omgaan met het verschijnsel meervoudige nationaliteit.

Internationale vergelijking

De ACVZ komt, mede op grond van de eigen verkenning en het onderzoek van De Groot en Vink, tot de volgende constatering en overwegingen.

Het hebben van een meervoudige nationaliteit wordt internationaal in toenemende mate geaccepteerd. Dat blijkt niet alleen uit het teruglopend aantal landen dat zich gebonden acht aan Europese verdragen die het hebben van een meervoudige nationaliteit tegengaan, maar ook uit de ontwikkeling van het nationale recht van de overgrote meerderheid van de in de voorstudie bestudeerde landen. Nederland is in Europa één van de weinige (zes, met grote onderlinge variaties in het recht) landen die beperking van meervoudige nationaliteit nastreeft met een afstandseis bij naturalisatie. Overigens zorgen de vele uitzonderingen op de afstandseis in de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) ervoor dat in Nederland de meeste naturalisandi de facto hun oorspronkelijke nationaliteit niet hoeven op te geven. Daarnaast is het een gegeven dat er 17 landen zijn, waaronder Argentinië, Griekenland en Marokko, waarvan het opgeven van de nationaliteit onmogelijk is.

Voorts is er een grote verscheidenheid in de uitwerking van de nationaliteitswetgeving in

de verschillende Europese landen. Meer eenheid en eenduidigheid in de systematiek van de nationaliteitswetgeving in Europa zou grote voordelen hebben. Pogingen tot het voorbereiden van onderlinge afstemming van de regelgeving zijn door de Europese Unie nog niet ondernomen. Dat is anders binnen de Raad van Europa waar wel (bescheiden) stappen op dit gebied zijn gezet.

Maatschappelijke aandachtspunten

Het advies staat daarnaast stil bij de voor- en nadelen die mogelijk zijn verbonden aan het (voor Nederlanders) toelaten van meervoudige nationaliteit. Het advies richt zich hier op de vraag hoe meervoudige nationaliteit zich verhoudt tot de in de bovengenoemde Verkenning geïdentificeerde maatschappelijke aandachtspunten, zoals de mogelijke spanningen op het gebied van integratie en loyaliteit, de eventuele gevolgen voor het democratisch gehalte van de samenleving, het remigratiebeleid, het strafrecht en het familierecht. Ten aanzien van deze maatschappelijke aspecten komt de ACVZ tot de volgende conclusies.

De ACVZ constateert dat in het politieke en maatschappelijke debat vaak wordt gesproken over veronderstelde loyaliteitsconflicten. Er zijn de ACVZ echter geen wetenschappelijke onderzoeken bekend die aanwijzingen bevatten dat het hebben van meerdere nationaliteiten daadwerkelijk leidt tot loyaliteitsconflicten die een belemmering zijn voor de identificatie met Nederland. Daarnaast is gebleken dat inperking van meervoudige nationaliteit geen beletsel vormt voor het onderhouden van sociale, culturele, emotionele en soms ook economische banden met meerdere landen. Immers, ook Nederlanders die, wonend in een ander land, afstand hebben gedaan van hun nationaliteit, verliezen daarmee niet de binding met hun 'land van herkomst'.

De ACVZ onderschrijft de visie van de WRR over de effecten van de meervoudige nationaliteit op de identificatie met Nederland. De ACVZ is met de WRR van mening dat indien de overheid de emotionele binding met Nederland wenst te bevorderen, de eis afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit daartoe geen effectief middel is omdat deze voorwaarde de betrokkene voor een onwenselijk dilemma plaatst. Uit gesprekken met (vertegenwoordigers van) minderheidsgroepen is de ACVZ gebleken dat het niet onwaarschijnlijk is dat in een dergelijke situatie een serieus deel van de betrokkenen zal afzien van het Nederlanderschap.

De ACVZ is van oordeel dat het integratievraagstuk hoog op de politieke en bestuurlijke agenda moet blijven staan. In het integratiedebat wordt vaak een oorzakelijke relatie gelegd tussen een dubbel paspoort en slecht integreren. De ACVZ constateert echter dat niet kan worden aangetoond dat die causale relatie aanwezig is. Op grond van de studie van het SCP concludeert de ACVZ dat er wel indicaties zijn dat een relatief laag integratieniveau eerder samenhangt met het opleidingsniveau en de beheersing van de Nederlandse taal dan met het hebben van meer paspoorten. Voorts is van belang dat het onderzoek laat zien dat er aanwijzingen zijn dat Turken en Marokkanen met een Nederlands paspoort en een paspoort van hun land van oorsprong beter zijn geïntegreerd dan Turken en Marokkanen die uitsluitend een Turks respectievelijk een Marokkaans paspoort hebben.

De ACVZ acht het, op grond van de bevindingen in de rapporten en het eigen onderzoek aannemelijk dat aanvaarding van meervoudige nationaliteit, en daarmee ook de aanvaarding van het hebben van emotionele bindingen met meerdere landen, de verbondenheid met Nederland kan versterken en daarmee het integratieproces van migrantengroepen gunstig beïnvloedt.

Er zijn geen voorbeelden bekend van problemen, veroorzaakt door het hebben van meerdere nationaliteiten van militairen en politieke ambtsdragers. Daarmee lijkt dit vooral een academisch aandachtspunt te zijn. Acceptatie van meervoudige nationaliteit, en daarmee het laten vervallen van de afstandseis, voorkomt dat een mogelijk substantieel deel van de Nederlandse ingezetenen niet deelneemt aan de landelijke en provinciale verkiezingen. Hiermee wordt een democratisch deficit in Nederland voorkomen.

Het toestaan van meervoudige nationaliteit in de RWN zou de remigratie onder de huidige Remigratiewet kunnen vergemakkelijken. Immers, de remigrant hoeft geen moeite meer te doen om de oorspronkelijke nationaliteit terug te verkrijgen, die heeft hij namelijk kunnen behouden. De ACVZ is van mening dat het behoud van het Nederlanderschap geen grote nadelen zal hebben voor mogelijke migratie-ontwikkelingen in de toekomst, zoals circulaire migratie.

De ACVZ doet in het advies de volgende aanbevelingen:

- De ACVZ bepleit om aansluiting te zoeken bij de overgrote meerderheid van de Europese landen die bij de verwerving van nationaliteit het niet meer van belang acht of daardoor meervoudige nationaliteit optreedt.
In dit licht acht de ACVZ het niet zinvol in de nationaliteitswetgeving beperking van meervoudige nationaliteit na te streven en daartoe te eisen dat afstand wordt gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit. De ACVZ acht het zelfs aannemelijk dat volledige aanvaarding van meervoudige nationaliteit een positief effect heeft op de identificatie van nieuwe Nederlanders met Nederland en de integratie in Nederland.
- De ACVZ beveelt aan om te streven naar een betere onderlinge afstemming van de nationaliteitswetgevingen in Europa en daartoe aansluiting te zoeken bij bestaande initiatieven van de Raad van Europa. De in toenemende mate internationaal georiënteerde burger, maar ook de samenleving en de economische ontwikkeling hebben baat bij een grotere duidelijkheid en vergelijkbaarheid van de regelgeving. Nederland zou daartoe een stimulerende rol kunnen spelen door het werk van het comité van experts van de Raad van Europa over nationaliteitsrecht politiek te steunen en daarmee te versterken.
- De ACVZ beveelt aan om de remigratieregeling aan te passen in die zin dat geen afstand van de Nederlandse nationaliteit is vereist.

HOOFDSTUK I

Inleiding

Aanleiding

Hoe moet Nederland omgaan met het gegeven dat Nederlanders meerdere nationaliteiten kunnen hebben of krijgen? Deze vraag beheerst het terugkerende politieke en maatschappelijke debat over meervoudige nationaliteit. In Nederland spitst dit debat zich toe op de vraag of langdurig verblijvende buitenlanders verplicht moeten worden om voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit hun nationaliteit van het land van herkomst op te geven. Breder getrokken gaat het om het volgende. De nationale spelregels voor het verkrijgen van de nationaliteit van de diverse landen maken het mogelijk dat iemand door afstamming of geboorteplaats meerdere nationaliteiten verwerft. In de afgelopen decennia is zowel in Nederland alsook in veel andere Europese landen het aantal personen met meer dan één nationaliteit aanzienlijk toegenomen. Een groeiend aantal landen, evenals een aantal groeperingen in Nederland, zien daarin geen probleem. Andere stellen zich op het standpunt dat beperking tot één nationaliteit de voorkeur verdient maar niet altijd hoeft te worden afgedwongen. Een andere (kleine) groep landen wil meervoudige nationaliteit, zo enigszins mogelijk tegengaan en dus de verkrijging c.q. verlening van het Nederlanderschap exclusief voorbehouden aan personen die geen andere nationaliteit bezitten of daarvan afstand doen.

De Nederlandse politieke partijen laten een diversiteit aan standpunten zien. Enkele politieke partijen gaan van de veronderstelling uit dat het hebben van een andere nationaliteit naast de Nederlandse leidt tot een onvoldoende sterke band met Nederland en de integratie belemmert. In dit verband wordt in de discussie overigens zelden verwezen naar personen die naast de Nederlandse een andere westerse nationaliteit hebben, maar naar Nederlanders met tevens de Turkse of Marokkaanse nationaliteit. Het nationaliteitsdebat kreeg een bijzondere lading bij het aantreden van het nieuwe kabinet begin 2007 toen bleek dat twee bewindslieden naast de Nederlandse nationaliteit in het bezit waren van de nationaliteit van het land van hun herkomst. In het daarover gehouden debat in het parlement nam een zeer kleine minderheid het standpunt in dat de eis van één exclusieve Nederlandse nationaliteit voor gezagsdragers zou moeten gelden. Daarbij werd, evenals in het integratiedebat, gebruik gemaakt van het abstracte en moeilijk te operationaliseren begrip 'loyaliteit'. De overgrote meerderheid van het parlement heeft zich toen op het standpunt gesteld dat het hebben van een ander paspoort naast het Nederlandse geen belemmering hoeft te zijn voor het vervullen van enigerlei functie als gezagsdrager binnen de Nederlandse overheid.

In het licht van deze maatschappelijke debatten werd op de adviesprogramma's van de ACVZ voor de jaren 2007 en 2008 respectievelijk een inventarisatie/verkenning en een advies over meervoudige nationaliteit opgenomen. De '*Verkenning meervoudige nationaliteit de feiten op een rij*'¹ (hierna aan te duiden als: de Verkenning) is aangeboden aan de minister van Justitie en gepubliceerd in april 2008. Mede op basis van deze Verkenning brengt de ACVZ thans een beleidsadvies uit over het vraagstuk van meervoudige nationaliteit. Daartoe heeft de ACVZ een nader onderzoek naar de wetenschappelijke literatuur uitgevoerd en ook overig relevant materiaal verzameld. De ACVZ hoopt en verwacht met

1 *Meervoudige nationaliteit, de feiten op een rij*, ACVZ-voorstudie nr. 18, Den Haag april 2008, te raadplegen op www.acvz.com.

dit advies, aangekondigd in de brief van 31 maart 2008 bij aanbieding van de Verkenning, een inhoudelijke bijdrage te leveren aan het politieke en maatschappelijke debat over meervoudige nationaliteit.

Vraagstelling

Uitgangspunt voor dit advies is de vraag hoe Nederland, tegen de achtergrond van een snel veranderende internationale context (globalisering en invloeden vanuit Europa) moet omgaan met het verschijnsel meervoudige nationaliteit. Daarbij komen de pro's en contra's die mogelijk verbonden zijn aan het toelaten van meervoudige nationaliteit aan de orde. De ACVZ heeft met deze vraagstelling gekozen voor een brede benadering van het verschijnsel meervoudige nationaliteit. Nagegaan zal worden hoe dat verschijnsel zich verhoudt tot de in de Verkenning geïdentificeerde aandachtspunten. Het gaat daarbij om vragen over de relatie tussen staat en nationaliteit, de mogelijke spanningen op het gebied van integratie en loyaliteit, de eventuele gevolgen voor het democratisch gehalte van de samenleving, het migratiebeleid, het strafrecht en het familierecht. De eerder aangehaalde Turkse en Marokkaanse inkleuring van het politieke en maatschappelijke debat zal eveneens doorklinken in dit advies.

Het begrip nationaliteit

Nationaliteit laat zich het best omschrijven als een begrip dat de band 'uitdrukt' die bestaat tussen een individu en een staat. De waardering van deze veelvormige verbondenheid kan in de tijd aan verandering onderhevig zijn. In het proces van natievorming op het Europese continent zoals zich dat in de 19de eeuw vooral in de grotere landen als Duitsland, Frankrijk en Italië ontrolde, speelden begrippen als 'volk' en 'burgerschap' een belangrijke rol. De nadruk lag op nationalisme, gevoed door 'romantisch' idealistische ideeën over rol en positie van de 'natie'. Deze ontwikkelingen hadden destijds in Nederland een wat minder emotionele en wat praktischer insteek. Dat kan wellicht mede verklaren dat anders dan in het Duits, het Frans en het Engels in het Nederlands sprake is van één omvattend begrip: 'nationaliteit'. Dit in tegenstelling tot de in Duitsland hiervoor gehanteerde begrippen 'Bürgerschaft', 'Nationalität' en 'Staatsangehörigkeit' en de Engelse begrippen 'nationality' en 'citizenship'.²

Gevoeligheden, regelgeving en verdragen

Overigens spelen 'nationale gevoelens' ook in Nederland een niet te onderschatten rol in het debat over nationaliteit. Deze hangen samen met het feit dat nationaliteit kan verwijzen naar een scala van gevoelsmatige banden en wederzijdse verantwoordelijkheden van een individu met de hem omringende samenleving (van naasten tot en met de overheid). Na het voltooiën van de natievorming ontstond er in de loop van de 20ste eeuw een per land uiteenlopend vormgegeven nationaliteitswetgeving. Doordat landen verschillende uitgangspunten hanteren bij de verlening van de nationaliteit komt het voor dat personen door geboorte of op latere leeftijd, bijvoorbeeld door naturalisatie, meerdere nationaliteiten verwerven. Ook bij verlies of ontneming van nationaliteit gelden verschillende regels. Verder is een aantal landen toegetreden tot een VN-verdrag dat regels stelt om te voorko-

2 Zie hierover o.m. W. Melching in *'Veranderende grenzen 1919 – 1989, nationalisme in Europa'*, red. A. Bosch & L.H.M. Wessels, Nijmegen, Sun/OU, 1992, p. 23 e.v.

men dat iemand staatloos wordt.³ Daarnaast zijn er, voor zover valt na te gaan, 17 landen in de wereld, waarvan de wetgeving het onmogelijk maakt om de nationaliteit te verliezen of daarvan afstand te doen.⁴

Meervoudige nationaliteit

De geschiedenis leert dat de opvattingen over de (on)wenselijkheid van het hebben van meerdere nationaliteiten, zoals uit dit advies en de bijbehorende landenvergelijking blijkt, tijdgebonden zijn.⁵ Enkele tientallen jaren geleden is een Europees verdrag tot stand gekomen, gericht op het tegengaan van meervoudige nationaliteit.⁶ Inmiddels is dat verdrag door de meeste deelnemende landen weer opgezegd. Recent verdragsrecht staat neutraler tegenover het verschijnsel meervoudige nationaliteit.⁷ Binnen en buiten Europa valt onmiskenbaar een trend te onderkennen naar een niet afwijzende benadering van het fenomeen meervoudige nationaliteit.

Verantwoording

Zoals hiervoor aangegeven, ligt dit advies in het verlengde van de Verkenning die de ACVZ in april 2008 heeft uitgebracht. In die relatief beknopte Verkenning, die uitmondde in de aandachtspunten die mede de grondslag van dit advies vormen, worden de verschillende aspecten van de wet- en regelgeving op het gebied van nationaliteit van Nederland en negen andere landen in kaart gebracht en met elkaar vergeleken. Het ging daarbij om België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Australië, Canada en de Verenigde Staten.

Omdat de ACVZ haar advies van een breder fundament wilde voorzien dan alleen de eigen Verkenning is aan prof. mr. G.R. de Groot en dr. M.P. Vink van de Universiteit Maastricht verzocht een uitvoerig en meer op Europa gericht landenvergelijkend overzicht op te stellen. Dit heeft geresulteerd in het rapport 'Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief'. Het rapport verschijnt als ACVZ-voorstudie bij dit advies. Daarnaast is het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gevraagd om, met gebruikmaking van de door het planbureau in de loop der jaren verworven gegevens, een onderzoek te doen naar de relatie tussen meervoudige nationaliteit en integratie. Het onderzoek werd uitgevoerd door dr. J. Dagevos en resulteerde in het rapport 'Dubbele nationaliteit en integratie'.⁸ Ook zijn enkele andere experts op dit terrein geraadpleegd, te weten mevrouw mr. dr. L. Jordens-Cotran en drs. E.F. Ersanilli.

Dit advies kwam tot stand onder begeleiding van een subcommissie, waarin naast enkele leden van de ACVZ ook mevrouw mr. dr. L. Jordens-Cotran, prof. mr. G.R. de Groot en

3 VN-Verdrag tot beperking van staatloosheid 1961 (UNTS 989, 175), *Trb.* 1967, 124.

4 De 17 landen zijn: Algerije, Argentinië, Bangladesh, Colombia, Costa Rica, de Dominicaanse Republiek, Ecuador, Eritrea, Griekenland, Jemen, Libië, Marokko, Mexico, Nauru, Syrië, Tunesië, en Uruguay (zie *Kamerstukken II* 2004/05, 30 166 (R1975), nr. 3, p. 1).

5 Groot, Gerard-René de & Maarten Vink (2008), *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht*, Maastricht: Universiteit Maastricht, par. 4.3.

6 Verdrag van Straatsburg betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit 1963, CETS 043, *Trb.* 1964, 4.

7 Europees Verdrag inzake Nationaliteit 1997, *Trb.* 2001, 40.

8 J. Dagevos, 'Dubbele nationaliteit en integratie', Den Haag: SCP, november 2008.

Ch. R. van Beuge als externe deskundigen participeerden.

Samenstelling subcommissie

mr. T.J.P. van Os van den Abeelen (voorzitter)
drs. H.J. Bakker
prof. dr. G.B.M. Engbersen
mevr. prof. dr. A.B. Terlouw
mevr. mr. A.C.J. van Dooijeweert
mevr. prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld

Toegevoegd als lid-deskundige

mevr. mr. dr. L. Jordens-Cotran
prof. mr. G.R. de Groot
Ch. R. van Beuge

Naast de in de vorige paragraaf genoemde studies is een uitgebreide literatuurstudie verricht. Ook is bij de voorbereiding van het advies gebruik gemaakt van het in september 2007 verschenen rapport ‘*Identificatie met Nederland*’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de kabinetsreactie daarop van 20 augustus 2008⁹. Ten slotte, maar zeker niet in de laatste plaats, heeft de ACVZ haar bevindingen getoetst in gesprekken met diverse maatschappelijke organisaties.

Opbouw van het advies

Hoofdstuk 2 geeft een schets van de huidige situatie en de ontstaansgeschiedenis van meervoudige nationaliteiten. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een samenvatting gegeven van het onderzoek van prof. mr. dr. G.R. de Groot en dr. M.P. Vink en zal ook worden stilgestaan bij de wetgeving met betrekking tot meervoudige nationaliteit van enkele niet in dit onderzoek betrokken doch relevante migratielanden. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de relevante internationale verdragen.

In hoofdstuk 4 en 5 kwalificeert de ACVZ enkele politieke, maatschappelijke en meer persoonsgerelateerde aspecten met betrekking tot meervoudige nationaliteit die eerder benoemd zijn in de Verkenning. Ten slotte bevat hoofdstuk 6 de conclusies en de aanbevelingen.

9 “*Identificatie met Nederland*”, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Amsterdam University Press, september 2007 en *Kamerstukken II*, 31268, nr. 9.

HOOFDSTUK 2

Meervoudige nationaliteit: cijfers, feiten en gevoeligheden

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat kort in op het ontstaan en de ontwikkeling van het verschijnsel meervoudige nationaliteit. Daarnaast bevat het enige cijfermatige onderbouwing. Voorts wordt ook stilgestaan bij de gevoeligheden die in het debat over meervoudige nationaliteit een rol spelen. De informatie komt deels uit de Verkenning van de ACVZ.

Cijfers

Nederland kent, zoals vrijwel alle landen, een aanzienlijke groep inwoners die naast de Nederlandse nationaliteit één of meer andere nationaliteiten bezit. In tabellen uitgedrukt ziet de bevolking van Nederland er voor wat betreft herkomst en nationaliteit, inclusief meervoudige nationaliteit, als volgt uit:

Naar herkomst			
Herkomstgroepering	2006	2007	2008
Totaal bevolking	16.334.210	16.357.992	16.405.399
Autochtoon	13.186.595	13.187.586	13.189.983
Allochtoon	3.147.615	3.170.406	3.215.416
Niet-westerse allochtonen ¹	1.720.050	1.738.452	1.765.730
Westerse allochtonen	1.427.565	1.431.954	1.449.686
Marokko	323.239	329.493	335.127
Turkije	364.333	368.600	372.714

1 Marokkanen en Turken zijn hierin begrepen.

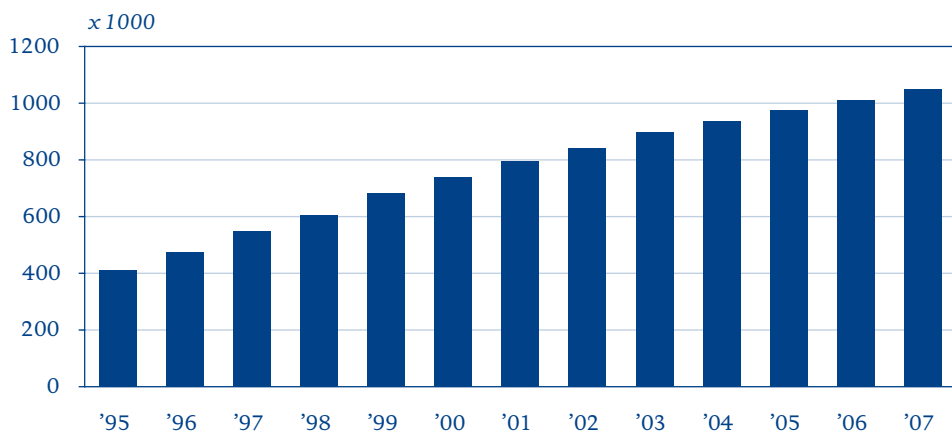
Bron: CBS, Den Haag/Heerlen 16-10-2008

Naar meervoudige nationaliteit					
Onderwerpen	Totale bevolking	Alleen de Nederlandse nationaliteit	Alleen de niet-Nederlandse nationaliteit	Twee niet-Nederlandse nationaliteiten	Drie niet-Nederlandse nationaliteiten
Perioden	<i>aantal</i>				
1996	15 493 889	14 294 500	712 190	6 990	141
1997	15 567 107	14 333 027	668 153	6 797	134
1998	15 654 192	14 366 292	666 967	6 738	130
1999	15 760 225	14 420 146	649 304	6 831	132
2000	15 863 950	14 476 743	637 685	6 962	130
2001	15 987 075	14 528 873	652 864	7 219	128
2002	16 105 285	14 573 969	675 442	7 339	125
2003	16 192 572	14 599 224	683 832	7 640	136
2004	16 258 032	14 617 397	685 940	7 953	141
2005	16 305 526	14 629 038	684 420	8 450	144
2006	16 334 210	14 629 364	677 844	9 063	149
2007	16 357 992	14 628 729	667 948	9 707	140

CBS, Den Haag/Heerlen 16-10-2008

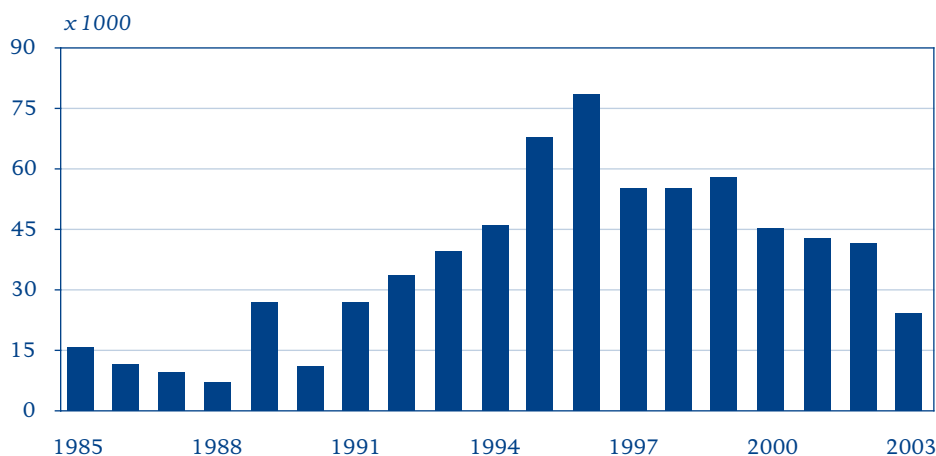
Uit bovenstaande overzichten valt af te leiden dat van de ruim 16,3 miljoen inwoners van Nederland er ruim 1 miljoen (6%) één of meer andere nationaliteiten naast de Nederlandse hebben. Voorts hebben in ons land meer dan 677.000 (ca. 4,0%) niet-Nederlanders legaal verblijf.

Aantal personen met naast de Nederlandse ook één of meer andere nationaliteiten 1995 - 2007



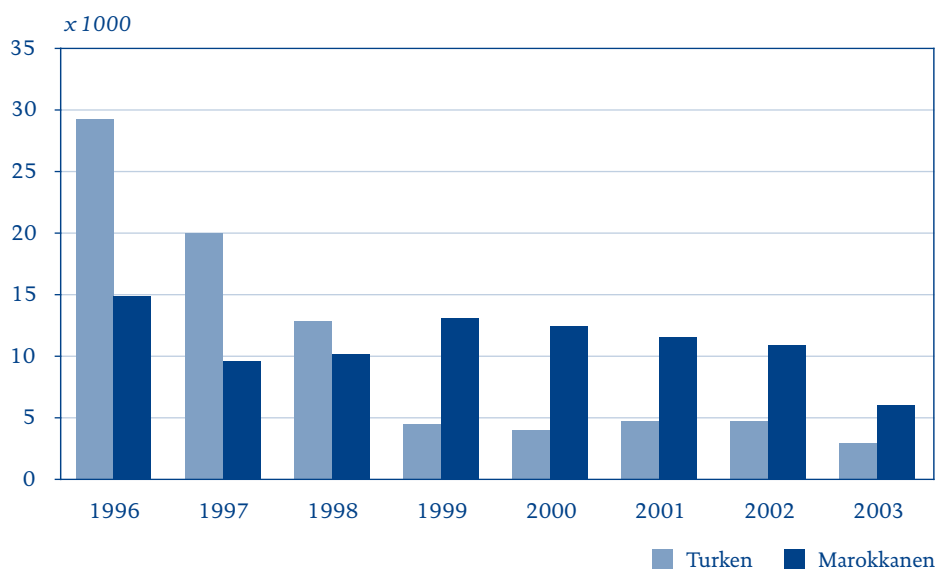
Bron: CBS

Naturalisaties 1985 - 2003



Bron: CBS

Naturalisaties van Turken en Marokkanen 1996 - 2003



Bron: CBS

Zoals uit bovenstaande tabellen blijkt is er in de periode 1995-1997 tijdelijk een zeer sterke toename van het aantal naturalisaties geweest. Dit was de periode dat er geen afstandseis gold. Deze gegevens doen twee veronderstellingen rijzen. In de eerste plaats lijkt het waarschijnlijk dat veel naturalisandi prijs stellen op het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit en ten tweede lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat van de hiervoor genoemde niet-Nederlanders een serieus deel Nederlander zou willen worden als de afstandseis niet zou gelden.

Hoewel niet zonder meer vergelijkbaar, is het interessant te kijken naar de bevolkingssituatie in Luxemburg. De kleinste Benelux-partner kent op een totale bevolking van ongeveer 450.000 personen ruim 174.000 (38%) vreemdelingen, terwijl de economisch actieve bevolking zelfs voor meer dan 50% uit niet-Luxemburgers bestaat.¹⁰ Voor de Luxemburgse regering is deze situatie (waarin 38% van de bevolking niet deelneemt aan de democratische processen) aanleiding geweest om de naturalisatieprocedure te vereenvoudigen en met een wetsvoorstel te komen waarin de geldende afstandseis wordt geschrapt.¹¹ Dit, zij het extreme, voorbeeld maakt duidelijk dat nationaliteitswetgeving mede wordt beïnvloed door het percentage vreemdelingen van de totale bevolking.¹²

Nationaliteit, een gevoelige zaak

Van Dale omschrijft nationaliteit als: ‘de hoedanigheid van tot een bepaalde natie te behoren’.¹³ Het juridisch woordenboek van Fockema Andreae geeft een omschrijving die aansluit op artikel 1 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN), namelijk ‘het onderdaan zijn van een bepaalde staat’.¹⁴ Bij de omschrijving van afgeleide begrippen als nationalisme, nationaliteitsgevoel, waarbij veelvuldig de begrippen als ‘volk’ en ‘land’ worden gehanteerd, speelt de gevoelswaarde van die woorden een rol, als gevolg waarvan het – begrijpelijkerwijs – minder eenvoudig wordt het begrip scherp te determineren.¹⁵

Het is dan ook begrijpelijk dat de discussie over nationaliteit vaak een gevoelsmatige lading krijgt waarbij juridische en pragmatisch/utilitaire argumenten en overwegingen op de achtergrond geraken. De ontwikkeling van het beleid met betrekking tot meervoudige nationaliteit heeft zich in het verleden gekenmerkt door conjuncturele bewegingen. Dat leidde tot wisselend beleid. Zo was in de jaren tachtig van de vorige eeuw de meervoudige nationaliteit een nauwelijks omstreden kwestie, die paste bij de gangbare opvattingen over ‘het project’ Europa en globalisering. Multiculturaliteit werd omarmd en loyaliteitsvragen of een discussie over de integratie van mensen met een andere nationaliteit naast de Nederlandse waren niet aan de orde.

In de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw en in het begin van deze eeuw veranderde dat. Meervoudige nationaliteit, vooral als het ging om Nederlanders met als andere een niet-westerse nationaliteit, werd door sommige groeperingen ervaren als bedreigend voor de nationale identiteit en de culturele eigenheid of eenheid. De problemen bij de uitvoering van het integratiebeleid werden onder meer geweten aan een gebrek aan loyaliteit van sommige groepen van houders van meerdere nationaliteiten. Mogelijk speelt hier een meer algemene, groeiende reserve tegen de invloed van ‘het buitenland’ in Nederland.

Ook Europa werd, door de snelle uitbreiding, net als globalisering, door diezelfde groeperingen gevoeld als een bedreiging van de oude, nationale zekerheden. Er ontstond onrust

10 Bron: “Luxembourg en chiffres”, publication Statec, 2004, www.gouvernement.lu/tout_savoir/population_languages/populati.html

11 Voorstellen zijn in te zien op: www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2004/01/14rapport/rapport.pdf. Voorts mag verwezen worden naar bijlage 1 van de voorstudie van De Groot en Vink bij dit advies. Inmiddels is dit wetsvoorstel aangenomen. Het wetsvoorstel zal in werking treden op 1 januari 2009.

12 Dat gold ook voor de opheffing van de afstandseis in Nederland in de periode 1994-1997. Het toenmalige aantal van 1 miljoen in Nederland wonende niet-Nederlanders en het democratisch deficit was toen aanleiding voor deze opheffing.

13 Van Dale, *Groot woordenboek van de Nederlandse Taal*, Utrecht/Antwerpen 2005, deel II, pag. 2260.

14 Fockema Andreae’s *verwijzend en verklarend Juridisch woordenboek*, Groningen 2001, pag. 209.

15 Ook in het volkenrecht speelt/speelde emotie een onmiskenbare rol in nationaliteitskwesties, het befaamde Nottebohm-arrest van het Internationaal Gerechtshof in Den Haag van 6 april 1955 is hiervan een illustratie, immers ook daar is in de motivatie van het hof sprake van gevoelsmatige binding (long standing and close connection).

over de toenemende invloed van vreemde, althans niet-westerse culturen. Daarbij werd de stelling betrokken dat als gevolg daarvan mensen zich minder zouden identificeren met Nederland en dat zou dan de 'exclusieve' Nederlandse cultuur bedreigen. Een exclusieve Nederlandse nationaliteit zou dit alles tegengaan.

Meervoudige nationaliteit¹⁶

Er zijn verschillende redenen waarom mensen meer dan één nationaliteit hebben. Dat personen de nationaliteit van meerdere staten bezitten, wordt in de eerste plaats veroorzaakt door de autonomie die staten hebben bij het stellen van regels rond verwerving en verlies van nationaliteit. Deze autonomie heeft geresulteerd in regels die ertoe leiden dat de eigen onderdanen ook een andere nationaliteit kunnen verwerven en andersom. De tweede factor is de gelijke behandeling van man en vrouw zoals die in de twintigste eeuw in veel landen vorm heeft gekregen. Die resulteert in regels waardoor kinderen geboren uit gemengde huwelijken via afstamming zowel de nationaliteit van hun vader als die van hun moeder verkrijgen.

Een derde factor wordt gevormd door de terughoudendheid van staten bij het ontnemen van de nationaliteit van hun eigen onderdanen. Deze terughoudendheid vindt waarschijnlijk mede zijn grond in het internationaal erkende beginsel dat staatloosheid moet worden voorkomen. Ten slotte is niet onwaarschijnlijk dat een zeker gevoel van nationale trots, die onder meer tot uiting komt in de bescherming die er mee samenhangt, ertoe leidt dat de eigen nationaliteit alleen in uitzonderlijke situaties wordt afgenomen. Dat soort overwegingen ligt ook ten grondslag aan de positie van de 17 landen die verlies van hun nationaliteit wettelijk of de facto onmogelijk maken.

De wereldwijd toegenomen migratie leidde tot een groeiend aantal vreemdelingen in Nederland. Als zij en hun nakomelingen de nationaliteit van het land van verblijf krijgen, resulteert dit vaak in het bezit van meer dan één nationaliteit.

Uit de Verkenning blijkt dat er een toename is van het aantal landen dat uitgaat van de realiteit dat individuen door hun persoonlijke geschiedenis, afkomst of actuele sociale of economische omstandigheden een binding met meerdere landen (nationaliteiten) tegelijk hebben. Als gevolg daarvan hanteren deze landen geen afstandseis (meer). Het betreft de klassieke immigratielanden, en ook landen in Europa, bijvoorbeeld België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast wordt in een aantal landen de bestaande afstandseis versoepeld of het bereik teruggebracht tot beperkte groepen. Een kleine minderheid van Europese landen houdt vast aan de afstandseis, kennelijk uitgaande van de gedachte dat 'nationaliteit' bij voorkeur een zo weinig mogelijk gedeelde kwalificatie moet zijn.¹⁷ Nederland hoort met het vasthouden aan de afstandseis tot deze laatste groep en wil, gezien het wetsvoorstel dat nu is voorgelegd aan de Raad van State, net als in 2003 de afstandseis aanscherpen.¹⁸

16 Bij het opstellen van dit deel van het rapport is dankbaar gebruik gemaakt van de door prof. dr. De Groot en dr. Vink uitgevoerde voorstudie: "Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief", 2008, Maastricht: Universiteit Maastricht.

17 *Meervoudige nationaliteit, de feiten op een rij*, ACVZ-voorstudie nr. 18, Den Haag april 2008, p. 9.

18 *Kamerstukken II*, 30166, nr. 25.

HOOFDSTUK 3

Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief

Inleiding

De studie van De Groot en Vink, die op verzoek van de ACVZ is uitgevoerd, geeft inzicht in de achtergronden van de positie van Nederland in Europa. De studie laat zien dat Nederland als één van zes overgebleven Europese landen blijft vasthouden aan het – met belangrijke uitzonderingen – stellen van de afstandseis bij naturalisaties zoals opgenomen in de RWN van 1984.

De studie leidt tot de conclusie dat de meeste Europese landen geen bezwaar meer zien in het hebben van meerdere nationaliteiten.

De centrale onderzoeksvraag en de onderliggende onderzoeksvelden van de studie zijn:

‘Hoe wordt in Nederland en andere Europese landen omgegaan met het vraagstuk van meervoudige nationaliteit?’

Bij de beantwoording van deze vraag gaat de studie in op:

- a. de factoren die ten grondslag liggen aan het verschijnsel meervoudige nationaliteit, zoals statelijke autonomie, gelijke behandeling van mannen en vrouwen, het voorkomen van staatloosheid en internationale migratie;
- b. de internationale juridische context, met speciale aandacht voor het Verdrag betreffende beperking van meervoudige nationaliteit (Straatsburg 1963), het bij dit Verdrag behorende Tweede Protocol (Straatsburg 1993) en het Europese Nationaliteitsverdrag van de Raad van Europa (Straatsburg 1997);
- c. de omgang met meervoudige nationaliteit in de nationaliteitswetgeving in achttien Europese landen, met speciale aandacht voor beleidsveranderingen in de afgelopen vijftien jaar; en
- d. de getalsmatige relevantie van meervoudige nationaliteitsbeperkende maatregelen in Nederland en in andere Europese landen.

De onderzoekers De Groot en Vink hebben voor de beantwoording van deze vraag, waarvan enkele aspecten in dit hoofdstuk nader worden belicht, de nationaliteitsregels bekeken van achttien West-Europese landen, te weten de vijftien lidstaten van de Europese Unie van voor de uitbreidingen van 2004 en 2007,¹⁹ plus IJsland, Noorwegen en Zwitserland. Hoewel de genoemde Scandinavische landen geen lid zijn van de Europese Unie zijn zij via het verdrag betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) met de EU geassocieerd. Zwitserland is door een aantal bilaterale verdragen met de EU verbonden.

19 Het betreft: Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Het ontstaan van meervoudige nationaliteit

Meervoudige nationaliteit ontstaat, zoals al eerder aangegeven, op verschillende manieren. Voor een uitgebreide beschrijving zij verwezen naar de Verkenning en naar het rapport van De Groot en Vink.

De autonomie die landen hebben bij het vormgeven van hun nationaliteitswetgeving brengt met zich mee dat in sommige gevallen meervoudige nationaliteit kan ontstaan. Met name de verschillende regels met betrekking tot het *ius sanguinis* (door afstamming) en het *ius soli* (door geboorteplaats) kunnen dit veroorzaken.²⁰ Daarnaast worden in toenemende mate bij een huwelijk van personen met verschillende nationaliteit, de nationaliteitsrechtelijke regels van beiden geëerbiedigd. Bij huwelijken waarbij de partners verschillende nationaliteiten bezitten, kunnen de kinderen door afstamming meerdere nationaliteiten verkrijgen. Voorts neemt het aantal burgers met meerdere nationaliteiten toe als gevolg van de toenemende migratie. Immers, migranten en hun nakomelingen kunnen de nationaliteit van de nieuwe staat verkrijgen: van rechtswege of door optie of naturalisatie.

Situatie in Nederland

Zoals hiervoor is aangegeven is het aantal Nederlanders met meer dan één nationaliteit naast de Nederlandse, in de periode 1998 tot 2007 met ca. 72% toegenomen. Voor deze toename is een drietal oorzaken aan te geven. In de eerste plaats heeft Nederland, sinds de officiële herinvoering van de afstandseis op 1 oktober 1997 voor belangrijke categorieën, een eerbiedigend beleid gevoerd ten aanzien van het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit. Dat heeft geleid tot het niet meer toepassen van de afstandseis voor personen die gehuwd zijn met een Nederlander en evenmin voor tweede-generatiemigranten.

In de tweede plaats is het voor een grote groep Nederlanders van Marokkaanse origine niet mogelijk de nationaliteit van hun herkomstland (of dat van hun ouders) op te geven. Voor migranten van Turkse herkomst (de tweede grote groep migranten) is het wettelijk en ook praktisch gezien wel mogelijk afstand te doen van hun nationaliteit bij naturalisatie in een andere staat. Het herkrijgen van de Turkse nationaliteit is echter relatief eenvoudig en Turkse Nederlanders maken hiervan gebruik. Het betreft hier wel personen die na 1998 het Nederlanderschap hebben verkregen. Als gevolg daarvan vormen bipatriden met één van genoemde twee nationaliteiten, naast de Nederlandse, bijna de helft (49%) van het totaal aantal mensen met een dubbele nationaliteit.²¹ Daarbij moet worden opgemerkt dat in een aantal gevallen, waarin de oorspronkelijke nationaliteit is opgegeven als voorwaarde voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit, bij het later herkrijgen van de oorspronkelijke nationaliteit toch de Nederlandse nationaliteit niet verloren gaat. Deze opmerkelijke situatie is het gevolg van het niet volledig aansluiten van de betreffende bepalingen in de RWN.

Ten slotte heeft de sterke instroom van asielzoekers aan het einde van de jaren negentig een navenante stijging van het aantal houders van een meervoudige nationaliteit tot gevolg gehad. Immers, van vluchtelingen en degenen die op andere gronden een asielvergunning ex artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) hebben verkregen, wordt niet verlangd dat zij contact opnemen met de autoriteiten van hun herkomstland om afstand te doen van hun oorspronkelijke nationaliteit bij het verkrijgen van het Nederlanderschap.

20 Groot, Gerard-René de & Maarten Vink (2008), *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht*, Maastricht: Universiteit Maastricht, p.13.

21 Per 1 januari 2007 hadden er van de 1.047.331 in Nederland woonachtige Nederlanders met een dubbele nationaliteit 506.365 tevens de Marokkaanse of de Turkse nationaliteit, CBS: Statline, 2006.

Europese Unie

Nationaliteitswetgeving is binnen de EU een zaak van de afzonderlijke lidstaten. Voor wat betreft Europese regelgeving dient in de eerste plaats te worden vermeld dat sinds het in werking treden van het Verdrag van Maastricht, in artikel 17, lid 1, van het EG-Verdrag, het bestaan van een 'burgerschap van de Unie' is opgenomen. Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Aan dat burgerschap zijn rechten en plichten verbonden, maar die doen niet af aan de nationaliteit van de EU-burger. Tot op heden heeft de Commissie van de Europese Unie nog geen uitlatingen of voorstellen gedaan die het nationaliteitsrecht van de lidstaten beïnvloeden. Het zijn de lidstaten en niet de Europese Unie die de verwervings- en verliesgronden van de nationaliteit van de lidstaten bepalen. Toch is het niet ondenkbaar dat in de toekomst aan het Europees burgerschap een inhoud zal worden gegeven die het begrip lidstatelijke nationaliteit en de daaraan verbonden rechten en plichten zal beïnvloeden.

Raad van Europa

Meervoudige nationaliteit werd in de eerste helft van de vorige eeuw door de meeste Europese landen voor hun onderdanen als ongewenst ervaren. De wetgeving was er op gericht om het hebben van meerdere nationaliteiten tegelijkertijd zoveel mogelijk te voorkomen. Het streven naar enkelvoudige nationaliteit kreeg 6 mei 1963 in Straatsburg juridisch vorm met het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit.²² In dit verdrag wordt in de artikelen 1 en 2 ten aanzien van burgers van een verdragsluitende staat die zelf verzoeken om de nationaliteit van een andere verdragsluitende staat, het behoud van de oude nationaliteit nagenoeg uitgesloten. Tevens wordt aan personen met meervoudige nationaliteit de mogelijkheid geboden om van één van hun nationaliteiten afstand te doen. Ten slotte bevat het verdrag regels betreffende de vervulling van militaire dienst in geval van meervoudige nationaliteit.²³

Na bijna een halve eeuw is duidelijk dat het verdrag aan herziening toe is, zeker omdat van de oorspronkelijke ondertekenaars een belangrijk deel (namelijk Duitsland, Zweden, België, Frankrijk en Luxemburg) het verdrag, of het nationaliteitsrechtelijke deel daarvan, heeft opgezegd. Daarnaast is als gevolg van niet voorziene redenen het aantal gevallen van meervoudige nationaliteit sinds het begin van de jaren zeventig sterk toegenomen. Ook maakte de zuid-noord migratiegolf, die mede als gevolg van het EEG-verdrag in de jaren vijftig van de vorige eeuw op gang kwam, bijstelling van het Verdrag nodig. Want hoewel deze nieuwe burgers (een meerderheid vestigde zich permanent) ook nationaliteitsrechtelijk wilden integreren in hun nieuwe woonland, wilden zij de banden met het land van herkomst behouden. Deze omstandigheid leidde in 1993 tot de formulering van een Tweede Protocol behorend bij het Verdrag van 1963.²⁴ In dat Protocol werden drie omstandigheden geformuleerd waarin personen meervoudige nationaliteit kunnen verkrijgen, te weten:

22 ETS 043; UNTS 634,221; *Trb.* 1964, 4. In Nederland goedgekeurd door de RWN van 19 december 1984, *Stb.* 1984, 627.

23 Het verdrag trad in werking voor België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden. Het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Spanje hebben uitsluitend de verdragsbepalingen betreffende militaire dienstplicht in geval van meervoudige nationaliteit geratificeerd.

24 ETS 149; *Trb.* 1994, 265; zie ook *Trb.* 1996, 201.

- a. personen die de nationaliteit van het land van hun woonplaats verwerven en in dat land zijn geboren of daar als minderjarige naar toe zijn gegaan;
- b. personen die de nationaliteit van hun echtgenoot verwerven;
- c. personen die de nationaliteit van één van hun ouders verwerven.

Aan de verdragsluitende landen is het toegestaan om in bovenvermelde gevallen een uitzondering te maken op het bepaalde in artikel 1 van het Verdrag van Straatsburg uit 1963, als de nationale nationaliteitswetgeving met het Tweede Protocol in overeenstemming is gebracht. Het Protocol heeft een uiterst beperkt bereik. Het is in werking getreden tussen Nederland, Frankrijk en Italië. Nederland heeft het Protocol in de RWN getransponeerd,²⁵ Frankrijk heeft bij het opzeggen van het verdrag op 5 maart 2008 eveneens het Protocol opgezegd. Het Protocol is, als gevolg van deze opzegging, vanaf 2009 alleen nog van kracht tussen Nederland en Italië.

Terwijl de besprekingen over het Protocol nog gaande waren, begonnen eveneens in Straatsburg de onderhandelingen die op 6 november 1997 leidden tot de ondertekening van het *Europees Verdrag inzake nationaliteit*.²⁶ Dit verdrag komt tegemoet aan de Europese wens om algemene uitgangspunten van het nationaliteitsrecht vast te leggen. Van de achttien onderzochte West-Europese staten hebben acht het verdrag geratificeerd en vijf het ondertekend.²⁷ Uitzonderingen vormen België, Ierland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. In het verdrag is bepaald welke verwervingsgronden in het nationaliteitsrecht van staten wenselijk zijn en welke verliesgronden aanvaardbaar. Het Europees verdrag van 1997 laat de beoordeling hoe om te gaan met meervoudige nationaliteit aan de lidstaten over en bepaalt slechts dat staten de meervoudige nationaliteit mogen tegengaan.

Gevolgtrekkingen

Uitgangspunt van De Groot en Vink is dat nationaliteit de manifestatie dient te zijn van een ‘daadwerkelijke band’ tussen een individu en een staat. Als iemand een daadwerkelijke band met een staat heeft, is het legitiem te bewerkstelligen dat hij/zij de nationaliteit van die staat kan verkrijgen of behouden. Door geboorte heeft een kind, door de afstamming of door het simpele feit dat het op het grondgebied van een staat is geboren (of beide), een band met een bepaalde staat (of meerdere staten). Bij het tegengaan van meervoudige nationaliteit is de vraag relevant of - indien tenminste één van de ouders (ook) nog een andere nationaliteit bezit dan die van het land waar hun kind werd geboren - dit kind de kans moet krijgen om, indien het met dat land ook een band heeft, daarmee (later) een nationaliteitsrechtelijke band te verkrijgen.

In de meeste landen geven ouders bij de geboorte hun nationaliteit door aan hun kinderen, ongeacht het land waar de kinderen feitelijk geboren worden. In vijf van de bestudeerde staten is er een vorm van limitering hiervan in geval van geboorte in het buiten-

25 Per 1 april 2003, artikel 15 lid 2 van de RWN.

26 ETS 166; *Trb.* 1998, 10. In Nederland goedgekeurd door RWN van 21 december 1984, Stb. 627.

27 Geratificeerd door Denemarken, Duitsland, Finland, IJsland, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Zweden. Ondertekend door Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg en Noorwegen. Het Noorse parlement heeft overigens al groen licht gegeven voor ratificatie van het verdrag.

land.²⁸ Deze limitering gaat in de meeste van de vermelde landen pas in bij de tweede generatie die in het buitenland wordt geboren.

In een aantal landen kan de door afstamming verworven nationaliteit worden verloren als een in het buitenland wonende burger, die ook nog een andere nationaliteit bezit (meestal die van het land van geboorte) op een bepaalde leeftijd niet een relevante band met het betrokken land heeft opgebouwd. Ook Nederland heeft voor deze oplossing gekozen.²⁹ Duitsland heeft voornamelijk gekozen voor een meer strikte oplossing voor de beperking van meervoudige nationaliteit: indien een persoon door geboorte op Duits grondgebied Duitser is, maar bij geboorte door afstamming ook een andere nationaliteit heeft verworven, moet betrokkene tussen zijn 18^e en 23^e levensjaar een keuze maken voor de Duitse nationaliteit. In dat geval moet hij afstand doen van de vreemde nationaliteit, zo niet dan verliest betrokkene de Duitse nationaliteit.

Binnen Europa geldt de afstandseis van de oorspronkelijke nationaliteit overigens (in variaties) nog maar in zes landen³⁰, waaronder Nederland. Met betrekking tot de afstandseis behoort Nederland dus tot een slinkende groep van landen.

Ten aanzien van het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit komen De Groot en Vink tot de slotsom dat van de achttien onderzochte landen er twaalf zijn die daadwerkelijk door limitering of door een verliesconstructie bewerkstelligen dat hun nationaliteit verloren gaat voor personen die geen werkelijke band met het betrokken land (meer) hebben.

De onderzoekers zijn van mening dat de norm dat de nationaliteit een daadwerkelijke band met een land dient te manifesteren algemeen is geaccepteerd in het nationaliteitsrecht. Daarmee wordt deze norm een bruikbaar uitgangspunt bij de bepaling van de verwervings- en verliesgronden van de nationaliteit.

Als iemand een dergelijke band met Nederland heeft, dan hoort (toegang tot) het Nederlanderschap daarbij. Verliest een Nederlander die band, dan dient volgens dit uitgangspunt ook het Nederlanderschap te worden verloren, tenzij daardoor staatloosheid zou ontstaan. Dat een persoon daadwerkelijke en effectieve banden met meer dan één land kan hebben, is een gegeven dat, naar de waarneming van de onderzoekers, mede vanwege de toenemende migratie steeds algemener wordt geaccepteerd. Dat geldt niet alleen in West-Europa, maar voor de overgrote meerderheid van de bestudeerde achttien staten. Voor Nederland wordt een dergelijke band ten aanzien van in het buitenland wonende Nederlanders al aangenomen als de betrokkene (periodiek) kenbaar maakt voortzetting van het Nederlanderschap op prijs te stellen.

Mondiale trends in het nationaliteitsrecht

Hoewel het moeilijk is hierover harde uitspraken te doen, blijkt uit het ook in de studie van De Groot en Vink opgenomen Tussentijds Bericht Nationaliteiten³¹, dat de toenemende globalisering wereldwijd heeft geleid tot een groeiend aantal personen met meer

28 Gelimiteerde verwerving nationaliteit iure sanguinis bij geboorte in buitenland bij België, Duitsland, Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk. Ten aanzien van Ierland en het Verenigd Koninkrijk is opgemerkt dat die landen traditioneel het *ius soli* hanteerden in het nationaliteitsrecht.

29 Art. 15c RWN: verlies van het Nederlanderschap indien betrokkene gedurende een onafgebroken periode van 10 jaar in het bezit is van beide nationaliteiten en het hoofdverblijf buiten Nederland heeft gehad (lid 4).

30 Denemarken, Duitsland, Nederland, Noorwegen en Oostenrijk. In Luxemburg geldt ook een afstandseis maar deze zal per 1 januari worden afgeschaft.

31 TBN 2007/12; *Stcr.* 2007, 170.

dan één nationaliteit. Meer dan de helft van de landen heeft een nationaliteitswetgeving die het hebben van meerdere nationaliteiten mogelijk maakt (geen automatisch verlies bij aanvaarden andere nationaliteit).

Opvallend is de ontwikkeling in de Verenigde Staten. Sinds een recente wetswijziging staat daar de ‘eed van trouw’³² (die uit de ontstaansperiode van de Verenigde Staten dateert) bij naturalisatie, het hebben van meerdere nationaliteiten niet langer in de weg. De Verenigde Staten eisen namelijk niet, dat de genaturaliseerde een formeel bewijs levert dat hij zijn oude nationaliteit heeft opgegeven of kwijt raakt. De eed van (exclusieve) trouw heeft aldus geen concrete juridische consequenties meer.

In dit verband moet worden opgemerkt dat, hoewel de wetgeving van de Verenigde Staten bepaalt dat het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit een grond voor verlies van het Amerikaanse burgerschap kan opleveren, het Amerikaanse Hooggerichtshof, in vrij constante jurisprudentie sinds het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw, heeft geconcludeerd dat uit het enkele verwerven van een vreemde nationaliteit nog niet mag worden afgeleid, dat betrokkene zijn Amerikaanse burgerschap heeft opgegeven. Het is overigens opmerkelijk dat het Mexicaanse Hooggerichtshof begin jaren negentig van de vorige eeuw tot eenzelfde conclusie kwam wat betreft het verlies van de Mexicaanse nationaliteit door het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit: sindsdien kan dus ook een Mexicaan de nationaliteit van een ander land verkrijgen zonder zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen.

De Groot en Vink wijzen er op dat niet alle houders van een meervoudige nationaliteit daarvan melding maken. Veel landen hebben zich op grond van het Verdrag van Parijs van 1964³³ verplicht tot het uitwisselen van dergelijke gegevens. Het is zeer waarschijnlijk dat een aantal landen aan die verplichting geen of uiterst selectief gevolg geeft.

In gesprekken met belangengroepen werd meermalen gesuggereerd dat de Turkse nationaliteit, waarvan in verband met naturalisatie tot Nederlander afstand is gedaan, vervolgens in veel gevallen snel weer zou zijn terugverkregen, zonder dat de Nederlandse overheid daarvan op de hoogte wordt gesteld. Overigens is het zo, zoals eerder gememoreerd, dat bij een herkrijging van de Turkse nationaliteit door een tot Nederlander genaturaliseerde Turk dikwijls geen verlies van het Nederlanderschap optreedt, omdat betrokkene onder één van de uitzonderingen van artikel 15 lid 2 RWN valt. Weliswaar komen de uitzonderingen van artikel 15 lid 2 overeen met de in artikel 9 lid 3 onder b, c en d geformuleerde uitzonderingen op de afstandseis van artikel 9 lid 1 onder b, maar dit feit bewerkstelligt nog niet dat beide regelingen goed op elkaar aansluiten. Zo zal een in Turkije opgegroeide Turk, die in Nederland naturalisatie vraagt niet onder de vrijstellingscategorie van artikel 9 lid 1 onder c vallen. Hij moet dus afstand doen van zijn Turkse nationaliteit. Indien hij dit doet en vervolgens de Turkse nationaliteit wederom verworft, verliest hij daardoor niet zijn Nederlanderschap omdat hij voor het bereiken van zijn

32 De tekst van de eed luidt: “I hereby declare, on oath, that I absolutely and entirely renounce and abjure all allegiance and fidelity to any foreign prince, potentate, state or sovereignty, of whom or which I have heretofore been a subject or citizen; that I will support and defend the Constitution and laws of the United States of America against all enemies, foreign and domestic; that I will bear true faith and allegiance to the same; that I will bear arms on behalf of the United States when required by the law; that I will perform noncombatant service in the armed forces of the United States when required by the law; that I will perform work of national importance under civilian direction when required by the law; and that I take this obligation freely without any mental reservation or purpose of evasion; so help me God.”

33 Het Verdrag van Parijs, gesloten in 1964, is tot stand gekomen in het kader van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand (CIEC). Het Verdrag regelt de uitwisseling van gegevens omtrent het verkrijgen van nationaliteit. Hoewel het Verdrag een belangrijke materie regelt, is het aantal erbij betrokken landen beperkt tot Nederland, België, Griekenland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal en Turkije. Turkije, waarvan bekend is dat het de verplichtingen al langer niet nakomt, heeft de overeenkomst opgezegd met ingang van 30 september 2010.

meerderjarigheid een onafgebroken periode van vijf jaren in Turkije zijn hoofdverblijf heeft gehad. De vraag is op zijn plaats, of het eisen van het doen van afstand in een dergelijk geval wel gerechtvaardigd was. Duidelijk is in elk geval, dat de relatie tussen artikel 9 en artikel 15 in een dergelijk geval uiterst problematisch is.

Verdragen voor de toekomst

De in toenemende mate niet langer effectieve nationaliteitsverdragen van Straatsburg en Parijs maken duidelijk dat het maken van internationale afspraken die raken aan het autonome nationaliteitsrecht niet zonder problemen is. Daarbij spelen diverse ongelijksoortige oorzaken een rol. Dat zijn ondermeer het veelvormige verleden en de nationale gevoelens die sommigen verbinden met het begrip van de natiestaat en nationaliteit. Ook is er soms sprake van botsende sociale en economische belangen. Naar het oordeel van de ACVZ moet daaruit niet de conclusie getrokken worden dat alle activiteiten op dit gebied tot mislukken zijn gedoemd. Het belang van meer eenheid in inhoud en/of toepassing van nationaliteitswetgeving is niet gering. Het onderzoek van De Groot en Vink laat zien dat de bepalingen voor het verkrijgen, behouden en verliezen van de nationaliteit van de diverse landen een bonte lappendeken vormen. In (al dan niet meervoudige) nationaliteitskwesies kunnen vaak alleen experts de casuspositie overzien en de weg vinden in het doolhof van regels. Alleen al dat gegeven en het voordeel van zoveel mogelijk gelijkvormigheid maken het zinvol om te blijven streven naar meer overeenstemming in de opvattingen en regelgeving over nationaliteiten. De zich internationaal oriënterende burger kan hierbij in een globaliserende wereld veel baat hebben. Handelend in een traditie van voortrekker op het gebied van internationaal (privaat)recht en als internationale handelsnatie zou het nemen van initiatieven Nederland niet misstaan. Het inventariseren van mogelijkheden voor samenwerking bij het vormgeven van het nationaliteitsrecht zou bijvoorbeeld tot de eerste stappen kunnen behoren. Gelet op het voorgaande is de ACVZ van mening dat Nederland zich actief zou moeten opstellen om te komen tot (meer) eenvormigheid van nationaliteitswetgeving.

Het ligt echter niet voor de hand om daarbij de weg van de Europese Unie te kiezen. Immers, zoals eerder opgemerkt, gaat de Unie uit van de autonomie van de lidstaten op het gebied van de nationaliteitswetgeving. Dit ondanks het gegeven dat er door de invloed die uitgaat van de ontwikkelingen met betrekking tot het Europese Burgerschap, niet langer sprake is van een volstrekte autonomie op dit gebied.

Het geëigende forum is naar het inzicht van de ACVZ de Raad van Europa, waarbinnen al samenwerking op nationaliteitsrechtelijk gebied bestaat. Deze samenwerking verdient te worden gestimuleerd en ondersteund. Nederland zou een positieve rol kunnen spelen door het werk van het uit negen leden bestaande comité van experts over nationaliteitsrecht van de Raad van Europa met nadruk politiek te ondersteunen en groter gewicht te geven.³⁴

34 Dit comité is op dit moment bezig een aanbeveling op te stellen voor de Raad van Ministers over de verbetering van de positie van het kind in het nationaliteitsrecht. Ook zal het comité een strategieplan ontwikkelen voor verdere internationale instrumenten op het gebied van het nationaliteitsrecht.

HOOFDSTUK 4

Politieke en maatschappelijke aandachtspunten

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de aspecten die in het debat over meervoudige nationaliteit veel aandacht hebben gekregen. Dit zijn de politieke en maatschappelijke thema's die in de Verkenning van de ACVZ zijn benoemd en beschreven. In de volgende paragrafen wordt, na een korte verwijzing naar de beschrijving in de Verkenning, op deze thema's dieper ingegaan. Allereerst komt de relatie tussen staat en meervoudige nationaliteit aan de orde. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de thema's loyaliteit en integratie. In het verlengde van deze twee thema's wordt een drietal onderwerpen behandeld: de situatie van bipatride militairen, de positie van bipatride ambtsdragers en het kiesrecht. Bij de advisering over deze onderwerpen kijkt de ACVZ naar de volgende aspecten:

- de band tussen de natiestaat en de nationaliteitsbezitter;
- de voor- en nadelen van meervoudige nationaliteit voor de nationaliteitsbezitter;
- de mogelijke voor- en nadelen voor de staat;
- het duiden van een situatie waarbij sprake is van een substantieel aantal niet-Nederlanders dat permanent in Nederland verblijft.

4.1 Staat en nationaliteit

Zoals al in de Verkenning beschreven, wordt in het debat door tegenstanders van meervoudige nationaliteit naar voren gebracht dat voor de werking van de wereldorde het van belang is dat alle mensen via toewijzing van een nationaliteit aan een staat worden toebedeeld, met de aan die nationaliteit verbonden exclusieve rechten en plichten. Het toestaan van een meervoudige nationaliteit doorbreekt deze exclusiviteit en zou de wereldordering vertroebelen.³⁵ Bovendien zou door het ongelimiteerd toestaan van meervoudige nationaliteit de bedoeling en de betekenis van nationaliteit worden uitgehouden.³⁶ De onwenselijkheid daarvan is gelegen in het feit dat dan niet meer duidelijk is met welke staat betrokkene het meest verbonden is. Daarentegen schept het vasthouden aan één nationaliteit duidelijkheid en voorkomt het conflicterende belangen, zo wordt in deze zienswijze betoogd.³⁷

In dit verband zij gewezen op de relatie tussen de staat en de nationaliteit zoals die ter sprake komt in het recente voorstel van de minister van Justitie om een nieuwe afstandsverplichting in te voeren voor de meerderjarige vreemdeling die sedert de leeftijd van vier jaar toelating en hoofdverblijf heeft in Nederland en de optiegerechtigde die voor zijn meerderjarigheid vijf jaar in Nederland hoofdverblijf heeft gehad. Volgens de minister gaat het *'om een maatregel die recht wil doen aan de onderlinge verhouding tussen burger en overheid. Juist voor personen die hier al langere tijd wonen is het redelijk om hen te vragen afstand te doen van de nationaliteit van het land van herkomst, aangezien zij daar*

35 *Meervoudige nationaliteit, de feiten op een rij*, ACVZ-voorstudie nr. 18, Den Haag april 2008, p. 57.

36 Uitholling zou kunnen plaatsvinden door de opeenstapeling van verschillende nationaliteiten door de overdracht van meerdere nationaliteiten op volgende generaties.

37 *Meervoudige nationaliteit, de feiten op een rij*, ACVZ-voorstudie nr. 18, Den Haag april 2008, p. 57.

*doorgaans geen effectieve band mee hebben.*³⁸

Deze argumentatie draagt een probleem in zich. Het zal in vele gevallen zo zijn, dat de band met de staat van hun andere nationaliteit veel minder sterk is dan die met Nederland. Het is echter zeer de vraag of zonder dat bekend is hoe intensief die band nog is, door Nederlandse regels wordt uitgemaakt dat die band geacht moet worden zo zwak te zijn geworden, dat verlies van de desbetreffende nationaliteit is geïndiceerd. Zo'n standpunt lijkt allereerst toe te komen aan de betrokkene zelf die uiteraard kan besluiten om van die andere nationaliteit afstand te doen. Voorts zou het in de rede liggen dat het betreffende land beoordeelt of de band van de betrokkene met dat land nog het behouden van de nationaliteit rechtvaardigt. Dat doet Nederland ook ten aanzien van in het buitenland wonende Nederlanders. Daarbij is opmerkelijk dat de betrokken Nederlander het zelf in de hand heeft of hij Nederlander blijft; hij kan door het enkele bericht dat hij op de Nederlandse nationaliteit nog prijs stelt het Nederlanderschap behouden. In het licht van hetgeen hiervoor is overwogen lijkt de voorgestelde aanscherping van de afstandseis niet in lijn met de door Nederland gehanteerde spelregels ten aanzien van langdurig in het buitenland verblijvende Nederlanders. Ook lijkt het een stap te ver om het afstand doen van de niet Nederlandse nationaliteit als voorwaarde te stellen voor verlening van het Nederlanderschap. Immers, betrokkenen hebben een zeer nauwe band met Nederland, die toegang tot het Nederlanderschap zonder verzwarende voorwaarden rechtvaardigt.

De ACVZ stelt voorop dat een nationaliteit een band tussen de staat en nationaliteitsbezitter tot uitdrukking brengt. De nationaliteit geeft aan dat er tussen staat en onderdaan sprake is van 'een daadwerkelijke band' waaruit wederzijds rechten en plichten voortvloeien.³⁹ De gedachte dat die band exclusief is en dat daarom aan elke burger uitsluitend één nationaliteit kan toevallen, verdraagt zich niet met de werkelijkheid. Meervoudige nationaliteit is een wereldwijd fenomeen. Er zijn staten die het afstaan van hun nationaliteit niet toelaten of moeilijk maken waardoor zelfs tegen de wil van betrokkene bipatriëdie ontstaat. Daarnaast is het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit bij naturalisatie wereldwijd een uitdrukkelijke wens van velen, om praktische of emotionele redenen. Door de verdergaande globalisering en steeds vaker voorkomende transnationale relaties neemt meervoudige nationaliteit over de gehele wereld snel toe.⁴⁰ Deze ontwikkelingen worden zowel in de studie van De Groot en Vink als in verschillende andere wetenschappelijke publicaties onderstreept. Het rapport van De Groot en Vink concludeert daarnaast dat in (en buiten) Europa sprake is van een trend naar acceptatie van meervoudige nationaliteit (zie hoofdstuk 3 van het rapport). Voor wat betreft Nederland moet worden vastgesteld dat door de vele (deels internationaalrechtelijke) uitzonderingen op de afstandseis bij naturalisatie, het streven tot vermindering van bipatriëdie niet veel effect heeft. Uit het onderzoek van De Groot en Vink komt naar voren dat sinds de invoering van de afstandseis in 1997 ongeveer 65% van de naturalisandi geen afstand hoeft te doen.⁴¹ Met andere woorden, een meerderheid van de naturalisandi in Nederland behoudt zijn oorspronkelijke nationaliteit(en). Van die groep kan bepaald niet worden gezegd dat het onvolkomen Nederlanders zijn.

38 *Kamerstukken II*, 30 166, nr. 25.

39 Groot, Gerard-René de & Maarten Vink (2008), *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht*, Maastricht: Universiteit Maastricht, hoofdstuk 6.

40 Cijfers van het CBS laten zien dat in 2007 er 1047 331 Nederlanders zijn met tenminste één niet Nederlandse nationaliteit.

41 Groot, Gerard-René de & Maarten Vink (2008), *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht*, Maastricht: Universiteit Maastricht, par. 5.5.

4.2 Loyaliteit

In de verkenning van de ACVZ is ook aandacht besteed aan het debat over meervoudige nationaliteit in relatie tot loyaliteit. Beschreven is dat in die discussie de vraag centraal staat of iemand die naast de nationaliteit van het land waar hij woont nog één of meer nationaliteiten heeft, minder loyaal is aan het land van verblijf. Met andere woorden, leidt een dubbele nationaliteit ook tot een andere verhouding van loyaliteiten. Zo ja, is het hebben van meerdere nationaliteiten onwenselijk vanwege een gebrek aan exclusieve binding aan het land van verblijf?

Opmerkelijk is dat het maatschappelijke en politieke discours over meervoudige nationaliteit in relatie tot loyaliteit wordt gevoerd zonder een afdoende beschrijving of definiëring van het kernbegrip 'loyaliteit'. Wat is de betekenis van loyaliteit in het algemeen en wat is in het bijzonder het wezen van de loyaliteit jegens een staat als het gaat om (meervoudige) nationaliteit?

Vaststaat dat zowel bij voor- als tegenstanders van het toelaten van meervoudige nationaliteit de loyaliteitskwestie zich toespitst op 'de maatschappelijke binding' van de burger met de landen waarvan hij de nationaliteit heeft. In het licht van de discussie over meervoudige nationaliteit wijst de WRR in het rapport *'Identificatie met Nederland'* uit 2007 erop dat vermenging tussen *emotionele* loyaliteit en de juridische status (paspoort) problematisch is en uit elkaar moeten worden gehouden. De WRR spreekt in dit kader over de 'emotionele identificatie' met een land.

Een van de argumenten die tegenstanders van meervoudige nationaliteit naar voren brengen, is dat het hebben van (een) andere nationaliteit(en) naast de Nederlandse ten koste gaat van de loyaliteit aan Nederland. De ACVZ heeft dit argument tot vraag gemaakt: wat betekent het hebben van (een) andere nationaliteit(en) naast de Nederlandse voor de loyaliteit aan Nederland?

Het WRR rapport uit 2007 geeft op deze vraag een duidelijk antwoord. De WRR beschrijft in het rapport dat burgers in een veranderende samenleving zoals de Nederlandse meerdere nationaliteiten kunnen hebben zonder dat dit een probleem hoeft te zijn voor hun verbondenheid met Nederland. Het rapport gaat zelfs nog een stap verder door te stellen dat het voor de emotionele identificatie met Nederland van belang is dat deze 'hybride identificaties' worden erkend, en niet onmiddellijk als negatief ter discussie worden gesteld. Van de betreffende burgers wordt anders een keuze geëist die zij in emotionele zin niet kunnen maken en die volgens het rapport ook niet van hen verlangd behoeft te worden.

Volgens de WRR kunnen identiteiten meervoudig en gelaagd zijn. In de maatschappelijke en politieke discussie over meervoudige nationaliteit wordt echter volgens de Raad ten onrechte een negatieve connotatie gegeven aan het hebben van meer loyaliteiten, wat eerder uitsluitend dan insluitend werkt. De WRR benadrukt dat de erkenning van de complementariteit van verschillende emotionele bindingen (emotionele identificaties) de verbondenheid met Nederland juist kan versterken. Wie zijn 'footprints' niet hoeft te verloochenen, zal makkelijker nieuwe emotionele bindingen kunnen aangaan en zich ook Nederlander voelen.⁴²

42 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Identificatie met Nederland*, Amsterdam, Den Haag: Amsterdam University Press, p. 208.

Ook Van der Burg spreekt zich in deze zin uit en stelt dat de overheid moet uitgaan van de realiteit dat burgers meerdere nationaliteiten en loyaliteiten hebben.⁴³

In haar reactie op het WRR rapport schaart het kabinet zich achter het standpunt van de WRR dat het bestaan van meerdere identificaties een feit is en dat het beschikken over meerdere nationaliteiten niet problematisch is. Daarom is het opmerkelijk dat daaruit tot op heden niet de consequentie is getrokken dat van een afstandseis moet worden afgezien. De voornemens om een nieuwe afstandseis in te voeren voor bepaalde optiegerechtigden laten zelfs een tegenovergesteld uitgangspunt zien.⁴⁴

De ACVZ onderschrijft de visie van de WRR over meervoudige nationaliteit. Bovendien stelt de ACVZ vast dat in het debat slechts wordt gesproken over *veronderstelde* loyaliteitsconflicten. Er zijn geen wetenschappelijke onderzoeken bekend die overtuigende aanwijzingen bevatten dat het beschikken over meerdere nationaliteiten daadwerkelijk leidt tot conflicterende belangen die een belemmering vormen voor de identificatie met Nederland.⁴⁵ In tegendeel, de ACVZ is, samen met de WRR, van mening dat indien de overheid de emotionele binding met Nederland wenst te bevorderen, de eis afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit daartoe niet het juiste middel is. Ten eerste omdat de loyaliteit aan Nederland niet afhankelijk is van de vraag of er ook een loyaliteit is met een ander land. Ten tweede omdat afstand doen in het geheel niet meebrengt dat er geen sprake meer is van loyaliteitsgevoelens voor en verbondenheid met het land van de oorspronkelijke nationaliteit. Daarnaast plaatst een dergelijke voorwaarde de betrokkene voor een dilemma.⁴⁶ Op grond van gesprekken met (vertegenwoordigers van) minderheidsgroepen acht de ACVZ het zeer waarschijnlijk dat betrokkenen in een dergelijke situatie hebben afgezien dan wel zullen afzien van het Nederlanderschap.⁴⁷

4.3 Integratie

In de Verkenning is ook het debat beschreven over meervoudige nationaliteit in de relatie tot integratie. In die discussie staat de vraag centraal of het hebben van meerdere nationaliteiten integratie in de Nederlandse samenleving tegenwerkt of bemoeilijkt. Behoud van de oorspronkelijke nationaliteit zou volgens sommigen de binding met het land van herkomst legitimeren en daarmee versterken (althans niet verzwakken). De aanhangers van deze gedachte stellen dat het mede verbonden zijn met een ander land ten koste zou gaan van de gerichtheid op de Nederlandse samenleving. Behoud van de oorspronkelijke nationaliteit ondermijnt volgens deze visie het integratie- en participatieproces van immigranten. De weerslag van deze gedachte is terug te vinden in de ontwikkeling van de naturalisatiewetgeving vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw. Van 1992 tot 1997 behoefde bij naturalisatie geen afstand te worden gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit. Naturalisatie werd in die jaren beschouwd als een stimulans tot verdere integratie. Een afstandseis zou een drempel opwerpen voor naturalisatie en daarmee belemmerend werken voor

43 W. van der Burg, 'Culturele diversiteit en de democratische rechtsstaat', in: *Multiculturaliteit en recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 52 e.v.

44 *Kamerstukken II*, 31268, nr. 9.

45 Tot eenzelfde conclusie komt ook B. de Hart in 'Dubbele nationaliteit, papiertje of identiteit?', *Recht der werkelijkheid*, afl. 1, 2005.

46 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Identificatie met Nederland*, Amsterdam, Den Haag: Amsterdam University Press, p. 16 en 17.

47 Concrete signalen hierover kreeg de ACVZ in gesprekken met vertegenwoordigers van etnische minderheidsgroepen. Zie tevens de brief van het LIIZE, bijlage 1.

de integratie. In 1997 vond er een omslag plaats; naturalisatie werd juist gezien als een bekroning van een succesvol doorlopen integratieproces. De toen heersende gedachte om voor naturalisatie in aanmerking te kunnen komen, was dat de naturalisandus, als sluitstuk van zijn integratie, exclusief diende te kiezen voor het Nederlanderschap. In 2005 werd door de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een wetsvoorstel ingediend waarin werd voorgesteld om bepaalde optiegerechtigden te onderwerpen aan een afstandseis. De gedachte achter dit voorstel was dat het bezit van een andere nationaliteit naast de Nederlandse belemmerend zou werken voor integratie. Dit wetsvoorstel werd in 2007 door de minister van Justitie ingetrokken en vervangen door een wetsvoorstel dat ten tijde van het opstellen van dit advies voor advies aan de Raad van State is voorgelegd. Dit voorstel voert ook de afstandseis in voor enkele categorieën optiegerechtigden.⁴⁸ In tegenstelling tot wat werd beoogd met het in 2007 ingetrokken voorstel geeft de minister van Justitie in de toelichting aan dat meervoudige nationaliteit niet bepalend is voor de mate van loyaliteit of de integratie van betrokkene.

‘Nederlanderschap bevordert deelname aan het maatschappelijk verkeer. Meervoudige nationaliteit hoeft daaraan niet in de weg te staan. Het zijn eerder overwegingen van praktische en juridische aard die een beperking rechtvaardigen dan vermeende disloyaliteit. Bovendien kan het debat over meervoudige nationaliteit waarbij loyaliteit, integratie en identiteit als scheidslijn worden opgeworpen, uitlopen op diskwalificatie van burgers. Een meervoudige nationaliteit is voor betrokkenen niet altijd gemakkelijk en wenselijk, maar het afstand doen daarvan evenmin. Het zou in elk geval onjuist 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

Waarom precies wordt gedacht bij deze ‘overwegingen van praktische en juridische aard’ is echter niet onderbouwd.

Onderzoek samenhang dubbele nationaliteit en integratie

Er is weinig empirisch onderzoek verricht naar de relatie tussen integratie en meervoudige nationaliteit. Om meer zicht te krijgen op deze relatie heeft de ACVZ opdracht verleend aan het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) om hiernaar onderzoek te doen. Het onderzoek heeft geresulteerd in het rapport ‘Dubbele nationaliteit en integratie’ en is uitgevoerd door J. Dagevos.

Het onderzoek is verricht onder ongeveer 1000 personen van Turkse en 1000 personen van Marokkaanse afkomst aan wie is gevraagd over welk paspoort dan wel nationaliteit zij beschikken. Daaruit komen de volgende onderzoekscategorieën voort:

- a. Turken en Marokkanen die uitsluitend over een Turks, of respectievelijk Marokkaans paspoort beschikken;
- b. Turken en Marokkanen die uitsluitend de Nederlands nationaliteit bezitten, en;
- c. Turken en Marokkanen die zowel de Nederlandse als de Turkse, respectievelijk de Marokkaanse nationaliteit bezitten.

48 Het betreft de volgende categorieën: de meerderjarige vreemdeling die sedert de leeftijd van vier jaar toelating en hoofdverblijf heeft in Nederland en de optiegerechtigde die voor zijn meerderjarigheid vijf jaar in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba zijn hoofdverblijf heeft gehad, Kamerstukken II, 30166, nr. 25.

49 Kamerstukken II, 30166, nr. 25.

Van de Marokkaanse nationaliteit kan, zoals eerder opgemerkt, in de praktijk geen afstand worden gedaan. Ten aanzien van de groep Marokkanen die aangeeft uitsluitend de Nederlandse nationaliteit te hebben, moet daarom worden aangenomen dat daarmee wordt bedoeld dat de Marokkaanse nationaliteit – waar zij geen afstand van kan doen – van ondergeschikt belang wordt geacht.

In het debat wordt door sommigen aangevoerd dat allochtonen die kiezen voor een Nederlands paspoort zich gunstig zouden onderscheiden van personen met een dubbele nationaliteit omdat ze expliciet een keuze maken voor Nederland, wat een uitdrukking zou zijn van een sterke oriëntatie op integratie in Nederland. Een dubbele nationaliteit zou in deze zienswijze dan ook weinig betekenis hebben. Als dit laatste juist zou zijn, dan zouden personen met twee paspoorten en personen met uitsluitend één paspoort, zijnde niet de Nederlandse, weinig van elkaar verschillen.

Om deze reden zijn in het onderzoek de bovenvermelde onderzoekscategorieën met elkaar vergeleken, waarbij moet worden vermeld dat het onderzoek alleen de ‘kale’ samenhang met verschillende integratie-indicatoren blootlegt zonder conclusies te kunnen trekken over enig causaal verband.

Het onderzoek wijst uit dat voor een reeks van integratie-indicatoren er geen verschillen bestaan tussen personen met een Nederlandse nationaliteit en personen met een dubbele nationaliteit. Dit geldt ten aanzien van het aandeel werkenden, bij werkloosheid, het beroepsniveau, bij de beheersing van het Nederlands, het zich thuis voelen in Nederland, ervaren kansgelijkheid, discriminatie en de contacten met autochtone Nederlanders. Tegelijkertijd wordt wel geconstateerd dat er verschillen zijn wanneer het gaat om de identificatie als Nederlander en de sociale omgang in de vrije tijd. Personen met een dubbele nationaliteit gaan in de vrije tijd gemiddeld minder om met autochtonen en identificeren zich iets minder met Nederland dan personen met uitsluitend een Nederlands paspoort. Of het verschil iets te maken heeft met de meervoudige nationaliteit of met een andere oorzaak die tevens de achtergrond is van het hebben van meerdere nationaliteiten is echter niet uit het onderzoek op te maken.

Voorts blijkt dat personen die uitsluitend de nationaliteit van het herkomstland hebben in vergelijking met personen met een dubbele nationaliteit minder vaak werk hebben, minder goed de Nederlandse taal spreken en zich minder thuis voelen in Nederland. Personen met een dubbele nationaliteit lijken in dit opzicht dus beter ‘geïntegreerd’ dan personen met alleen een paspoort van het herkomstland.

Op grond van het SCP onderzoek concludeert de ACVZ dat er aanwijzingen zijn dat een relatief laag integratieniveau eerder samenhangt met het opleidingsniveau en de beheersing van de Nederlandse taal dan met het bezit van één of meer nationaliteiten. Het SCP onderzoek maakt duidelijk dat er geen verschil is in de mate van integratie tussen personen van Turkse en Marokkaanse herkomst met meerdere paspoorten of met alleen een Nederlands paspoort. Voorzover er verschillen zijn, hangen die, zoals gezegd, samen met het opleidingsniveau en de beheersing van de Nederlandse taal.⁵⁰

Daarnaast levert het onderzoek enige indicatie op dat Turken en Marokkanen met meer dan één paspoort in hun vrije tijd minder omgaan met autochtone Nederlanders en zich minder identificeren als Nederlander dan Turken en Marokkanen met uitsluitend een Nederlands paspoort. Ook kan uit het onderzoek worden afgeleid dat ten aanzien van belangrijke integratie-indicatoren, zoals werk, opleidings- en beroepsniveau, contacten

50 Zie ook Ersanilli, Evelyn & Ruud Koopmans (nog te verschijnen) ‘Rewarding integration? Citizenship regulations and socio-cultural integration of immigrants in the Netherlands, France and Germany’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Dit onderzoek levert eveneens aanwijzingen dat meervoudige nationaliteit niet bepalend is voor de mate van integratie.

met autochtonen en zich thuis voelen in Nederland, er tussen Turken en Marokkanen met uitsluitend een Nederlands paspoort en Turken en Marokkanen met meerdere paspoorten géén verschil is. Overigens wijst het onderzoek evenzeer uit dat er aanwijzingen zijn dat Nederlanders met eveneens de Turkse of Marokkaanse nationaliteit beter zouden zijn geïntegreerd dan houders van alleen de nationaliteit van het herkomstland.

Ten aanzien van de hiervoor gegeven onderzoeksresultaten en conclusies moet – nogmaals – worden benadrukt dat het onderzoek zich richt op de samenhang tussen de verschillende integratie-indicatoren en het bezit van één of meerdere nationaliteiten. Daarmee wordt dus niets gezegd over de causaliteit van de gevonden samenhang.

4.4 Bijzondere categorieën: militairen en ambtsdragers

In het verlengde van het debat over loyaliteit en integratie is er ook discussie over de dubbele (Turks/Nederlandse) nationaliteit van in Turkije dienstplichtige militairen. In de Verkenning is beschreven dat de politieke discussie vooral gaat over de vraag of het vervullen van de militaire dienst (zowel ten aanzien van de Turkse dienstplicht als de beroepsmatige Nederlandse militaire dienst) te verenigen valt met het hebben van een meervoudige nationaliteit en de vraag of de dienstplicht in een ander land de integratie in en de loyaliteit aan het land van verblijf beïnvloedt.

Tegenstanders van een meervoudige nationaliteit stellen dat deze militairen het risico zouden lopen in een loyaliteitsconflict te raken wanneer Turkse troepen en Nederlandse militairen tegenover elkaar zouden komen te staan.

Zowel de WRR als Van der Burg⁵¹ vinden in dit verband dat het aan de burger zelf is om te beslissen of hij in militaire dienst gaat. Als hij kiest voor het behoud van meer dan één nationaliteit en bereid is de extra lasten daarvan te dragen, kan dat voor de Nederlandse staat geen reden zijn om een dubbele nationaliteit te ontmoedigen. Wanneer hij kiest om niet in Turkse militaire dienst te gaan (om wat voor reden dan ook) zal hij dat moeten afkopen of anders afstand moeten doen van de Turkse nationaliteit. Voorheen was afstand doen van de Turkse nationaliteit alleen mogelijk wanneer was voldaan aan de Turkse dienstplicht, maar dat is sinds een wijziging in de Turkse wetgeving in 1995 niet meer het geval (betrokkene moet wel voldoen aan de opkomstplicht). Voorheen was afstand doen ook problematisch omdat dan allerlei vermogensrechten vervielen. Maar ook die beperkingen gelden niet meer sinds 2004.⁵²

In de situatie dat Nederland en Turkije in een oorlogssituatie tegenover elkaar staan, zal de betrokkene, met de Nederlandse of de Turkse nationaliteit, dus moeten kiezen: uit de Nederlandse militaire dienst treden of afstand doen van de Turkse nationaliteit.⁵³ Overigens stellen de WRR en anderen⁵⁴ dat het hier een ‘als-dan’ situatie betreft met een hoog theoretisch gehalte. Voorts moet worden bedacht dat personen met exclusief de Nederlandse nationaliteit maar met nauwe banden met familie of andere betrekkingen in het

51 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Identificatie met Nederland*, Amsterdam, Den Haag: Amsterdam University Press, p. 182 e.v. en W. van der Burg, Burg, W. van der, C.J.M. Schuyt & J.H. Nieuwenhuis (2008), *Multiculturaliteit en recht: preadviezen* (HNJV 2008-1), Deventer: Kluwer, p. 52 e.v.

52 Uit het onderzoek van het Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES), uit 2008, komt wel naar voren dat de procedures voor het doen van afstand van de Turkse nationaliteit soms lang kunnen duren.

53 *Kamerstukken II*, 31088, nrs. 5 en 6.

54 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Identificatie met Nederland*, Amsterdam, Den Haag: Amsterdam University Press, p. 182 e.v. en W. van der Burg, Burg, W. van der, C.J.M. Schuyt & J.H. Nieuwenhuis (2008), *Multiculturaliteit en recht: preadviezen* (HNJV 2008-1), Deventer: Kluwer, p. 52 e.v.

land van herkomst in zo'n situatie ook tussen twee vuren zullen komen te staan. Een andere vraag is of het vervullen van de Turkse dienstplicht een belemmering vormt voor de integratie van Turken die ook beschikken over de Nederlandse nationaliteit. Er zijn geen concrete aanwijzingen dat daarvan sprake is. Evenmin is hiernaar uitgebreid onderzoek verricht. Het onderzoeksrapport van het Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES) uit 2008, dat is uitgevoerd onder een beperkt aantal Nederlandse Turken, levert indicaties op dat de Turkse dienstplicht geen invloed heeft op de mate van integratie van de betrokkene in Nederland, maar specifiek onderzoek hiernaar is niet verricht.

De discussie over loyaliteit richt zich ook op de positie van bipatride ambtsdragers. In de Verkenning werd al beschreven dat de benoeming van de staatssecretarissen Albayrak en Aboutaleb in Nederland aanleiding is geweest tot een emotioneel geladen debat over de vraag of bewindspersonen en bestuurlijke ambtsdragers een meervoudige nationaliteit mogen hebben. In de Verkenning werd in dit kader de vraag opgeworpen of Nederlanders met een dubbele nationaliteit afstand moeten doen van de niet-Nederlandse nationaliteit om politieke en bestuurlijke ambten te bekleden. Tot nu toe is er een ruime parlementaire meerderheid die van opvatting is dat de ambtseed een voldoende uiting van loyaliteit is aan de belangen van de Nederlandse staat en samenleving.

Degenen die menen dat bipatriden geen ambtsdragers mogen zijn, stellen dat een meervoudige nationaliteit van bewindslieden tot loyaliteitsproblemen kan leiden en dat betrokkenen daarom afstand dienen te doen van hun niet-Nederlandse nationaliteit. Het Nederlandse parlement heeft zich in 2007 in overgrote meerderheid van dit standpunt gedistantieerd. De minister van Justitie heeft er daarbij op gewezen dat het stellen van een afstandseis aan bi- of multipatride bewindspersonen, los van de loyaliteitsvraag, ontoelaatbaar is omdat dit strijdig is met artikel 3 van de Grondwet, dat zegt dat alle Nederlanders op gelijke voet benoembaar zijn. Het vereiste dat zij niet nog een andere nationaliteit mogen bezitten zou, volgens de minister van Justitie, dan ook ten aanzien van hen een ongerechtvaardigd onderscheid opleveren.⁵⁵

Van der Burg verwerpt om een andere reden een afstandseis voor ambtsdragers. Hij benadrukt dat er inmiddels 1 miljoen Nederlanders zijn die naast het Nederlanderschap één of meer andere nationaliteiten hebben. Het zou volgens hem onwenselijk zijn deze omvangrijke minderheid uit te sluiten van politieke en ambtelijk bestuurlijke functies.⁵⁶

De ACVZ deelt beide laatstgenoemde standpunten. Daarbij komt dat tot op heden in de geschiedenis op nationaal en decentraal niveau een veelheid van ambtsdragers met meerdere nationaliteiten is voorgekomen, zoals ministers, diplomaten en naar alle waarschijnlijkheid ook leden van het Koninklijk Huis. Van enig concreet probleem is daarbij nooit gebleken. Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat de parlementaire controle borg staat voor een kritische beoordeling van concrete problematische situaties, aangenomen dat deze zich ooit zouden voordoen.

4.5 Kiesrecht en nationaliteit

In de Verkenning is in het verlengde van de loyaliteitskwestie, ook de relatie tussen het kiesrecht en meervoudige nationaliteit aangekaart. Daarbij is de vraag gesteld of de politieke vertegenwoordiging op nationaal niveau onder druk zou komen te staan als strikt wordt vastgehouden aan de afstandseis. De gedachte daarbij is dat als mensen niet naturaliseren omdat

55 Motie Fritsma, *Kamerstukken II*, 30166, nrs. 24 en 25.

56 W. van der Burg, Burg, W. van der, C.J.M. Schuyt & J.H. Nieuwenhuis (2008), *Multiculturaliteit en recht: preadviezen* (HNJV 2008-1), Deventer: Kluwer, p. 52 e.v.

zij geen afstand willen doen van hun oorspronkelijke nationaliteit, zij daardoor niet kunnen stemmen en ook niet, anders dan op lokaal niveau, politiek actief kunnen zijn. Na een korte uiteenzetting over het kiesrecht in Nederland volgt een overzicht van argumenten die voor- en tegenstanders gebruiken als het gaat om de relatie tussen kiesrecht en meervoudige nationaliteit. Daarna wordt ingegaan op wederkerigheid en de wenselijkheid danwel de mogelijkheden om met wijzigingen in de Kieswet maatregelen te nemen om het deelnemen aan verkiezingen in meerdere landen te beperken.

Kiesrecht in Nederland

Het recht om een stem uit te brengen (actief kiesrecht) en het recht om zich verkiesbaar te stellen (passief kiesrecht) is, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen, voor iedere Nederlander in de Grondwet vastgelegd. In de Kieswet zijn de regels verder uitgewerkt. Het actief en passief kiesrecht voor Provinciale Staten en de Tweede Kamer is voorbehouden aan Nederlanders, ook als zij daarnaast nog een andere nationaliteit bezitten. De leden van de Gemeenteraad kunnen worden gekozen door Nederlanders en door vreemdelingen die langdurig rechtmatig verblijf in Nederland hebben.⁵⁷

Kiesrecht versus loyaliteit; voor- en tegenstanders

Voorstanders van het vasthouden en verder aanscherpen van de afstandseis voeren aan dat bij meervoudige nationaliteit nog steeds aan het politieke leven in het land van herkomst kan worden deelgenomen. Migranten die na hun naturalisatie deelnemen aan het politieke leven van hun land van herkomst, zo is de stelling, bewijzen daarmee loyaliteit aan dat land, in plaats van aan Nederland.⁵⁸

Ook de minister acht het, volgens de toelichting op eerdergenoemd wetsvoorstel, onwenselijk dat migranten na naturalisatie door deelname aan verkiezingen feitelijk politiek invloed kunnen blijven uitoefenen in het land van herkomst. De minister wil dit beperken door bij verlening van het Nederlanderschap vast te houden aan de afstandseis.⁵⁹ De afstandseis zou de migrant dwingen zich te richten op het land van vestiging.

Aan de andere kant worden ook argumenten aangedragen om niet te restrictief met het kiesrecht om te gaan. In een globaliserende wereld hebben ‘*non-resident nationals*’ (niet in het land van hun nationaliteit verblijvende personen) soms grote belangen bij de politieke ontwikkelingen in hun land van herkomst. Zij kunnen er onroerend goed bezitten en investeringen hebben. Ook moeten zij soms belasting betalen en zorgen zij dikwijls voor ‘*remittances*’.⁶⁰ Daarnaast hebben zij vaak de wens op een later tijdstip naar het land van herkomst terug te keren.⁶¹

De ACVZ is van mening dat deelnemen aan verkiezingen in het land van herkomst niets zegt over en ook niet in de weg staat aan belangstelling voor en betrokkenheid bij het woonland of land van tweede nationaliteit. Zoals eerder opgemerkt, wordt maatschappe-

57 Grondwet artikelen 4, 54 en 56 en Kieswet artikelen B1, B2, B3, V3 en V4.

58 De Verkenning, p. 62.

59 *Kamerstukken II*, 30166, nr. 25.

60 Overmaking van loon en salaris naar een rekening in het herkomstland waarmee dat land de facto de beschikking krijgt over buitenlandse valuta.

61 P.J. Spiro, ‘Political rights and dual nationality’, in D. A. Martin en K. Hailbronner (red), *Rights and duties of dual national*, Den Haag: Kluwer 2003, p. 139.

lijke en politieke participatie van alle burgers van groot belang geacht. De vraag is of politieke belangstelling of participatie in het land van herkomst daarom bezwaarlijk is. Het geeft aan dat men in ieder geval een binding kan en wil aangaan met een land en betrokken is bij het welzijn daarvan. Dat betekent dat dit ook mogelijk is voor het woonland (lees: Nederland), ook al liggen er elders (ook) wortels en ook al is men er (nog) niet (altijd volledig) bekend met de politieke verhoudingen en de maatschappelijke vraagstukken. Politieke belangstelling en activiteit in het land van herkomst zouden een opstap kunnen betekenen voor politieke participatie in Nederland.⁶² Daarnaast zal het gebruik van het kiesrecht in het land van herkomst naar verwachting niet behoeven te leiden tot verminderde uitoefening van het kiesrecht in Nederland.

De ACVZ is verder ook van mening dat het democratisch gehalte van een staat er bij gebaat is dat zoveel mogelijk personen die er permanent wonen ook volledig van hun democratische rechten en dus van actief en passief kiesrecht gebruik maken. Het is niet goed als een grote groep ingezetenen om formeel-juridische redenen is uitgesloten van het actief en passief kiesrecht. Toelaten van meervoudige nationaliteit door af te zien van de afstandseis, is een mogelijke oplossing hiervoor.

Nederlanders in het buitenland

Er wonen veel Nederlanders in het buitenland. Er is in het verleden na veel discussie uitdrukkelijk voor gekozen om ook de in het buitenland wonende Nederlanders de mogelijkheid te geven te stemmen; hiertoe is de Kieswet aangepast.⁶³ Elke Nederlander heeft het recht om te stemmen voor de landelijke verkiezingen, ook als deze Nederlander een tweede nationaliteit bezit.⁶⁴ Er is geen enkele reden om aan dit recht, dat door duizenden Nederlanders in den vreemde op prijs wordt gesteld, te tornen.

Naar de mening van de ACVZ is het onlogisch en onjuist om in vergelijkbare gevallen met twee maten te meten. Als Nederlanders, woonachtig in het buitenland met een andere nationaliteit, zowel in Nederland als in dat andere land van hun stemrecht gebruik mogen maken moet worden betwijfeld of er een rechtvaardigingsgrond is voor regelgeving die beperkingen op kan leveren ten aanzien van een vergelijkbare categorie in Nederland. De ACVZ acht het om de redenen hiervoor vermeld, onwenselijk om in de Kieswet te regelen dat Nederlanders met een meervoudige nationaliteit niet in twee landen tegelijk mogen stemmen. Weliswaar zou hiermee het bezwaar van de minister, dat men zich niet volledig op Nederland richt bij stemmen in een ander land, worden weggenomen, maar daarmee komt het stemrecht van alle Nederlanders met een meervoudige nationaliteit die in het buitenland wonen ook te vervallen en is de lange strijd die in 1983 heeft geresulteerd in deze mogelijkheid in één klap teniet gedaan.

Internationale afspraken over het gebruik van het kiesrecht zijn moeilijk te maken. Nog afgezien van het feit dat het van enkele landen niet eens mogelijk is om afstand te doen van de nationaliteit is het maar de vraag of deze landen hun burgers willen beperken in het stemrecht of registratie als kiezer aan een ander land zullen doorgeven. Het is voorts welhaast onmogelijk om na te gaan of iemand in een ander land gebruik heeft gemaakt van zijn stemrecht.

62 Hierbij valt te denken aan de politieke vluchteling die belangstelling heeft voor de politieke ontwikkelingen in zijn land van herkomst. Ook voor arbeidsmigranten blijft het land van herkomst belangrijk, ook in politiek opzicht. Het kiezers-potentieel buiten het land van herkomst kan met zijn stem bijdragen aan democratisering en verbeteringen in het land van herkomst.

63 Sinds 1983 is het voor Nederlanders die in het buitenland wonen mogelijk te stemmen voor de landelijke verkiezingen.

64 Voor de Provinciale Staten en gemeenteraadsverkiezingen is het noodzakelijk dat de Nederlander tevens ingezetene van de provincie respectievelijk de gemeente is; Kieswet artikelen B2 en B3.

HOOFDSTUK 5

Nationaliteit en de persoonlijke levenssfeer

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol die nationaliteit speelt bij het nemen van beslissingen over zaken in de persoonlijke levenssfeer. Aan de orde komt daarbij de relatie tussen nationaliteit en (re)migratie, strafrecht en het familierecht. Het meest uitvoerig zal worden ingegaan op de remigratieproblematiek omdat dit onderwerp regelmatig in de politieke discussie over terugkeer op de voorgrond treedt.

5.1 Nationaliteit en remigratie

In het maatschappelijk debat over meervoudige nationaliteit is de aandacht vooral gevestigd op de vraag of het nuttig dan wel nodig is dat bij verkrijging van de Nederlandse nationaliteit afstand wordt gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit. Het vraagstuk van meervoudige nationaliteit is echter breder. Meervoudige nationaliteit kan ook effect hebben op het remigratieproces van mensen die, na lang in Nederland te hebben gewoond, willen terugkeren naar het land van oorsprong. Die situatie komt zeer regelmatig voor, reden waarom daartoe regels zijn gesteld in de zogeheten Remigratiewet. In tegenstelling tot de thema's in de voorgaande paragrafen, richt de afstandseis bij remigratie zich echter niet op de oorspronkelijke nationaliteit maar op de Nederlandse nationaliteit. De Remigratiewet eist, bij gebruikmaking van de faciliteiten die deze biedt, dat afstand wordt gedaan van de Nederlandse nationaliteit als betrokkene nog beschikt over de oorspronkelijke nationaliteit. De uitwerking van dit vereiste op het remigratieproces is vooral van belang omdat vanuit de politiek vrijwillige remigratie als een te ondersteunen verschijnsel wordt aangemerkt. Een mogelijke rem op remigratie, die kan ontstaan door de gestelde vereisten, is daarom ongewenst.

Deze paragraaf geeft ten eerste een beschrijving van de remigratieondersteuning die in Nederland bestaat. Daarna wordt ingegaan op de achtergronden van de regeling. Afgesloten wordt met het voorstel om meervoudige nationaliteit toe te staan. Dit zal het voor bepaalde groepen remigranten gemakkelijker maken te voldoen aan de eisen van de Remigratieregeling.

Remigratieondersteuning

Op 1 april 2000 is de Remigratiewet (Rw) in werking getreden. De wet biedt ondersteuning aan hen die willen remigreren en daarbij financiële ondersteuning nodig hebben. Het Nederlands Migratie Instituut (NMI) geeft voorlichting en begeleiding aan potentiële remigranten.⁶⁵ De Sociale VerzekeringsBank geeft uitvoering aan de regeling door het verstrekken van de daarbij behorende voorzieningen.

De voorzieningen van de Remigratiewet zijn bedoeld voor door de minister (voor Wonen, Wijken en Integratie) aangewezen minderheidsgroepen. Uit de 'Regeling aanwijzing doelgroepen Remigratiewet' volgt dat personen die in het bezit zijn van één van

65 Uit het jaarverslag 2007 van het NMI blijkt dat de volgende aantallen personen zijn vertrokken met behulp van de Remigratiewet, in 2005: 1.851; in 2006: 1.840; in 2007: 1.725.

de daarin genoemde nationaliteiten, personen die één van deze nationaliteiten hebben bezeten en personen van wie één van de ouders de nationaliteit bezit of heeft bezeten onder de voorzieningen kunnen vallen.⁶⁶ Daarnaast komen personen in het bezit van een verblijfsvergunning op basis van artikel 8 lid c of d Vw 2000, dat wil zeggen een asielstatus voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd, in aanmerking voor de regeling.

De persoon uit de minderheidsgroep kan een meerderjarige verblijfsgerechtigde vreemdeling zijn of een meerderjarige Nederlander (met of zonder een andere nationaliteit) die verklaart de nationaliteit van het bestemmingsland (wederom) te verkrijgen. De *basisvoorziening* omvat de kosten van vervoer en een tegemoetkoming in de kosten van hervestiging. De *remigratievoorziening* bestaat uit een vergoeding voor de kosten van vervoer en verhuizing en een periodieke uitkering voor remigranten van ten minste 45 jaar oud.⁶⁷

Remigratie als wenselijk verschijnsel

Mede gelet op de snel vergrijzende samenleving is het om meerdere redenen goed als mensen die – meestal op latere leeftijd – terug willen naar hun land van herkomst, daartoe in de gelegenheid worden gesteld. Remigratie biedt maatschappelijke voordelen. Terugkeer van een oudere groep migranten betekent een vermindering van uitkeringen en subsidies, en van het aantal mensen dat een beroep doet op zorg. Met de uiteindelijke intrekking van het Wetsvoorstel tot afschaffing van de Remigratiewet⁶⁸ is duidelijk geworden dat de kosten van de Remigratiewet opwegen tegen de kosten die met afschaffing gepaard zouden gaan. Uit een brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie d.d. 7 september 2004 blijkt dat ‘intrekking van de Remigratiewet een lastenverzwaring betekent voor de Rijksbegroting als geheel doordat er minder belastinginkomsten, hogere sociale uitkeringen, uitgaven voor huursubsidie en gezondheidszorg zijn.’⁶⁹ Remigratie en de daarbij door de Remigratiewet geboden ondersteuning, gelet op deze gegevens, verdienen in ieder geval zo min mogelijk door bureaucratische voorschriften en regels te worden belemmerd. Voorkomen moet worden dat mensen hierdoor afzien van remigratie.

Wat bepaalt de remigratiewet ten aanzien van nationaliteit?

Zoals eerder aangegeven is één van de expliciete voorwaarden om voor de remigratieregeling in aanmerking te komen het vereiste afstand te doen van de Nederlandse nationaliteit. Een Nederlander die wenst te remigreren naar het land van herkomst dient al hetgeen te doen wat in redelijkheid mogelijk is, om binnen een redelijke termijn de nationaliteit van het bestemmingsland te verkrijgen (artikel 2 en 3 Rw). Van remigranten die in het bezit zijn van een dubbele nationaliteit, die van het herkomst- cq. bestemmingsland en de Nederlandse, wordt vereist dat zij afstand doen van de Nederlandse nationaliteit bij de aanvraag. Volgens het NMI kan dit belemmerend werken.

66 Grieks, Italiaans, Portugees, Spaans, ex-Joegoslavisch, Kaapverdisch, Marokkaans, Surinaams, Tunesisch, Turks, Moluks en Chinees.

67 Zij moeten gedurende minimaal 6 maanden een werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- of bijstandsuitkering ontvangen of gepensioneerd zijn.

68 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 29 020, nr. 10.

69 *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29 020, nr. 9.

Mogelijke oplossing

Het toestaan van meervoudige nationaliteit in de RWN zou de remigratie onder de huidige Remigratiewet voor een deel van de potentiële remigranten kunnen vergemakkelijken en kan daarmee een positieve uitwerking op de remigratiecijfers hebben. Immers, de migrant hoeft geen moeite meer te doen om de oorspronkelijke nationaliteit terug te verkrijgen, die heeft men namelijk kunnen behouden. Vooral voor landen waarbij het een langdurig proces is om de nationaliteit terug te krijgen kan het voordelig werken als meervoudige nationaliteit zou zijn toegestaan. Het toestaan van meervoudige nationaliteit laat in beginsel onverlet dat bij een aanvraag voor een remigratieregeling het vereiste zou kunnen worden gesteld afstand te doen van de Nederlandse nationaliteit. Echter, het afstand moeten doen van de Nederlandse nationaliteit zal dan nog steeds een belemmering kunnen vormen om te remigreren. Het definitief doorsnijden van de banden met Nederland zal voor sommige groepen onwenselijk blijven, of dit nu komt door emotionele en persoonlijke banden zoals in Nederland wonende kinderen of door onstabiele situaties in het land van herkomst. De verplichting afstand te doen van de Nederlandse nationaliteit geeft bij een groot gedeelte van de potentiële remigranten de doorslag om niet van de regeling gebruik te maken.⁷⁰

Het is duidelijk dat de afstandseis bij remigratie voortkomt uit de vrees dat misbruik wordt gemaakt van de remigratiesubsidie en dat bij moeilijkheden in het land van herkomst weer snel naar Nederland wordt verhuisd. Maar misbruik van de remigratiesubsidie is te voorkomen door een terugbetalingsregeling bij terugkeer naar Nederland binnen een zekere periode in te stellen. De mogelijkheid van circulaire migratie kan bij behoud van de Nederlandse nationaliteit natuurlijk voor sommigen werkelijkheid worden. Ook die situatie zal echter ten opzichte van voortdurend in Nederland verblijven voor Nederland financiële en andere voordelen bieden. Daarbij moet worden overwogen dat veelal de afstand en de financiële consequenties van migratie een frequent wisselen van woonland in de weg zullen staan.

5.2 Strafrecht

In de Verkenning is reeds geconstateerd dat de afstandseis met als gevolg exclusief Nederlanderschap de minste problemen oplevert bij verzoeken tot uitleveren van criminelen. Het voorkomt dat een crimineel zich 'schuil kan houden' in een ander land. Tevens is beschreven dat een dubbele nationaliteit aan de andere kant in sommige situaties (één en ander uiteraard afhankelijk van de bilaterale afspraken over uitlevering) ook de mogelijkheid biedt om aan dat betreffende land de uitlevering van een onderdaan te vragen die ook de Nederlandse nationaliteit bezit, zodat berechting vanwege een in Nederland gepleegd misdrijf mogelijk is. Een afstandseis zou deze mogelijkheid in de weg staan.

In Nederland komt het volgens mededelingen van het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie regelmatig voor dat in Nederland wonende plegers van ernstige misdrijven naar het land van hun tweede nationaliteit vluchten en de Nederlandse staat moeilijkheden ondervindt bij de uitlevering. De afstandseis voorkomt die problemen

70 Uit het jaarverslag van het Nederlands Migratie Instituut van 2007 blijkt dat het afstand moeten doen van de Nederlandse nationaliteit op zichzelf al een opstakel vormt voor remigranten. Naast de angst voor instabiliteit in de landen waarheen wordt geremigreerd, bestaat ook de wens om de banden met Nederland, waar de migrant langdurig heeft gewoond en waar vaak de kinderen blijven wonen, niet definitief door te snijden. Zie Nederlandse Migratie Instituut, Jaarverslag 2007, p. 9, 11 en 12.

waarschijnlijk goeddeels, maar dit slaat in het tegendeel om als betrokkenen vanwege de afstandseis niet naturaliseren. Vluchten zij dan naar het land van hun enige nationaliteit dan is uitlevering (nog) veel problematischer.

5.3 Familierecht en meervoudige nationaliteit

In de verkenning van de ACVZ over meervoudige nationaliteit en familierecht, is erop gewezen dat het bezit van een meervoudige nationaliteit een complicatie kan betekenen voor rechtsbeoefenaren en voor betrokken partijen. Het medebezit van de Nederlandse nationaliteit leidt immers niet op alle subgebieden van het familierecht tot toepassing van het Nederlandse recht. Dikwijls wordt een effectiviteitstoets aangewend om te beslissen of een persoon de sterkste banden heeft met het Nederlandse recht of met het recht van de andere nationaliteit. De uitkomst van de toets is bepalend voor het toepasselijke recht. De effectiviteitstoets roept om verschillende redenen bezwaren op. Voor velen is het curieus dat aan de ene kant het bezit van de Nederlandse nationaliteit sterke banden met Nederland veronderstelt maar aan de andere kant deze band opnieuw onderzocht moet worden bij behoud van de oorspronkelijke nationaliteit om een beslissing te nemen over het toepasselijke recht in een bepaalde familierechtelijke situatie. Een vaak gehoorde opmerking is bovendien dat de effectiviteitstoets voor partijen rechtsonzekerheid betekent aangezien de rechter eerst na de toets uitsluitsel kan geven over het recht dat in de procedure moet worden toegepast. De rechtsonzekerheid wordt ook veroorzaakt door de onduidelijkheid over de criteria die door de rechter worden gehanteerd om uiteindelijk te kiezen voor het ene of het andere recht.

Bij deze bezwaren dient echter te worden opgemerkt dat de subgebieden van het familierecht waarin de effectiviteitstoets toepassing vindt, beperkt zijn. Het Nederlandse recht dat meestal het recht van de woonplaats van partijen is, wordt op een belangrijk aantal gebieden van het familierecht toegepast ongeacht het aantal nationaliteiten dat partijen bezitten. Dit geldt onder andere bij de regeling van het namenrecht, de ouderlijke verantwoordelijkheid en de alimentatie. Bovendien leidt de effectiviteitstoets meestal tot toepassing van het Nederlandse recht wanneer één van de nationaliteiten van betrokkene de Nederlandse is. Dit is het geval in het huwelijks- en echtscheidingsrecht. Leidt de toets tot toepassing van het buitenlandse recht dan kan strijd van dat recht met de Nederlandse openbare orde tot uitsluiting ervan leiden bij zowel enkelvoudige als ook bij meervoudige nationaliteit.

De steeds vaker voorkomende aanknoping bij het Nederlandse recht, zelfs wanneer een bepaalde regeling de effectiviteitstoets toelaat, heeft geleid tot het voorstel om in een toekomstige wet over internationaal privaatrecht de effectiviteitstoets slechts onder strenge voorwaarden toe te passen. Is het nationale recht op grond van de internationaal privaatrechtelijke regels van toepassing terwijl betrokkene in het bezit is van meer dan één nationaliteit, dan blijft de effectiviteitstoets in beginsel achterwege. Als nationaal recht geldt namelijk het recht van de staat waarvan betrokkene de nationaliteit bezit en waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft.⁷¹ De effectiviteitstoets is slechts aangewezen wanneer betrokkene geen gewone, duurzame verblijfplaats heeft in het land van één van de nationaliteiten die hij bezit. Deze ontwikkeling betekent voor partijen met een meervoudige nationaliteit meer rechtszekerheid en meer duidelijkheid over het toepasselijke recht in familierechtelijke aangelegenheden. De effectiviteitstoets in het familierecht kan met andere woorden geen argument zijn om de mogelijkheden van meervoudige nationaliteit te beperken.

71 Artikel 4 Voorontwerp Algemene bepalingen wet internationaal privaatrecht.

In discussies over de gevolgen van meervoudige nationaliteit in relatie tot het familierecht wordt verder gewezen op de mogelijkheden van keuze voor de toepassing voor het recht van één van de nationaliteiten. Een dergelijke mogelijkheid zou bij het bezit van een enkele nationaliteit ontbreken. Dat zou volgens sommige critici tot ongelijke behandeling leiden. Hierbij dient erop gewezen te worden dat de ontwikkeling van de keuzemogelijkheid in het internationaal privaatrecht beïnvloed is door het materiële recht in interne aangelegenheden. Op verschillende gebieden van het familierecht bestaat de mogelijkheid om convenanten te sluiten met de andere partij of om notarieel voor een bepaalde regeling te kiezen. Denk aan afspraken op het gebied van het huwelijksvermogensregime, het gezag over de kinderen en de alimentatie na echtscheiding. Van ongelijke behandeling is met andere woorden geen sprake.

De ACVZ onderschrijft het voorstel om bij meervoudige nationaliteit de mogelijkheden van een effectiviteitstoets in het familierecht tot een minimum te beperken. De ACVZ is van mening dat deze ontwikkeling in het belang is van de rechtszekerheid voor alle betrokkenen. In gevallen waarin een regeling de effectiviteitstoets toelaat, stelt de ACVZ voor om duidelijke, objectieve criteria te ontwerpen om de sterkte van de banden met het recht van één van de nationaliteiten te beoordelen.

Slotbeschouwing en aanbevelingen

Inleiding

In dit advies staat de vraag centraal hoe Nederland, tegen de achtergrond van een snel veranderende internationale context, moet omgaan met het verschijnsel meervoudige nationaliteit. Het gaat in het bijzonder om de vraag welke voor- en nadelen verbonden zijn aan het toelaten van de combinatie van het Nederlanderschap met één of meer andere nationaliteiten. Zoals vermeld in hoofdstuk 1 heeft de ACVZ gekozen voor een brede benadering van het verschijnsel waarbij is nagegaan hoe meervoudige nationaliteit zich verhoudt tot de in de Verkenning geïdentificeerde aandachtspunten.

Overwegingen

De ACVZ komt, mede op grond van alle in beschouwing genomen informatie, in het bijzonder ook het onderzoek van De Groot en Vink, tot de volgende constatering en overwegingen:

- In Nederland geldt de hoofdregel dat bij naturalisatie afstand moet worden gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit. De uitzonderingen op de afstandseis in de Rijkswet op het Nederlanderschap zorgen er echter voor dat de facto de meeste naturalisandi hun oorspronkelijke nationaliteit niet hoeven op te geven.
- Dat een persoon daadwerkelijke en effectieve banden met meer dan één land kan hebben, dus ook over meerdere nationaliteiten kan beschikken, is een door wetenschappelijk onderzoek bevestigd ervaringsgegeven dat in de laatste decennia in de gehele wereld in toenemende mate wordt geaccepteerd. Dat blijkt niet alleen uit Europese verdragen op het terrein van nationaliteitsrecht, maar inmiddels ook uit het nationale recht van de overgrote meerderheid van de voor de achtergrondstudie bestudeerde achttien staten. Nederland behoort in dit opzicht tot een kleine minderheid van landen waar nog een afstandseis wordt gehanteerd.
- Vastgesteld is dat de Europese Unie tot op heden nog geen enkele poging heeft ondernomen om het nationaliteitsrecht van de lidstaten te beïnvloeden. Het zijn de lidstaten en niet de Europese Unie die de verwervings- en verliesgronden van de nationaliteit van de lidstaten bepalen. Een volstrekte autonomie hebben de lidstaten echter niet.
- Er is een grote verscheidenheid in de uitwerking van de verwervings- en verliesgronden van de nationaliteit van diverse Europese staten en daardoor ten aanzien van de mogelijkheden om een meervoudige nationaliteit te bezitten. Meer eenheid en eenduidigheid in de systematiek van de nationaliteitswetgeving in Europa zou grote voordelen hebben. Pogingen tot het voorbereiden van dergelijke regelgeving zijn tot op heden niet ondernomen in de Europese Unie. Nederland zou daarbij wellicht – op termijn – een rol kunnen spelen. Binnen de Raad van Europa zijn wel acties ondernomen om meer eenheid in het nationaliteitsrecht te scheppen. Nederland ondersteunt die acties. Het verdient aanbeveling dat Nederland de wenselijkheid daarvan internationaal, met name in het kader van de Raad van Europa, nog sterker onderstreept en stimuleert.

- Daarnaast constateert de ACVZ met betrekking tot de in hoofdstuk 4 en 5 besproken maatschappelijke aandachtspunten, dat het beschikken over meerdere nationaliteiten geen aantoonbare nadelige maatschappelijke effecten heeft en dat acceptatie van meervoudige nationaliteit mogelijk zelfs een positieve uitwerking kan hebben op de Nederlandse samenleving.

Conclusies

Het in de voorgaande hoofdstukken overwogene leidt tot de volgende conclusies:

- De ACVZ stelt vast dat in het debat slechts wordt gesproken over *veronderstelde* loyaliteitsconflicten. Er zijn echter geen wetenschappelijke onderzoeken bekend die aanwijzingen bevatten dat het beschikken over meerdere nationaliteiten daadwerkelijk leidt tot loyaliteitsconflicten die een belemmering vormen voor de identificatie met Nederland.

Bovendien vormt inperking van meervoudige nationaliteit geen enkel beletsel voor de aanwezigheid van sociale, culturele, emotionele en soms ook economische banden met meerdere staten. Immers, ook Nederlanders die afstand hebben gedaan van hun oude nationaliteit, verliezen daarmee niet de binding met het land van oorsprong.

De ACVZ onderschrijft de visie van de WRR over meervoudige nationaliteit. De ACVZ is, met de WRR, van opvatting dat indien de overheid de emotionele binding met Nederland wenst te bevorderen, de eis afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit daartoe niet een effectief middel is omdat een dergelijke voorwaarde de betrokkene voor een onwenselijk dilemma plaatst. Op grond van gesprekken met (vertegenwoordigers van) minderheidsgroepen acht de ACVZ het niet onwaarschijnlijk dat in een dergelijke situatie een serieus deel van de betrokkenen zal afzien van het Nederlanderschap.

- Integratieproblemen zijn volop aanwezig. De ACVZ is dan ook van oordeel dat het integratievraagstuk hoog op de politieke en bestuurlijke agenda behoort te blijven. De ACVZ constateert dat de causale relatie die in het integratiedebat vaak wordt gelegd met meervoudige nationaliteit echter door geen enkel onderzoek wordt bevestigd. Op grond van het SCP onderzoek concludeert de ACVZ dat er indicaties zijn dat een relatief laag integratieniveau eerder samenhangt met het opleidingsniveau en de beheersing van de Nederlandse taal dan met het bezit van één of meer nationaliteiten. Voorts is van belang dat uit het onderzoek naar voren komt dat er aanwijzingen zijn dat Turken en Marokkanen met een Nederlands paspoort en een paspoort van hun land van oorsprong beter zijn geïntegreerd dan Turken en Marokkanen die uitsluitend een Turks respectievelijk een Marokkaans paspoort hebben.
- Aanvaarding van meervoudige nationaliteit, en daarmee ook de aanvaarding van het hebben van emotionele bindingen met meerdere landen, kan de verbondenheid met Nederland versterken en daarmee het integratieproces van migrantengroepen gunstig beïnvloeden.
- De Nederlandse staatsgeschiedenis geeft geen enkel voorbeeld van problemen, veroorzaakt door het hebben van meerdere nationaliteiten van politieke ambtsdragers en militairen. Daarmee lijkt dit vooral een academisch aandachtspunt te zijn. Wie bewust de keus maakt de nationaliteit te willen behouden van een land waar de dienstplicht geldt, aanvaardt deze consequentie vrijwillig. Enig voorbeeld waarin in

oorlogssituaties langs deze weg voor Nederland onwenselijke situaties zijn ontstaan is niet gevonden.

Voor ambtsdragers geldt naar het inzicht van de ACVZ daarenboven dat de democratische controle op hun functioneren een adequaat middel is om in (tot op heden theoretische) situaties van belangenconflicten adequaat te reageren.

- Acceptatie van meervoudige nationaliteit, en daarmee het laten vervallen van de afstandseis, voorkomt dat een substantieel deel van de Nederlandse ingezetenen niet deelneemt aan de landelijke en provinciale verkiezingen. Hiermee wordt een democratisch deficit in Nederland voorkomen.
- Het toestaan van meervoudige nationaliteit in de RWN zou de remigratie onder de huidige Remigratiewet kunnen vergemakkelijken en kan daarmee een positieve uitwerking op de remigratiecijfers hebben. Immers, de remigrant hoeft geen moeite meer te doen om de oorspronkelijke nationaliteit terug te krijgen, die heeft hij namelijk kunnen behouden. Remigratie wordt door de doelgroep als zeer wenselijk ervaren en moet worden gestimuleerd. De circulaire migratie die kan ontstaan door het behoud van het Nederlanderschap geeft geen grote nadelen voor Nederland. Anderzijds zijn daaraan niet alleen voor de betrokkenen maar ook voor de Nederlandse samenleving voordelen verbonden.
- Het hebben van een dubbele nationaliteit leidt in de praktijk in een beperkt aantal gevallen tot opsporings- en/of uitleveringsproblemen. De winst die ten deze zou kunnen voortvloeien uit het hanteren van de afstandseis kan als verlies worden gekenmerkt als die eis leidt tot het afzien van naturalisatie.
- De ACVZ onderschrijft het voorstel om bij meervoudige nationaliteit de mogelijkheden van een effectiviteitstoets in het familierecht tot een minimum te beperken. De ACVZ is van mening dat deze ontwikkeling in het belang is van de rechtszekerheid voor alle betrokkenen. In gevallen waarin een regeling de effectiviteitstoets toelaat, stelt de ACVZ voor om duidelijke, objectieve criteria te ontwerpen om de sterkte van de banden met het recht van één van de nationaliteiten te beoordelen.
- De ACVZ concludeert dat voorstanders van de handhaving, respectievelijk aanscherping van de afstandseis blijken hun uitlatingen uitgaan van een normatieve, niet empirisch getoetste conceptie van de Nederlandse samenleving. Voor zover de afwijzing van meervoudige nationaliteit gebaseerd is op (terechte) zorgen omtrent de positie en het (onmaatschappelijk) gedrag van een zeer beperkt deel van de Nederlandse allochtonen, gaat het om een problematiek die geen verband houdt met de nationaliteit(en) die zij bezitten. Dat vraagstuk hoort daarom niet thuis in de discussie over meervoudige nationaliteit.

Aanbevelingen

Het voorgaande resulteert in de navolgende aanbevelingen:

- Zoek aansluiting bij de overgrote meerderheid van de Europese landen die bij de verwerving van nationaliteit het niet meer van belang achten of daardoor meervoudige nationaliteit ontstaat.
De ACVZ acht het niet zinvol in de nationaliteitswetgeving beperking van meervoudige nationaliteit na te streven en daartoe te eisen dat afstand wordt gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit.

Het is aannemelijk dat volledige aanvaarding van meervoudige nationaliteit een positief effect heeft op de identificatie van nieuwe Nederlanders met Nederland en de integratie in Nederland.

- Bevorder het streven naar een betere onderlinge afstemming van de nationaliteitswetgevingen in Europa en zoek daartoe aansluiting bij bestaande initiatieven van de Raad van Europa. De in toenemende mate internationaal georiënteerde burger, maar ook de samenleving en de economische ontwikkeling, hebben baat bij een grotere duidelijkheid en vergelijkbaarheid van de regelgeving. Nederland zou daartoe een stimulerende rol kunnen spelen door het werk van het comité van experts van de Raad van Europa over nationaliteitsrecht politiek te steunen en daarmee te versterken.
- Pas de remigratieregeling aan in die zin dat geen afstand van de Nederlandse nationaliteit is vereist en dat mogelijk misbruik van remigratiesubsidie wordt voorkomen.

BIJLAGE I

Brief LIZE, d.d. 4 augustus 2008

overlegpartner Rijksoverheid
Zuiderse gemeenschappen



Maliebaan 13

postbus 14065
3508 SC Utrecht
tel. 030 233 21 00
fax 030 232 25 71
e-mail info.lize@lize.nl
www.lize.nl

bank ABN-AMRO nr. 55.50.55.035
k.v.k. Utrecht nr. 40481402

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum:	Bk. 7-8-2008 Verz.
Nummer:	116-014
Code:	

Adviescommissie Vreemdelingenzaken
T.a.v. de heer van Os van den Abeelen
Postbus 93127
2509 AC Den Haag

datum 4 augustus 2008
kenmerk 08/040/DG/recht
onderwerp meervoudige nationaliteit

Geachte leden van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,

Graag willen we u verzoeken om onderstaande mee te nemen in de voorbereiding van uw advies over meervoudige nationaliteit.

Een groot deel van onze achterban heeft een relatie of is getrouwd met iemand van een andere etnische groep, meestal een Nederlander. Bij sommige Lize-groepen is dit zelfs voor een meerderheid het geval. Hun kinderen hebben vrijwel altijd een dubbele nationaliteit. Ook leeft bij onze achterban het gevoel dat ze burger van Europa zijn. Het stellen van beperkingen of het afstand moeten doen van de oorspronkelijke nationaliteit staat voor deze mensen haaks op het idee van één Europa.

Het zal u niet verbazen dat wij voorstander zijn van het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit bij naturalisatie. Naar onze mening zijn alle argumenten op basis waarvan de wetgever uitzonderingen heeft benoemd bij het doen van afstand nog steeds geldig. Wij vinden dan ook dat deze uitzonderingen niet beperkt moeten worden.

Als laatste willen onze grote zorg uitspreken over het voornemen van de minister van Justitie om de afstandsverplichting in te voeren voor tweede generatiemigranten die gebruik willen maken van de optieprocedure. Op grond van contacten met onze achterban zijn wij er van overtuigd dat dan aanzienlijk minder jongeren zullen opteren voor het Nederlanderschap. Naar onze mening zal daarmee het tegenovergestelde bereikt worden van wat de minister beoogt.

Hoogachtend,
Namens het bestuur van Lize


Lucía lameiro Garcia
directeur

Lize behartigt de belangen van personen afkomstig uit Bosnië-Herzegovina, Griekenland, Italië, Kaapverdië, Kroatië, Macedonië, Montenegro, Portugal, Servië, Slovenië en Spanje en hun nakomelingen. Lize maakt deel uit van het Landelijk Overleg Minderheden.

BIJLAGE 2

Literatuurlijst

- Appiah, Kwame Anthony (2005), *The ethics of identity*, Princeton: Princeton University Press.
- Brubaker, Rogers (2004), *Ethnicity without groups*, Cambridge: Harvard University Press.
- Burg, W. van der, C.J.M. Schuyt & J.H. Nieuwenhuis (2008), *Multiculturaliteit en recht: preadviezen* (HNJV 2008-1), Deventer: Kluwer.
- Dagevos, Jaco (2008), *Samenhang dubbele nationaliteit en diverse integratie-indicatoren*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP.
- Doomernik, Jeroen & Eric Cillessen (2008), *Rapportage Turkse dienstplicht en integratie*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Institute for Migration and Ethnic Studies, IMES.
- Driouichi, F. (2007), *De casus inburgering en nationaliteitswetgeving. Iconen van nationale identiteit*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eijsbouts, W.T. e.a. (2004), *Europees Burgerschap*, Den Haag: T.M.C Asser Press.
- Ersanilli, Evelyn & Ruud Koopmans (2008), (nog te verschijnen) 'Rewarding integration? Citizenship regulations and socio-cultural integration of immigrants in the Netherlands, France and Germany', *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- Groot, G.R. de (2003), *Handboek Nieuw Nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer.
- Groot, Gerard-René de & Maarten Vink (2008), *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht*, Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Groot, G.R. de (2008), *Nationaliteit en rechtszekerheid* (lezing Universiteit van Aruba), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers <www.unimaas.nl>
- Hart, B. de (2005), 'Dubbele nationaliteit. Papiertje of identiteit?', in: *Recht der werkelijkheid*, p. 31-46.
- Huls, H.J.H. & H.D. Stout (red.) (1993), *Recht in een multiculturele samenleving*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008), *Trendrapportage naturalisatie. Aanvragen en verkrijgen van het Nederlanderschap via naturalisatie en optie 2001-2007*, Den Haag: IND Informatie- en Analysecentrum, INDIAC.
- Jessurun d'Oliveira (2004), 'Alweer plannen om de afstandseis bij naturalisatie uit te breiden', *Nederlands juristenblad*, p. 2232-2238.
- Peeters, T.L.H. (2004), 'Meervoudige nationaliteit in krijgsdienst. Ongewenst of geen probleem?', in: *Militair Rechterlijk Tijdschrift*, p. 385-395.

Sen, Amartya (2006), *Identity and violence*, New York: Norton.

Spiro, Peter (2003), 'Political rights and dual nationality', in: David A. Martin and Kay Hailbronner (eds.), *Rights and duties of dual nationals. Evolution and prospects*, The Hague: Kluwer Law International, p. 135-152.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Identificatie met Nederland*, Amsterdam, Den Haag: Amsterdam University Press.

BIJLAGE 3

Geconsulteerde personen

De volgende personen zijn geconsulteerd:

Drs. D.P. van den Bosch, ministerie van Justitie, directie Wetgeving

Mw. drs. E.F. Ersanilli, Vrije Universiteit Amsterdam

Mw. mr. dr. L. Jordens-Cotran, Onderzoeker

Prof. mr. G.R. de Groot, Universiteit Maastricht

Mw. A. Odé, Nederlands Migratie instituut, Utrecht

Dr. M.P. Vink, Universiteit Maastricht

BIJLAGE 4

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer, de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies Vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006

- Briefadvies Motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categorieaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en toetsbaar (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staaij/de Vries vrijstelling mvv-vereiste

2007

- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)
- Briefadvies: Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?
- MVV, weg ermee? Voorstel voor een procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)
- Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid (Advies 2007/24)

2008

- Briefadvies: Medische aspecten asiel/regulier
- Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland (Advies 2008/25)
- Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid (Advies 2008/26)
- Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem (uitgave Sdu Uitgevers)

SUMMARY

Dutch nationality in a world without frontiers

The forthcoming publication of ‘Dutch nationality in a world without frontiers: an advisory report on Dutch policy on multiple nationality’ was announced when the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ) issued its preliminary study of the basic facts relating to multiple nationality on 31 March 2008. In preparing this advisory report, which sets out to make recommendations on the Netherlands’ approach to the issue of multiple (generally dual) nationality, it was decided to adopt a broad approach.

To achieve this, the ACVZ commissioned two other preliminary studies. The first, by Professor G.R. de Groot and Dr M.P. Vink of the University of Maastricht, was on ‘Multiple nationality in a European perspective’. It reviewed the situation vis-à-vis multiple nationality in a number of European countries (Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland and the United Kingdom). The second, by Dr J. Dagevos of the Social and Cultural Planning Agency (SCP), looked at ‘Dual nationality and integration’. The ACVZ also used the 2007 report ‘Identification with the Netherlands’, published by the Advisory Council on Government Policy (WRR). The latter two reports were used primarily to ascertain the extent to which multiple nationality impedes integration and could potentially produce conflicts of loyalty.

Figures

The number of Dutch nationals with multiple nationality has risen by about 72% since 1998. Over one million Dutch nationals now possess one or more other nationalities, with the vast majority of cases involving Turkish or Moroccan nationality. The present report addresses the question of how the Netherlands should deal with the issue of multiple nationality in the light of these figures and against the background of rapid globalisation.

International comparisons

On the basis of its own research and the study conducted by De Groot and Vink, the ACVZ has arrived at the following observations and conclusions.

There is growing international acceptance for the possession of multiple nationality. This is clear not only from the shrinking number of countries that undertake to be bound by European conventions opposing the possession of multiple nationality, but also from the development of domestic law in the vast majority of the countries reviewed in the preliminary study. Within Europe, the Netherlands is one of the few countries (only six, with widely differing laws) that seek to restrict multiple nationality by imposing a renunciation obligation in the case of naturalisation. It should be added that the Netherlands Nationality Act (RWN) provides for so many exceptions to the renunciation obligation that most naturalised Dutch nationals are not *de facto* compelled to retain their original nationality. It is also relevant to note that seventeen countries, including Argentina, Greece and Morocco, do not permit the renunciation of their nationality.

In addition, there are numerous differences in the details of regulations governing nationality among the countries of Europe. A more uniform and clearer regulatory system on nationality throughout Europe is highly desirable. As yet, the European Union has not taken any steps towards such harmonisation. This does not apply to the Council of Europe, however, in which some modest work has been undertaken in this direction.

Key social issues

Furthermore, the report reflects on the advantages and disadvantages that are attached to permitting Dutch nationals to possess multiple nationality. In this connection, the report focuses on the relationship between multiple nationality and the social issues identified in the above-mentioned preliminary report, such as possible tensions in the area of integration and loyalty, possible consequences for the democratic character of society, remigration policy, criminal law and family law. In connection with these social issues, the ACVZ concludes as follows.

The ACVZ notes that frequent mention is made, in political and social debates, to *suspected* conflicts of loyalty. However, it is not aware of any research that contains any evidence that the possession of multiple nationality does in fact lead to conflicts of loyalty that make it more difficult to identify with the Netherlands. What is more, it has become clear that restricting multiple nationality does not constitute an impediment to maintaining social, cultural, emotional and in some cases economic ties with several countries. It may be noted that Dutch nationals who have moved to another country and renounced their Dutch nationality do not lose their connection with their own 'country of origin'.

The ACVZ endorses the views of the Advisory Council on Government Policy (WRR) on the effects of multiple nationality on identification with the Netherlands. Like the WRR, the ACVZ believes that if the government wishes to foster immigrants' emotional ties with the Netherlands, forcing them to renounce their original nationality is not an effective means of doing so, since this condition creates an undesirable dilemma for those concerned. From interviews with representatives of minority groups, the ACVZ has concluded that it is not improbable that a significant proportion of those concerned would decide against applying for Dutch nationality in this situation.

In view of the relevance of this issue, the ACVZ believes that the question of integration must remain a high priority on the political and administrative agendas. In the debate on integration, a causal relationship is frequently posited between the possession of more than one passport and poor integration. The ACVZ would observe, however, that there is no evidence for the existence of any such causal relationship. On the basis of the Social and Cultural Planning Agency's study, the ACVZ concludes that there is some evidence that a relatively low level of integration correlates not so much with the possession of more than one passport as with the level of education and Dutch language skills. It is also important to note that the research shows that there is some evidence to indicate that ethnic Turks and Moroccans who possess both a Dutch passport and a passport of their original country are integrated into Dutch society more fully than those who possess only a Turkish or Moroccan passport.

On the basis of the findings in the reports and of its own research, the ACVZ considers it likely that acceptance of multiple nationality, and hence of emotional ties with more than one country, may strengthen immigrants' identification with the Netherlands and hence exert a positive influence on the process of integration into Dutch society.

There are no known examples of problems caused by members of the armed forces or public servants possessing multiple nationality. This appears therefore to be a question of largely academic significance. Acceptance of multiple nationality, and hence scrapping the renunciation obligation, would prevent a possibly substantial proportion of residents of the Netherlands from not taking part in national and provincial elections. This would prevent a democratic deficit arising in the Netherlands.

Allowing for multiple nationality within the RWN might facilitate remigration under the current Remigration Act: remigrants would no longer have to exert themselves to regain their original nationality, since they would have been able to retain it. The circular migration that might arise through the retention of Dutch nationality does not present any major disadvantages for the Netherlands.

In this advisory report, the ACVZ makes the following recommendations:

- The ACVZ urges that the Netherlands adopt the position favoured by the vast majority of European countries, which no longer consider it relevant whether a person's naturalisation creates a situation of multiple nationality. In this light, the ACVZ does not consider that there is any point in seeking to restrict multiple nationality in the regulations governing nationality or in insisting on the relinquishment of the original nationality. Indeed, the ACVZ believes that the full acceptance of multiple nationality could actually have a positive impact on the extent to which new Dutch nationals identify with the Netherlands and on their integration into Dutch society.
- The ACVZ recommends that efforts be made to arrive at a better mutual harmonisation of legislation governing nationality in Europe by building on existing initiatives taken within the Council of Europe. Creating clearer and more similar rules will be of benefit not only to individuals, who have a more international orientation than in the past, but also to society at large and to economic development. The Netherlands could stimulate this trend by providing political support to the work being done by the Council of Europe's committee of experts on nationality law, and in this way helping to consolidate it.
- The ACVZ recommends modifying the rules for remigration such as to remove the obligation to renounce Dutch nationality and to prevent any abuse of remigration grants.

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken per 1 oktober 2008

Voorzitter

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen, coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam.

Plaatsvervangend voorzitter

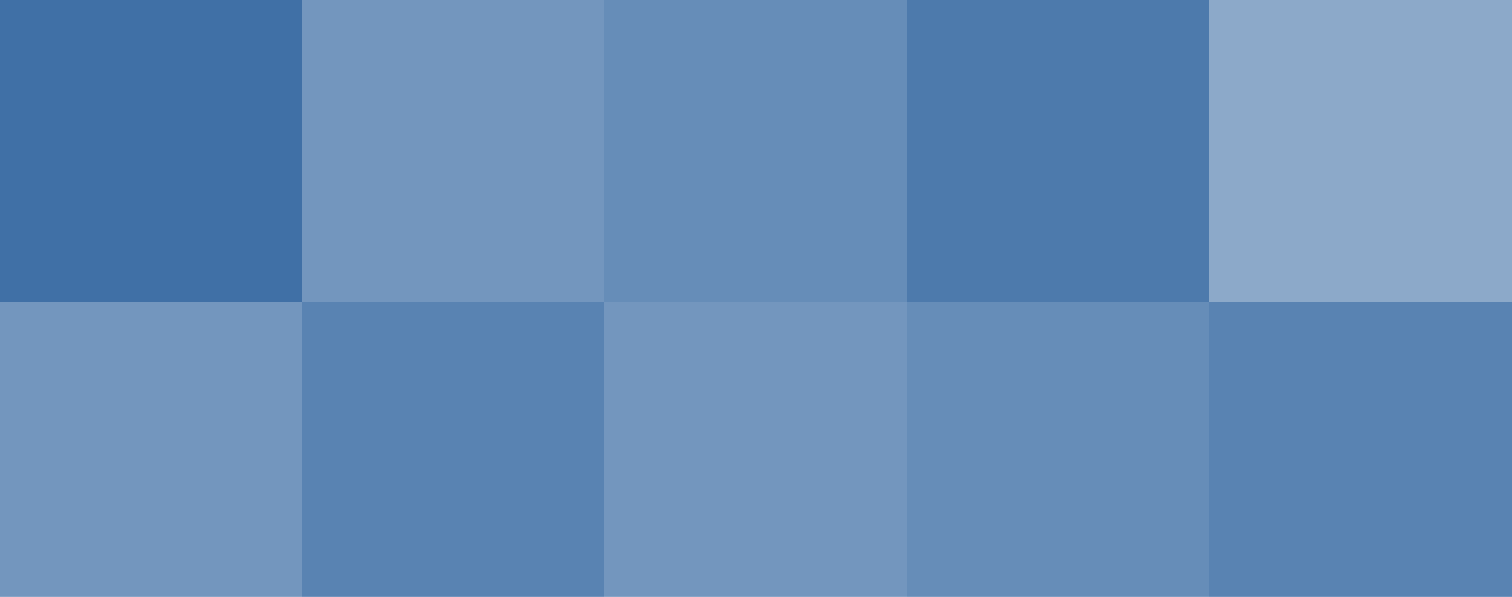
- Mr. P.A. Schaafsma, oud-president-directeur Sociale Verzekerings Bank.

Leden

- Mw. drs. H.J. Bakker, directeur Stichting Oikos.
- Mr. dr. H. Battjes, universitair hoofddocent Vrije Universiteit Amsterdam.
- Mw. prof. mr. dr. C.C.J.H. Bijleveld, senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), tevens hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Mw. mr. A.C.J. van Dooijeweert, coördinerend vice-president rechtbank 's-Gravenhage, sector strafrecht.
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen, hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mr. dr. H.H.M. Sondaal, voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië.
- Mw. prof. mr. A.B. Terlouw, hoogleraar rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen, arts, consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten.

Secretaris

- Mr. W.N. Mannens



9 789085 210436 >

ISBN-13 978-90-8521-043-6