

Nederlands staatsburgerschap onder Franse invloed: de teloorgang van het domiciliebeginsel als grond voor de verkrijging van het Nederlanderschap (1795-1838)

1. Inleiding

Het staatsburgerschap neemt in Nederland tegenwoordig een centrale positie in. De status van Nederlands staatsburger bepaalt niet alleen wie tot het Nederlandse volk behoort, maar is tevens in veel gevallen een voorwaarde voor politieke participatie. Nederlanderschap is immers de belangrijkste voorwaarde voor zowel het stemrecht op provinciaal en nationaal niveau, als voor het bekleden van diverse functies, waaronder die van parlementariër en rechter.¹ Tegelijkertijd zijn de criteria voor toelating tot het Nederlanderschap nogal streng. Het leidende beginsel van het Nederlandse nationaliteitsrecht is namelijk de afstamming, het *ius sanguinis*, hetgeen betekent dat in de eerste plaats kinderen van Nederlandse ouders het Nederlanderschap verwerven.² Er bestaan daarnaast ook andere mogelijkheden om Nederlander te worden. Degenen die op Nederlands grondgebied zijn geboren kunnen door het uitoefenen van een optierecht de Nederlandse nationaliteit verwerven, terwijl ook naturalisatie toegang biedt tot het Nederlanderschap.

Het afstammingsbeginsel heeft in Nederland niet altijd een dergelijke centrale rol gespeeld, maar heeft zich pas in de eerste helft van de negentiende eeuw geleidelijk tot leidend principe ontwikkeld. Tot die tijd overheerste een ander principe, te weten het domiciliebeginsel, waarin de hoofdrol was toegekend aan de woonplaats van een persoon. Dit beginsel, en dus niet het *ius sanguinis*, vormde ook tijdens het *Ancien Régime* op het grondgebied van de Republiek der Verenigde Nederlanden de basis voor het 'burgerschap'. Frankrijk daarentegen hanteerde al geruime tijd voor de invoering van de *Code civil* in 1804 twee andere beginselen bij het beantwoorden van de vraag wie als 'Fransman' moest worden beschouwd: het afstammingsbeginsel en het *ius soli*, waarbij de plaats van geboorte bepalend is.³ De *Code civil* bestendigde deze situatie, zoals moge blijken uit de artt. 9 en 10 *Cc.* Art. 9 *Cc.* bepaalde namelijk dat zij die in Frankrijk waren geboren uit niet-Franse ouders als Fransman werden beschouwd indien ze daartoe de wens

¹ Artt. 54, lid 1 en 56 GW (1983). Art. 1c Wet Rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Tussen 1938 en 1974 gold de eis ook voor advocaten. P.A.J. van den Berg, 'Advocaten, nationaliteit en de Europese Unie' in: R.J.C. Flach/L.M. Klap-de Nooijer/J.W. Rutgers/E.M. Wesselink-Van Gent (eds.), *Amice. Rutgers-bundel* (Deventer 2005), 31-40.

² Artt. 3 e.v. Rijkswet op het Nederlanderschap (1984). G.R. de Groot/M. Tratnik, *Het Nederlands nationaliteitsrecht* (Deventer 2002³), 89 e.v.

³ P. Sahlins, *Unnaturally French. Foreign citizens in the Old Regime and after* (Ithaca/Londen 2004), ix.

te kennen gaven en in Frankrijk woonachtig waren.⁴ In art. 10 *Cc* werd vastgelegd dat zij die buiten Frankrijk uit Franse ouders waren geboren Frans onderdaan waren. Impliciet werd daarmee de hoofdregel gegeven: Frans waren degenen die binnen Frankrijk uit Franse ouders waren geboren.

In deze bijdrage zal worden betoogd dat de overgang in Nederland van het domiciliebeginsel naar het afstammingsbeginsel zich heeft afgespeeld onder Franse invloed, die zoals bekend vanaf de Bataafse Revolutie in 1795 steeds groter werd.⁵ Omdat deze beide beginselen fundamenteel van elkaar verschillen, duurde het enige tijd voordat het oude geheel door het nieuwe was verdrongen. Slechts geleidelijk werd afscheid genomen van het domiciliebeginsel. Het eindpunt vormt de invoering van het Burgerlijk Wetboek in 1838, omdat daarmee het aan de *Code civil* ontleende afstammingsbeginsel definitief de basis ging vormen voor ons nationaliteitsrecht. Maar voordat dit proces beschreven kan worden, dient eerste een korte schets te worden gegeven van de situatie ten aanzien van het ‘burgerschap’ ten tijde van het *Ancien Régime*.⁶

2. Het domiciliebeginsel tot 1795

Vooropgesteld moet worden dat ten tijde van de Republiek er amper gesproken kan worden van een ‘Nederlands volk’ dat uit een min of meer vaste groep personen bestond. De Republiek was een confederatie, samengesteld uit soevereine provincies, waarin op hun beurt de steden een grote autonomie genoten. De provincies beschouwden elkaars inwoners derhalve in principe als ‘vreemdelingen’. Toch had zich wel iets ontwikkeld dat leek op een ‘Nederlands burgerschap’.⁷ Dit hing samen met het feit dat volkenrechtelijk gezien in deze periode gesproken kan worden van ‘onderdanen van de Republiek’. Dit ‘onderdaanschap’, in de Republiek sprak men overigens vanwege connotatie van dit begrip met een monarchie liever over ‘ingezetenen en burgers’, was een afgeleide van de juridische status die men op lokaal of provinciaal niveau genoot. Men was dus ‘onderdaan’ van de Republiek indien men tot de burgers of ingezetenen van stad en/of een provincie gerekend werd. Verwerving en verlies van die status werd beheerst door het domiciliebeginsel (*ius domicilii*), dat wil zeggen door de vraag waar iemand zijn vaste woonplaats had. Soms verwierf men die status pas na inwoning van een zekere periode,

⁴ Op aandringen van het *Tribunat* verwierf men op basis van het *ius soli* niet langer onmiddellijk de hoedanigheid van Fransman. C.C. Wells, *Law and citizenship in early modern France* (Baltimore/Londen 1995), 145-146.

⁵ Vgl. M.J. van der Burg, *Nederland onder Franse invloed. Cultuurtransfer en staatsvorming in de Napoleontische tijd, 1799-1813* (s.l. 2007), die ook aandacht besteedt aan het burgerschap.

⁶ Zie hierover meer uitgebreid: P.A.J. van den Berg, ‘Inboorlingschap en ingezetenschap in de Republiek der Verenigde Nederlanden, 1600-1795’ in: *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 71 (2003), 125-153.

⁷ A.A.H. Struycken, *Het staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden* (Arnhem 1928²), 243.

NEDERLANDS STAATSBURGERSCHAP ONDER FRANSE INVLOED

variërend van vijf maanden tot twee jaar. De precieze voorwaarden verschilden vanwege de confederale structuur van de Republiek per stad. Verlies van de status vond plaats indien men elders domicilie koos. Door het domiciliebeginsel kon een immigrant relatief eenvoudig het ‘onderdaanschap’ van de Republiek verwerven, mits hij maar kon aantonen een betrouwbaar persoon te zijn en over voldoende financiële middelen te beschikken.⁸ Dan werd hij immers wel toegelaten tot een stad.

Het afgeleide ‘onderdaanschap’ van de Republiek der Verenigde Nederlanden was als gevolg van het overheersende domiciliebeginsel flexibel. Maar daarbij moet bedacht worden dat deze juridische status niet van werkelijk belang was voor politieke participatie. Niet alleen bestond er geen enkele vorm van kiesrecht. Ook was het overgrote deel van de bevolking *de facto* uitgesloten van politieke ambten. Bovendien dient men zich te realiseren dat een immigrant die op het grondgebied van de Republiek domicilie had gekozen, daarmee nog niet benoembaar was geworden tot de belangrijke ambten. Voor een aantal wezenlijke functies, veelal van politieke aard, gold de eis van ‘inboorlingschap’, onder meer voor het lidmaatschap van de Staten van Holland.⁹ Voor dat lidmaatschap diende men op het grondgebied van de Provincie Holland te zijn geboren. Alleen bij ‘inboorlingen’ werd de voor dergelijke belangrijke ambten noodzakelijk gevonden loyaliteit geacht aanwezig te zijn. Het ‘onderdaanschap’ was derhalve weliswaar gemakkelijk te verwerven, maar vormde geen status die een centrale rol speelde bij de toelating tot politieke participatie. Daartoe hanteerde men op provinciaal niveau het minstens zo belangrijke begrip ‘inboorling’. Wellicht ten overvloede dient er op te worden gewezen dat voor hen die een andere religie aanhingen dan het calvinisme verkrijging van de hoedanigheid van ‘ingezetene’ of ‘burger’ allerminst een eenvoudige zaak was. Joden en in mindere mate rooms-katholieken hadden hieronder te lijden.¹⁰ Zo konden Joden lang niet in alle Nederlandse steden ‘burger’ worden, en ook op plaatsen waar zij wel werden toegelaten, zoals Amsterdam, was hun burgerschap aan beperkingen onderhevig. Waren zij eenmaal in Nederland woonachtig, dan werden zij in het verkeer met buitenlandse mogelijkheden in beginsel als Nederlandse onderdanen beschouwd.

⁸ S.J. van Geuns, *Proeve eener geschiedenis van de toelating en vestiging van vreemdelingen in Nederland, tot het jaar 1795* (Utrecht 1853), 273.

⁹ Resolutie Staten van Holland (14-5-1658). *Groot placaet-boeck* III (Den Haag 1683), 97-98. Het sprak in die tijd vanzelf dat men tevens van het mannelijk geslacht diende te zijn om politiek te participeren.

¹⁰ Van den Berg, ‘Inboorlingschap en ingezetenschap’, 134 (rooms-katholieken), 136-137 en 141 (Joden). In Frankrijk werden burgers juist geacht katholiek te zijn. J. Merrick, ‘Conscience and citizenship in eighteenth-century France’ in: *Eighteenth-Century Studies* 21 (1987), 48-70 (52).

3. De Bataafse tijd (1795-1806)

Met de Bataafse Revolutie kreeg het concept van ‘Het Bataafse volk’ plotseling een centrale plaats toebedeeld. Het vormde het fundament van de nieuwe politieke orde. Dat blijkt onder meer uit de aanhef van de Staatsregeling van 1798, die begon met: ‘Het Bataafsche Volk, zig vormende tot eenen ondeelbaaren Staat’. Dit concept heeft twee kanten. Ten eerste is het retorisch bedoeld. Er bestond immers nog geen Bataafs volk, omdat de inwoners van de Republiek zich vooral met de eigen provincies identificeerden. De politieke elite hoopte door veelvuldig gebruik van het nieuwe begrip deze verdeeldheid te overwinnen. Daarnaast werd het ‘Bataafse volk’ door het omhelzen van de volkssoevereiniteit plotseling staatsrechtelijk relevant. Daarmee won ook de juridische invulling van het lidmaatschap aan gewicht: wie waren precies de leden van dat volk? Die juridische invulling staat overigens niet geheel los van de eerste, retorische functie, want niet alleen leidt de afbakening, het proces van insluiting en uitsluiting, tot een gemeenschapsgevoel, maar bovendien worden de gehanteerde criteria mede bepaald door de vraag of het aannemelijk is dat de ingesloten en het gemeenschapsgevoel hebben dan wel zullen ontwikkelen.

In de debatten tijdens de Nationale Vergadering, die tot opdracht had een grondwet voor de nieuwe Republiek op te stellen, is de invloed van het proces van natievorming en democratisering op de invulling van lidmaatschap van de politieke gemeenschap goed waar te nemen.¹¹ In het bijzonder de positie van de joodse gemeenschap in de Republiek leidde tot de vraag of er niet strengere eisen aan het Bataafs burgerschap moesten worden gesteld, omdat dit in beginsel toegang zou geven tot politieke participatie, in het bijzonder tot het stemrecht. Het was niet langer vanzelfsprekend dat het lidmaatschap van het Bataafse volk, samenviel met het ‘ingezetenschap’. Er gingen stemmen op om eisen betreffende loyaliteit en homogeniteit te laten gelden bij de vaststelling van de omvang van het Bataafse volk. De Joden moesten in deze opvatting als vreemdelingen worden beschouwd, omdat ze als leden van een duidelijk te onderscheiden groep niet aan deze eisen voldeden. Dat zij vaak al eeuwen hier te lande woonachtig waren, was in deze optiek niet van belang. Zij dienden zich te assimileren alvorens als leden van het Bataafse volk te kunnen worden beschouwd.

Toch heeft deze discussie niet geleid tot strengere criteria voor de toelating tot het lidmaatschap van ‘het volk’. In de Staatsregeling 1798 werd uiteindelijk aansluiting gezocht bij het systeem zoals dat tijdens het *Ancien Régime* had gegolden. Dat betekent dat nog steeds het domiciliebeginsel bepalend was voor de verwerving van het burgerschap in ruime zin. ‘Vreemdelingen’, in dit verband op te vatten als degenen die niet

¹¹ Zie hierover meer uitgebreid: P.A.J. van den Berg, ‘Wie behoorde tot het “Bataafse Volk”?’ Opvattingen over Bataafs burgerschap en politieke participatie in de eerste jaren van de Bataafse Republiek (1795-1798)’ in: *Pro Memoria. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden* 7 (2005), 211-250.

NEDERLANDS STAATSBURGERSCHAP ONDER FRANSE INVLOED

op het grondgebied van de Bataafse Republiek waren geboren, werden Bataafs burger na een bepaalde periode van inwoning. De problematiek rondom de noodzakelijk geachte loyaliteit jegens de staat werd opnieuw opgelost in het kader van de politieke participatie. Het zijn van Bataafs burger was daarom niet voldoende voor de toelating tot politieke participatie. In het bijzonder bleef het onderscheid tussen ‘inboorlingen’ en ‘vreemdelingen’ een grote rol spelen, naast de eis van domicilie. ‘Vreemdelingen’ dienden voor toelating tot bijvoorbeeld het stemrecht langer hun vaste woonplaats in de Republiek te hebben dan inboorlingen. Bataafse burgers dienden tevens in de meeste gevallen aan een bepaalde inkomens- of vermogens-eis te voldoen, terwijl bovendien een getrappt kiesstelsel werd ingevoerd dat de democratisering verder beperkte.

Het systeem van de Staatsregeling 1798 kwam gedurende de (korte) tijd die de Bataafse Republiek nog restte, niet meer ter discussie te staan. Dat wil zeggen dat de nadruk bleef liggen op de criteria voor politieke participatie. In de Staatsregeling van 1801 werden, net als in de Staatsregeling 1798, vooral voorwaarden gesteld aan de periode van ‘bestendige inwoning’ (art. 24-25), waarbij onderscheid werd gemaakt tussen ‘inboorlingen’ en ‘vreemdelingen’. Wel was de vereiste periode bijna gehalveerd in vergelijking tot de Staatsregeling 1798, van twee naar één jaar voor inboorlingen en van tien naar zeven voor vreemdelingen. In de Staatsregeling 1805 liet men, volgens art. 12, de regeling van het stemrecht ongewijzigd. Ten aanzien van de ambten was de Staatsregeling van 1801 juist wat strenger dan de Staatsregeling 1798. Inboorlingschap was nu niet alleen nodig om plaats te kunnen nemen in het Staatsbewind (voorheen Uitvoerend Bewind), maar ook voor lidmaatschap van het Wetgevend Lichaam en het Nationaal Gerechtshof.¹² Dezelfde regeling kan in de Staatsregeling 1805 worden aangetroffen, met dien verstande dat het Staatsbewind met de functie van raadpensionaris nu eenhoofdig was geworden.¹³ Daarnaast was een minimum periode van inwoning vereist.

In beide staatsregelingen bleef het begrip ‘inboorling’ blijkbaar een belangrijke rol vervullen, gekoppeld aan het domiciliebeginsel. Het begrip ‘Nederlander’, in de zin van nationaliteit, kreeg nog steeds geen centrale positie toebedeeld. Voor toelating tot het Bataafs burgerschap in ruime zin lijkt opnieuw een zekere periode van inwoning, alsmede de intentie om zich in Nederland te vestigen voldoende te zijn geweest. Dit moge tevens blijken uit de voorstellen die in de commissie Cras, op grond van de Staatsregeling 1798 belast met het opstellen van wetboeken,¹⁴ omtrent deze kwesties werden gedaan. De vraag wie ‘inboorling’ was stond ook in deze voorstellen voorop.¹⁵ Hiervoor diende men op het grondgebied van het Bataafse gemenebest te zijn geboren, zo bepaalde art. 1, en wel uit

¹² Artt. 29, 54 en 89 Staatsregeling 1801.

¹³ Artt. 19, 42 en 78 Staatsregeling 1805.

¹⁴ Art. 28 van de Burgerlijke en Staatkundige Grondregels. Zie over de codificatieopdracht aan de Commissie-Cras: J.H.A. Lokin/W.J. Zwolve, *Hoofdstukken uit de Europese codificatie-geschiedenis* (Den Haag 2006), 293-295.

¹⁵ H.C. Gall, *Bronnen van de Nederlandse codificatie. Personen- en familierecht, 1798-1820* (Zutphen 1981), 285-287.

‘Bataafse ingezetenen’. Met de laatste toevoeging wilde men het inboorlingschap onthouden aan kinderen van vreemdelingen die slechts op doorreis waren. Onder ‘vreemdelingen’ verstond men dan degenen die zich op het grondgebied van de Republiek ophielden ‘zonder enig voornemen van bestendige bewoning’, aldus art. 8. Hieruit kan worden afgeleid dat men blijkbaar ophield vreemdeling te zijn indien men zich daadwerkelijk wilde vestigen in de Republiek. Een immigrant werd dan blijkbaar ‘ingezetene of inwoner’ en daarmee tevens, in de woorden van art. 7, ‘lid van de burgermaatschappij’. Of hiervoor een specifieke periode van inwoning nodig was, werd in het midden gelaten. Wel werd in overeenstemming met de Staatsregeling 1798 duidelijk gemaakt dat dit ‘ingezetenschap’ niet voldoende was om ook in politiek opzicht in de maatschappij te participeren. Consequenter dan de Staatsregeling zelf reserveerde het ontwerp-Cras de term ‘burger’ voor de categorie die gerechtigd was tot deelname aan het politieke proces. Art. 6 bepaalde zelfs dat zij de ‘werkelijke leden van den burgerstaat zijn’.¹⁶ Deze op het Franse voorbeeld geënte terminologie, die uitgaat van een ‘burgerschap in enge zin’ (‘citoyen actif’), zou ook later af en toe terugkeren, onder meer in het ontwerp Burgerlijk Wetboek van 1816.

4. Onder Napoleontisch bestuur, 1806-1813

Al in 1806 kwam de Bataafse Republiek tot een einde en werd Nederland een monarchie met aan het hoofd Koning Lodewijk Napoleon. Daarmee eindigde ook de formele keuze voor de volkssoevereiniteit als basis van het politieke gezag. De nieuwe Constitutie was geötrooieerd, dat wil zeggen door de vorst aan zijn volk gegeven. Ook het experiment van democratisering werd teruggedraaid, zij het dat men het niet geheel zonder democratische instituties meende te kunnen stellen. De gekozen volksvertegenwoordiging werd gehandhaafd, maar het stemrecht werd fors ingeperkt. Toch veranderde de verhouding tussen de regeling van de politieke participatie en de invulling van het staatsburgerschap enigszins, niet vanwege verdere democratisering, maar als gevolg van de Franse bemoeienis met Nederland. Tot dusverre waren deze twee zaken gescheiden behandeld, waarbij hoofdzakelijk aandacht werd besteed aan de criteria voor politieke participatie. Maar het lijkt erop dat in de Constitutionele regelingen van 1806 voor het eerst expliciet het ‘Nederlandschap’ werd gebruikt in samenhang met de toelating tot de ambten, zij het in beperkte mate. Art. 8 van het in mei 1806 met de Fransen gesloten Traktaat, dat samen met de in juni afgekondigde Constitutionele wetten een provisionele Constitutie vormde, luidde namelijk: ‘De ambten en bedieningen van staat, buiten diegenen, welke behoren tot den persoonlijken dienst van het Huis des Konings, zullen aan geene anderen dan aan Nationalen, kunnen worden toevertrouwd’. In de definitieve Constitutie van 1806, die in augustus werd afgekondigd, kwam deze bepaling terug als art. 11. Bovendien lijkt het erop dat in de loop van de regeringsperiode van Lodewijk

¹⁶ Gall, *Bronnen*, 287-288. Vgl. ook art. 9 (nieuw).

NEDERLANDS STAATSBURGERSCHAP ONDER FRANSE INVLOED

Napoleon voor het eerst een regeling van het Nederlandse staatsburgerschap tot stand is gekomen.

Art. 11 Constitutie 1806 was het resultaat van de in 1806 met de Fransen gevoerde onderhandelingen over de toekomstige staatsvorm van de Republiek. In de aanloop naar die onderhandelingen werd Raadpensionaris Schimmelpenninck geadviseerd om bij de Fransen een bepaling te bedingen waarin publieke functies werden voorbehouden aan ‘inboorlingen’, dus mensen die op Nederlands grondgebied waren geboren.¹⁷ Pleitbezorger van een dergelijke bepaling was bijvoorbeeld admiraal Carel Hendrik Ver Huell (1764-1845), hoofd van de delegatie die in april 1806 met Napoleon ging praten. De door de Nederlanders voorgestelde bepaling had ongetwijfeld tot doel het voorkomen van een toestroom van Franse ambtenaren in het kielzog van Lodewijk Napoleon. De onderhandelaars streefden er immers naar om de onafhankelijkheid van Nederland zoveel mogelijk te behouden, zoals ook blijkt uit de pogingen om maatregelen ter bescherming van de Nederlandse taal en het Nederlandse rechtssysteem in het Traktaat met Frankrijk opgenomen te krijgen.¹⁸ Maar in april/mei 1806 blijkt de term ‘inboorlingen’ te zijn vervangen door het begrip ‘nationaux’, nationalen.¹⁹ Het wordt uit de bronnen niet duidelijk waarom uiteindelijk is gekozen voor het begrip ‘nationalen’, noch wie het als eerste heeft geopperd. Het is niet denkbeeldig dat vooral de Fransen de eis van inboorlingschap voor alle ambten wat ver vonden gaan. Op grond van die eis zou het voor de koning wel heel lastig worden om personen afkomstig uit Frankrijk toe te laten treden tot de ambtenarij. De term ‘nationalen’ zou vooral in de Nederlandse context wel eens aanzienlijk minder selecterend kunnen zijn geweest. De term was namelijk een vertaling van het Franse ‘nationaux’, een begrip dat in Frankrijk in opkomst was ter aanduiding van ‘staatsburgers’.²⁰ Met ‘nationalen’ zouden dan ‘Nederlandse staatsburgers’ worden bedoeld.²¹ Als dit juist is, stelde deze voorwaarde - zeker in 1806 - weinig voor. Toen golden immers nog steeds de regels omtrent het burgerschap uit de Bataafse tijd en die waren vooral gebaseerd op het domiciliebeginsel. Zodoende werden met de nieuwe bepaling slechts diegenen uitgesloten die korter dan ‘enkele jaren’ in Nederland gevestigd

¹⁷ Zie L. de Gou, *De Staatsregeling van 1805 en de Constitutie van 1806* (Den Haag 1997), 452 (sub IV), 489 (sub 15) en 496.

¹⁸ Zie hierover meer uitgebreid: P.A.J. van den Berg, ‘Codificatie en staatsvorming in de tijd van Lodewijk Napoleon’ in: *De Negentiende Eeuw* 30 (2006): *themanummer Het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, 159-176 (169-173).

¹⁹ De Gou, *De Staatsregeling van 1805 en de Constitutie van 1806*, 451 (eindrapport aan Schimmelpenninck, dd. 5 juni 1806), 453 (dd. 6 mei 1806; sub 12), 454, 455 (dd. 10 mei 1806; sub 5), 462 (sub 14), 465 (dd. 17 mei 1806; sub 9), 498 (sub 10) en 513 (sub 15).

²⁰ De term komt al voor in Jean-François Féraud, *Dictionnaire critique de la langue* (1779), p. B714a. Zij werd pas in 1833 opgenomen in de *Dictionnaire de l'Académie Française* dl. 2, p. 253 (6^e druk).

²¹ In dezelfde zin: O. Moorman van Kappen, ‘Les concepts précurseurs de “nationalité” dans le droit Néerlandais jusqu’au milieu du 19ième siècle’ in: *La condition juridique de l'étranger, hier et aujourd'hui* (Nijmegen 1988), 197-207 (201).

waren. Overigens zou de aanduiding ‘nationaux’ in een Franse context wel selecterend hebben gewerkt, aangezien daar op grond van de artt 9-10 *Code civil* afstamming het leidende beginsel was voor de verkrijging van de hoedanigheid van Fransman, aangevuld natuurlijk met het *ius soli*.

Wie ook als eerste met de wijziging van ‘inboorlingen’ in ‘nationalen’ is gekomen, door de Nederlanders werd zij vermoedelijk niet als problematisch beschouwd. Het gebruik van het begrip ‘nationalen’ bleef namelijk beperkt tot art. 11 Constitutie. Het kreeg elders geen rol toebedeeld, in het bijzonder niet bij de regeling van de toelating tot de belangrijke ambten, noch bij de regeling van het stemrecht. Geheel in de Nederlandse traditie bleef het inboorlingschap centraal staan. Zo bleef de eis van inboorlingschap gehandhaafd voor het lidmaatschap van de Staatsraad, van de Vergadering van Hoogmogenden, alsmede van het Hoog Nationaal Gerechtshof. De provisionele Constitutie (Traktaat en Constitutionele Wetten) regelde weliswaar niets met betrekking tot die ambten, maar daardoor bleven de bepalingen uit de Staatsregeling van 1805 daaromtrent van kracht.²² In de definitieve Constitutie van augustus 1806 werden deze bepalingen expliciet opgenomen.²³ Ook bij de regeling van het stemrecht bleef de term ‘inboorling’ de centrale plaats innemen, net als in de Staatsregelingen van 1798, 1801 en 1805. Dit blijkt uit de wet van 17 april 1807 ‘over de vereischten tot het stemrecht, en de wijze van benoeming der leden van het wetgevend ligchaam’.²⁴ Deze wet diende ter uitvoering van art. 14 van de Constitutie van 1806, waarin niets omtrent die vereisten was vastgelegd. In die wet van 1807 werd aan ‘inboorlingen’ het stemrecht al toegekend bij een inwoning van 1 jaar, net als overigens in de Staatsregelingen 1801 en 1805. ‘Vreemdelingen’, dat wil zeggen degenen die niet binnen het Rijk waren geboren, moesten maar liefst twaalf jaar gedomicilieerd zijn, bijna het dubbele van hetgeen volgens de Staatsregelingen van 1801 en 1805 werd geëist. Nieuw was de introductie van een census: kandidaten voor het stemrecht dienden in de cohieren genoteerd te staan als belasting betalend ingezetene.

De Franse invloed leidde niet alleen tot de introductie van de term ‘nationalen’, maar ook tot de invoering van de eerste expliciete nationaliteitsregeling, vervat in het *Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland (WNH)*. Met de komst van Lodewijk Napoleon herleefde namelijk ook de wens om tot een uniforme, nationale codificatie van het burgerlijk recht te komen.²⁵ Aanvankelijk leek hiermee qua inhoud weinig te veranderen in de regeling van de kwesties rond ‘nationaliteit’. De nieuwe koning gaf rond de jaarwisseling 1806/1807 de Amsterdamse advocaat Joannes van der Linden (1756-1835) opdracht tot het opstellen van een ontwerp, dat vooral op het in de

²² Zie art. 1 Constitutionele wetten.

²³ Artt. 30, 52 en 71. Naast inboorlingschap werd onder meer geëist dat men stemgerechtigd burger was, alsmede gedurende zes jaar domicilie.

²⁴ *Verzameling van wetten van Zijne Majesteit den Koning van Holland II* (Amsterdam 1809), 14-20.

²⁵ Van den Berg, ‘Codificatie en staatsvorming in de tijd van Lodewijk Napoleon’, 161-167.

verschillende provincies bestaande recht gebaseerd zou zijn. Binnen een jaar had Van der Linden de opdracht voltooid en de in het ontwerp opgenomen regeling van de ‘nationaliteit’ sloot aan bij hetgeen tot dusverre gebruikelijk was. Opnieuw stond de categorie ‘inboorlingen’ voorop, in aansluiting op de terminologie die in de staatsrechtelijke regelingen werd gehanteerd. In het Ontwerp werden tot de ‘inboorlingen’ gerekend degenen ‘die op het grondgebied van dit Rijk uit Hollandsche onderdanen geboren zijn’.²⁶ Nu Nederland een monarchie was geworden, was blijkbaar de weg geëffend voor het gebruik van het begrip ‘onderdaan’. Voor het eerst werd ook vastgelegd hoe vreemdelingen dit ‘onderdaanschap’ konden verwerven. Van der Linden hield daarbij vast aan het aloude domiciliebeginsel: ‘Vreemdelingen die op het grondgebied van dit Rijk hunne bestendige woonplaats genomen hebben, worden daar door ingezet en onderdaan van dit Rijk’.²⁷ Dit hoeft geen verbazing te wekken, want het ‘onderdaanschap’ vervulde nog steeds een zeer bescheiden rol bij de selectie voor politieke participatie.

Toch week de regeling die uiteindelijk werd ingevoerd af van hetgeen tot dusverre in Nederland gebruikelijk was. Dit was het gevolg van de wens van Napoleon om in alle door hem onderworpen gebieden een gelijke wetgeving in te voeren. Hij hoopte zo de banden tussen de landen te versterken. Napoleon eiste daarom van zijn broer dat deze de Franse *Code civil* in het Koninkrijk Holland zou invoeren. Lodewijk Napoleon gaf hier gehoor aan en benoemde in november 1807 een (tweede) codificatiecommissie. Al in 1808 kwam deze commissie met een ontwerp dat op 30 april 1809 als het ‘Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland’ (*WNH*) tot geldend recht werd verklaard. Zoals al in de benaming tot uitdrukking komt, was het wetboek - overigens tot groot ongenoegen van de keizer - wel enigszins aangepast aan de Nederlandse situatie. Aangezien de *Code civil* de regeling van de Franse nationaliteit bevatte, moesten de opstellers van het *WNH* zich ook buigen over de vraag of die ongewijzigd kon worden overgenomen. Uiteindelijk besloten ze de bepalingen omtrent de nationaliteit in grote lijnen te volgen.²⁸ Die bepalingen waren strenger dan de regels die tot dan toe in Nederland hadden gegolden, waar ‘Nederlandschap’ immers al verkregen werd door het gedurende enige tijd houden van domicilie (*ius domicilii*). In de nieuwe wetgeving werd overigens in overeenstemming met de aanduiding ‘Koninkrijk Holland’ gesproken over ‘Hollanders’ in plaats van over ‘Nederlanders’. Art. 9 *WNH* legde vast dat men ‘Hollander’ werd door geboorte op Nederlands grondgebied, ongeacht de nationaliteit van de ouders, indien men op het moment dat men 23 jaar werd domicilie in Nederland had, dan wel binnen een jaar koos (*ius soli*).²⁹ Art. 10 *WNH* introduceerde een voor Nederland nieuw criterium, te weten de

²⁶ J. van der Linden, *Ontwerp Burgerlijk Wetboek 1807/1808* (Amsterdam 1967), 25 (art. I.1.4).

²⁷ J. van der Linden, *Ontwerp*, 25 (art. I.1.7).

²⁸ Zie voor de tekst van het ontwerp-1808 en van het *WNH*: Gall, *Bronnen*, 295-296.

²⁹ Art. 9 *WNH* kwam letterlijk overeen met art. 9 van het ontwerp-1808. Het verschil tussen deze twee bepalingen en art. 9 *Cc*, waar zij op waren gebaseerd, bestond erin dat volgens laatstgenoemd artikel ook een verklaring nodig was, waarin de ‘qualité de français’ werd opgeëist en de intentie werd geuit domicilie in Frankrijk te kiezen.

afstamming.³⁰ Kinderen van ‘Hollandse’ ouders, waar ook ter wereld geboren, verkregen altijd het ‘Hollanderschap’ (*ius sanguinis*). Een belangrijk verschil met de oude regeling is dat immigranten niet langer door louter inwoning Nederlander konden worden.³¹

Zoals bekend verweet Napoleon zijn broer een te onafhankelijke koers te varen met te weinig oog voor de belangen van het Franse rijk. Deze kritiek was niet zonder grond, ook niet wat het burgerlijk recht betreft. Lodewijk Napoleon had zich immers de nodige moeite getroost om een al te grote invloed van de Franse *Code civil* op het *WNH* tegen te gaan. Na vier jaar was Napoleon deze eigenzinnigheid beu en besloot tot annexatie van het Nederlandse grondgebied. In het kielzog van de annexatie werd de *Code civil* met ingang van 1 januari 1811 hier te lande ingevoerd, inclusief de daarin opgenomen regeling van de nationaliteit. Die leek, zoals hiervoor is opgemerkt, als twee druppels water op hetgeen daaromtrent in het *WNH* was geregeld en bracht daarom weinig verandering. Het belang van de *Code civil* is voor Nederland groot geweest. Zij bleef hier te lande namelijk ook na het herwinnen van de soevereiniteit in 1813 van kracht. Zij werd pas in 1838 door een eigen Nederlands wetboek vervangen, waarin overigens het nodige uit de *Code civil* was overgenomen.

Het feit dat de nieuwe regeling een plaats kreeg in het *WNH* en zijn opvolger de *Code civil* heeft gedurig voor verwarring gezorgd omdat dit burgerlijke wetboeken waren, terwijl het nationaliteitsrecht sinds het midden van de negentiende eeuw in toenemende mate beschouwd wordt als publiekrechtelijk van aard.³² De aandacht verschuift daardoor gemakkelijk naar hetgeen in de Grondwet is geregeld, in het bijzonder ten aanzien van de voorwaarden voor politieke participatie. Als ‘staatsburgers’ worden dan degenen beschouwd die toegelaten zijn tot bijvoorbeeld het stemrecht.³³ Ook wordt wel aansluiting gezocht bij het bovengenoemde, nieuw geïntroduceerde begrip ‘nationalen’.³⁴ Het is echter van belang deze beide zaken, toelating tot politieke participatie en toelating tot nationaliteit, goed van elkaar te onderscheiden, bijvoorbeeld door in het eerste geval te spreken over ‘volk in enge zin’ en in het tweede geval over ‘volk in ruime zin’.³⁵ Cornelis Felix van Maanen (1769-1846), als minister van justitie belast met het toezicht op de werkzaamheden aan het *WNH*, legt dit zijn vorst nog eens helder uit. Lodewijk Napoleon vraagt namelijk bij de behandeling van de bepalingen over de verlening van het ‘Nederlanderschap’: ‘les mendiants, sont-ils Hollandais?’, zijn bedelaars ook

³⁰ Art. 10 *WNH* kwam letterlijk overeen met art. 10 van het ontwerp-1808. Het waren nauwkeurige vertalingen van art. 10 *Cc*.

³¹ Anders: Van der Burg, *Nederland onder Franse invloed*, 117, die betoogt dat de Nederlanders wijziging van hun nationaliteitsregeling wisten tegen te houden.

³² De Groot/Tratnik, *Het Nederlands nationaliteitsrecht*, 37-38 en 54.

³³ Moorman van Kappen, ‘Les concepts précurseurs’, 201. Zijn opvatting wordt gevolgd door: M. Leenders, *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938* (Hilversum 1993), 22-23.

³⁴ Van der Burg, *Nederland onder Franse invloed*, 116-117.

³⁵ Van den Berg, ‘Wie behoorde tot het “Bataafse Volk”?’ , 214-215.

Nederlanders?³⁶ Van Maanen antwoordt daarop: ‘devant la loi: oui’, waarbij hij met ‘loi’ uiteraard doelt op het *WNH*. Maar hij haast zich vervolgens te benadrukken dat deze hoedanigheid los staat van de verlening van het stemrecht. Dat is namelijk een publiekrechtelijke aangelegenheid, aldus Van Maanen.

Het is overigens niet zo vreemd dat de afbakening van ‘volk in ruime zin’ aanvankelijk plaatsvond in een burgerlijk wetboek. Ten eerste was het onderscheid tussen privaatrecht en publiekrecht rond 1800 nog weinig principieel en fungeerde het vooral als wetenschappelijke indeling.³⁷ Bovendien werden in het bijzonder in Frankrijk de gevolgen van het zijn van vreemdeling vanouds het meest gevoeld op het terrein van wat nu tot het privaatrecht wordt gerekend. Daar waren buitenlanders onder meer achtergesteld ten aanzien van het erfrecht als gevolg van het *droit d’aubaine*. Terecht wordt daarom veelal geaccepteerd dat ook het BW van 1838 een nationaliteitsregeling bevatte.³⁸

5. Van *Code civil* naar Burgerlijk Wetboek

Op 21 november 1813 werd door G.K. van Hogendorp (1762-1834) en F.A. van der Duyn van Maasdam (1771-1848 uit naam van de Prins van Oranje geproclameerd dat er een nieuw bestuur in de Nederlanden was ingesteld.³⁹ Het eerste woord van deze Proclamatie luidt: ‘Nederlanders’ en even verderop wordt gesproken over ‘de algemeene vereeniging van al wat trotsch is op den naam van Nederlander’. Dit is een duidelijke poging om de vorming van een nationale gemeenschap te stimuleren, die, daarvan is Van Hogendorp zich terdege bewust, nog niet bestaat.⁴⁰ Maar in juridisch opzicht gaat de term geen centrale rol vervullen. Zij komt in de Grondwet van 1814 slechts één keer voor, namelijk in art. 59, waarin het ‘Nederlandschap’ als voorwaarde wordt gesteld voor het lidmaatschap van de Staten Generaal. Zij lijkt daar zelfs enigszins toevallig te zijn terecht gekomen. De schetsen van Van Hogendorp, die als uitgangspunt zijn genomen bij het opstellen van de nieuwe Grondwet, stellen nog slechts het ingezetenschap als voorwaarde.⁴¹ In de bespreking van 3 januari 1814 beslist de commissie dan op voorstel

³⁶ Nationaal Archief, Collectie S. Dassevael (1790-1838), toegang 2.21.048, inv. nr 189, fol. 37v. M.J. van der Burg, ‘Citoyenneté et droit civil, étude comparative entre la France et les Pays-Bas’ in: R. Monnier (ed.), *Citoyen et Citoyenneté sous la Révolution française* (Parijs 2006), 41-51 (50-51).

³⁷ E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872). Theorie en toepassing* (Nijmegen 1987), 83 en 86.

³⁸ G. Diephuis, *Het Nederlandsch Burgerlijk Regt* (Groningen 1869), 219-220. Heijs, *Van Vreemdeling tot Nederlander*, 24.

³⁹ De Proclamatie is onder meer te vinden bij: G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland. Teksten der achtereenvolgende staatsregelingen en grondwetten sedert 1795* (Zwolle 1936), 575-577.

⁴⁰ G.K. van Hogendorp, *Brieven en gedenkschriften II: Grondwet 1814, 1815-1825* (Den Haag 1902), 80.

⁴¹ H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet: bronnenverzameling I* (Den Haag 1908), 7 (eerste en tweede schets, art. 31) en 49 (derde schets, art. 25).

van H.W. van Aylva van Waardenburg van Neerijnen (1751-1827) om daar nog de eis van ‘inboorlingschap’ aan toe te voegen, hetgeen tot uitdrukking kwam in het ontwerp dat vanaf 4 februari 1814 tot uitgangspunt werd genomen.⁴² Om niet geheel duidelijke redenen wordt deze term korte tijd later vervangen door het woord ‘Nederlander’.⁴³ Opvallend is dat ook elders in de Grondwet 1814 het ‘inboorlingschap’ niet als voorwaarde voor toelating tot ambten wordt gesteld. Maar een jaar later neemt met de invoering van de Grondwet 1815 deze voorwaarde alweer een centrale positie in bij de toelating niet alleen tot de Staten Generaal, maar ook tot de Raad van State, tot de Hoge Raad en zelfs tot de departementen van algemeen bestuur.⁴⁴

Interessant is dat de aanduiding ‘Nederlander’ niet geheel verdwijnt. Het keert terug in art. 9 GW 1815, waarin alle andere ambten gereserveerd worden voor hen die ‘geboren Nederlanders’ zijn, waarbij in de eerste plaats aan ‘inboorlingen’ lijkt te zijn gedacht.⁴⁵ Hetzelfde geldt waarschijnlijk voor de term ‘Nederlander’ zoals die voorkomt in de kiesreglementen voor de provinciale en stedelijke instellingen, opgesteld door de nieuwe vorst en vrijwel gelijklopend voor alle provincies respectievelijk steden.⁴⁶ Zo valt in art. 2 van het Kiesreglement van Amsterdam uit 1815 te lezen, dat leden van de Raad worden gekozen uit de ‘vroedste en gegoedste ingezetenen’ die tevens of Nederlander zijn of geboren zijn in één van de Nederlandse koloniën.⁴⁷ Interessant is ook het onderscheid dat art. 71 van datzelfde Reglement maakt tussen ‘Nederlanders’ en ‘uitlanders’ wat betreft de minimum periode van inwoning die vereist is voor het lidmaatschap van het Kiescollege, het gezelschap dat op grond van art. 133 GW 1815 de leden van de Raad moet kiezen.⁴⁸ Het begrip ‘uitlander’ komt al voor in Hugo de Groot’s beroemde *Inleidinge tot de Hollandsche Rechtsgeleerdheid* uit 1631 en verwijst naar iemand die elders is geboren. Welnu, ‘uitlanders’ moeten minstens veertien jaar gedomicilieerd zijn, tweemaal zolang als een ‘Nederlander’. Om misverstanden te voorkomen: naast deze voorwaarde moesten beide groepen, ‘Nederlanders’ en ‘uitlanders’, fors bijdragen aan ’s lands belastingen alvorens als kiezer te mogen fungeren. Koning Willem I moest weinig hebben van het democratische experiment uit de Bataafse tijd.

Wie in deze periode dan tot de ‘Nederlandse staatsburgers’ gerekend wordt, is niet heel erg duidelijk. Vooropgesteld moet worden dat de *Code civil*, die in 1811 bij de annexatie was ingevoerd, van kracht blijft, inclusief de naar Nederlandse begrippen

⁴² Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet I*, 125-126 en 348 (art. 39). C.F. van Maanen, *Aanteekeningen van het verhandelde over de Grondwet van 1814* (Dordrecht 1886), 21-22.

⁴³ Zie hierover E.J.M. Heijs, *Van Vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen (1813-1992)* (Amsterdam 1995), 16-17.

⁴⁴ Zie art. 8 GW 1815. Dit artikel komt als art. 7 terug in de GW 1840.

⁴⁵ Zie over deze bepaling: Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet II* (Den Haag 1909), 166-167 en Heijs, *Van Vreemdeling tot Nederlander*, 18-19.

⁴⁶ Zie over deze reglementen: L. Blok, *Stemmen en kiezen. Het kiesstelsel in Nederland in de periode 1814-1850* (Groningen 1987), 52-78.

⁴⁷ KB 5-11-1815, *Bijvoegsel tot het Staatsblad 1815* (Dordrecht 1821), 1289.

⁴⁸ KB 5-11-1815, *Bijvoegsel tot het Staatsblad 1815*, 1302.

strengere nationaliteitsregeling.⁴⁹ De gedachte van Heijs dat een ‘echte nationaliteitsregeling’ pas in het BW van 1838 werd opgenomen, lijkt mij overigens alleen daarom al niet juist.⁵⁰ Toch wordt tegelijkertijd uit de schetsen van Van Hogendorp duidelijk dat in de kringen van de opstellers van de Grondwet nog gedacht wordt in de terminologie van voor de Franse wetgeving, dat wil zeggen ‘ingezetenen’ en ‘inboorlingen’.⁵¹ Ook de toelichting die Van Hogendorp op zijn schetsen geeft, de zogenaamde ‘aanmerkingen’, wijst in die richting.⁵² De uiteindelijke Grondwet 1814 bepaalt zelfs bij monde van art. 52: ‘Het Nederlandse volk bestaat uit de ingezetenen der volgende negen Provinciën’. Dit lijkt ook aan te sluiten bij de regeling zoals die voor de invoering van het *WNH* gold: het domiciliebeginsel. Overigens was deze bepaling nog niet te vinden in de schetsen die Van Hogendorp vanaf 1812 heeft opgesteld, noch in het ontwerp dat vanaf februari 1814 de grondslag voor de discussies vormde.⁵³ Ik heb niet kunnen achterhalen, waar de bepaling zo plotseling vandaan kwam.

Het terugrijpen op de oude terminologie is om verschillende redenen weinig verbazingwekkend. Een enkeling had weliswaar de komst van het *WNH* met een lierzang verwelkomd, maar het is de vraag of het *WNH* en de daarvoor in de plaats gekomen *Code civil* in 1812-1813 al wortel hadden geschoten.⁵⁴ Bedacht moet worden dat de wijzigingen in de regelgeving omtrent het Nederlanderschap die voortvloeiden uit de invoering van het *WNH* niet zozeer het gevolg waren van een in Nederland gevoelde noodzaak, maar van Franse invloed. Waarom zou men de nieuwe regeling volgen nu de Franse bezetter was verdreven? Bovendien had de nieuwe regelgeving op dat moment nog slechts korte tijd gegolden. Het drong niet meteen tot iedereen door dat afscheid was genomen van het domiciliebeginsel. Een in 1809 verschenen commentaar op het *WNH* van de Leidse advocaat Pierre van der Aa (1770-1812) kan hier als illustratie dienen.⁵⁵ In dit commentaar legt Van der Aa eerst geheel in overeenstemming met de artt. 9-10 *WNH* uit dat het

⁴⁹ J.H.A. Lokin, ‘De receptie van de Code civil in de Noordelijke Nederlanden’ in: *Groninger Opmerkingen en Mededelingen* 21 (2004), 1-15 (7-8).

⁵⁰ Heijs, *Van Vreemdeling tot Nederlander*, 24. Zijn opvatting wordt gevolgd door: C. van Eijl/M. Schrover, ‘Inleiding’ in: M. Schrover (ed.), *Broncommentaren 5: Bronnen betreffende de registratie van vreemdelingen in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw* (Den Haag 2002), 7-33 (10). Ook Moorman van Kappen, ‘Les concepts précurseurs’, 200-204, laat behandeling van het *WNH* en de *Code civil* als nationaliteitswetgeving achterwege.

⁵¹ Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet I*, 4, 6-7 en 13 (eerste en tweede schets, artt. 15, 25-26, 31 en 67) en 44, 47, 49 en 55 (derde schets, artt. 3, 15, 25-26 en 61).

⁵² Van Hogendorp, *Brieven en gedenkschriften II*, 62-72 (65 en 72).

⁵³ Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet I*, 5-6, 48 (artt. 21-22), alsmede 348 (artt. 35-36).

⁵⁴ Vgl. F. Brandsma, ‘“Een basterd Code Napoleon”? Het Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland’ in: J. Hallebeek/A.J.B. Sirks (eds.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)* Hilversum 2006), 221-247 (221-224).

⁵⁵ P.J.B.C. van der Aa, *Inleiding tot de hedendaagse hollandsche rechtsgeleerdheid en praktijk of Handboek voor regters, praktijzjns, kooplieden en burgers* (Amsterdam 1809), 18.

Hollanderschap wordt verworven door (1) geboorte in Holland of daarbuiten uit Hollanders, dan wel door (2) geboorte in Holland uit vreemdelingen, mits woonachtig in Holland ten tijde van de meerderjarigheid. Maar vervolgens beweert hij dat ook vreemdelingen die zich met toestemming van de vorst in Holland vestigen, Hollanders zijn. Hij beroept zich daarvoor in de eerste plaats op art. 13 *WNH*, waar echter slechts bepaald wordt dat deze vreemdelingen eveneens burgerlijke rechten genieten. In de tweede plaats verwijst hij voor zijn standpunt naar De Groot en Van der Keessel, bij welke laatste hij nog in de collegebanken had gezeten. Hij heeft zich bij zijn uitleg van art. 13 *WNH* blijkbaar te veel laten leiden door hetgeen tot dan toe geldend vaderlands recht was.⁵⁶

Hoe dit ook zij, behoud van de *Code civil* was niet vanzelfsprekend na het herwinnen van de zelfstandigheid. Niet voor niets bevatte art. 100 van de nieuwe Grondwet de opdracht tot het vervaardigen van onder meer een ‘algemeen wetboek van burgerlijk recht’. De op 18 april 1814 door Koning Willem I benoemde codificatiecommissie kwam al in augustus van dat jaar met een ontwerp burgerlijk wetboek, dat volledig op het *WNH* was gebaseerd.⁵⁷ De bepalingen waarin de nationaliteitsregeling was neergelegd, de artt. 2 en 3 ontwerp-1814, waren zelfs gelijklopend aan de artt. 9-10 *WNH*.⁵⁸ Aangezien het *WNH*, althans voor wat betreft de nationaliteitsregeling, nauwelijks verschildte van de Franse *Code civil*, leek het er even op dat de bestaande regeling ongewijzigd zou blijven. Maar al snel bleek dat er bezwaren bestonden tegen de herinvoering van het *WNH*, omdat het van vreemde, Franse oorsprong zou zijn.⁵⁹ Koning Willem I bleek gevoelig voor dit anti-Franse sentiment en gaf de opdracht om ter vervanging van de Code een typisch Nederlands, nationaal wetboek op te stellen, om zich van de Fransen te onderscheiden. Joan Melchior Kemper (1776-1824), die het verzet tegen een wetboek naar Frans model had geleid, behoorde tot het drietal dat werd belast met het opstellen van een nieuw ontwerp.⁶⁰ Omdat Van Maanen zijn positie als Minister van Justitie had weten te behouden onder de nieuwe vorst, was hij opnieuw nauw betrokken bij de werkzaamheden aan de codificatie.

Gezien zijn anti-Franse sentiment is het niet verbazend dat Kemper in zijn ontwerp uit 1816 afstand nam van de nationaliteitsregeling uit de *Code civil* en terugkeerde naar de terminologie van voor 1809, te weten ‘inboorlingen’ en ‘ingezetenen’.⁶¹ De nadruk lag daarbij op het ‘ingezetenschap’, hetgeen betekent dat het domiciliebeginsel weer centraal kwam te staan. Art. 109 bepaalde weliswaar dat voor ‘vreemdelingen’ werden gehouden

⁵⁶ Ook enkele tijdgenoten wezen er overigens al op dat Van der Aa zich iets te veel op het oude recht baseerde. Zie H. Kooiker, *Lex scripta abrogata. De derde Renaissance van het Romeinse recht* (Nijmegen 1996), 383-385.

⁵⁷ Y.M.I. Greuter-Vreeburg, *De codificatie van het erfrecht 1798-1838* (Zutphen 1987), 11-13.

⁵⁸ Gall, *Bronnen*, 295-296.

⁵⁹ J.H.A. Lokin, ‘Waarin ook een klein volk groot kan zijn’ in: *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 9 (1992), 1-12 (2-3).

⁶⁰ Greuter-Vreeburg, *De codificatie van het erfrecht*, 13.

⁶¹ Zie de artt. 102, 105-107, 109-110 en 113 Ontwerp Burgerlijk Wetboek voor het Koninkrijk der Nederlanden deel I (1816).

NEDERLANDS STAATSBURGERSCHAP ONDER FRANSE INVLOED

degenen die noch ‘inboorlingen’ noch ‘ingezetenen’ zijn, maar art. 113 legde vast dat beide hoedanigheden werden verloren door zich buiten het grondgebied van de staat te vestigen zonder de intentie te hebben om terug te keren. Men moest dus ‘ingezetene’ zijn om beschouwd te kunnen worden als ‘Nederlander’, een term die overigens alleen in art. 110 voorkomt. In overeenstemming met het domiciliebeginsel verwierven immigranten dan ook eenvoudig het ‘Nederlanderschap’. Door zich in Nederland te vestigen en dat bij het lokale bestuur te melden, verkregen zij immers de status van ‘ingezetene’, aldus art. 106. Ten overvloede zij hier nog vermeld, dat art. 107 de term ‘burger’ reserveerde voor de ‘ingezetenen’ die bevoegd waren tot de uitoefening van de staatkundige rechten, net als eerder al in het ontwerp-Cras was gebeurd.

Het ontwerp-1816 werd niet onmiddellijk bij de Staten-Generaal ingediend. Vanwege de samenvoeging van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden werd het noodzakelijk geacht een Belgische commissie te benoemen, die zich over het ontwerp moest buigen.⁶² Vervolgens heeft ook een commissie van de Raad van State zich nog over het ontwerp uitgelaten. Het resultaat, dat bekend staat als het ontwerp-1820, werd op 22 november 1820 aan de Tweede Kamer aangeboden. De in de artt. 91-116 van dit ontwerp vervatte regeling van de ‘nationaliteit’ en aanverwante kwesties lijkt sterk op die uit het ontwerp-1816.⁶³ Hoewel de Belgen al sinds 1795 met de Franse wetgeving hadden gewerkt en zij eigenlijk opteerden voor een herziene versie van de *Code civil*, heeft het overleg tussen Kemper en de Belgische commissie niet geleid tot een ingrijpende aanpassing van de ‘nationaliteitsregeling’.⁶⁴ Alleen art. 106 ontwerp-1816, handelende over de wijze waarop vreemdelingen het ‘ingezetenschap’ kunnen verwerven, is blijkens het corresponderende art. 95 ontwerp-1820 gewijzigd, maar dit was het resultaat van de bespreking in de Raad van State.⁶⁵ Van meerdere kanten werd daar namelijk betoogd dat het niet alleen van de vreemdeling moest afhangen of hij ‘ingezetene’ werd. Met een beroep op art. 13 *Code civil* wordt daarom voorgesteld om vestiging op Nederlands grondgebied afhankelijk te maken van toestemming van de vorst. Volgens de nieuwe bepaling konden vreemdelingen daarom slechts ‘ingezetene’ worden, indien zij zich met toestemming van de koning op het grondgebied van de staat hadden gevestigd. Wel werd in het slot van deze bepaling vastgelegd dat het ‘ongestoord, openlijk en onafgebroken wonen gedurende tien jaren op het grondgebied van het Koninkrijk’ eveneens recht gaf op de status van ‘ingezetene’. Het is goed om erop te wijzen dat hiermee ook voor het eerst

⁶² Zie hierover J. Gilissen, ‘De Belgische commissie van 1816 tot herziening van het Ontwerp-Burgerlijk Wetboek voor het Koninkrijk der Nederlanden’ in: *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 35 (1967), 383-443.

⁶³ *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal gedurende de zitting van 1819-1820-1821* (Den Haag 1865). Bijlagen 1819-1820, IX en X, nr. 3, pp. 299-300.

⁶⁴ Vgl. Y.M.I. Greuter-Vreeburg, *Deliberatiën van den Raad van State over het Burgerlijk Wetboek (1816)* (=Bronnen van de Nederlandse codificatie sinds 1798 VIII) (Arnhem 1996), XI.

⁶⁵ Greuter-Vreeburg, *Deliberatiën*, 115-120.

een precieze termijn van vereiste inwoning werd genoemd, die bovendien in vergelijking tot hetgeen tot dan toe gebruikelijk was nogal lang is uitgevallen.

In mei 1821 werden de artt. 91 en verder van het ontwerp-1820 in de Tweede Kamer besproken en daarbij kwam een interessant verschil van mening over de invulling van het Nederlandschap aan het licht. Een aantal afgevaardigden was namelijk van mening dat alleen ‘inboorlingen’ tot de Nederlanders gerekend moesten worden.⁶⁶ Zij waren dan ook voorstander van behoud van de artt. 91 en verder, omdat daarin ruim aandacht werd besteed aan de invulling van de term ‘inboorling’ en de afbakening daarvan ten opzichte van de begrippen ‘ingezetene’, ‘vreemdeling’ en ‘burger’. Maar de meerderheid meende dat men niet alleen ‘Nederlander’ werd door geboorte, maar ook ‘door inwoning, of door naturalisatie’ en dan maakte het niet uit of men ‘inboorling’ was dan wel ‘ingezetene’.⁶⁷ Zij wilden daarom in het Burgerlijk Wetboek alleen maar bepalingen opnemen, waarin vastgelegd werd wie ‘Nederlander’ en wie ‘vreemdeling’ was. Andere onderscheidingen waren volgens hen voor het burgerlijk recht niet van belang. In het kielzog hiervan werd tevens gepleit voor een regeling op basis van de *Code civil*, want ook daarin overheerste de begrippen ‘Nederlander’ en ‘vreemdeling’. Het anti-Franse sentiment was blijkbaar enigszins weggeëbd.

De regering volgde de wens van de meerderheid van de Kamer en diende op 19 juni 1821 een herziene versie van het ontwerp in, dat inderdaad nauw aansloot bij de *Code civil* en het *WNH*, ongetwijfeld tot verdriet van Kemper.⁶⁸ Dit gold ook voor de nationaliteitsregeling, maar het nieuwe ontwerp was wel iets ruimhartiger bij het toekennen van het Nederlandschap. Iedereen die geboren is op Nederlands grondgebied uit aldaar gevestigde ouders is automatisch Nederlander, ook als die ouders vreemdelingen waren (art. 5, sub 1). Anders dan in het *WNH* (art. 9) en de *Code civil* hoefde dus niet langer gewacht te worden tot de meerderjarigheid was bereikt.⁶⁹ Bovendien wordt het Nederlandschap verleend aan eenieder die in het buitenland uit Nederlandse ouders is geboren (art. 5, sub 2). Maar op één punt bleef het nieuwe ontwerp even streng als het *WNH*. Immigranten konden namelijk niet langer Nederlander worden door louter inwoning: zij waren nu aangewezen op de naturalisatieprocedure (art. 5, sub 5). Deze regeling bereikte vrijwel ongeschonden de eindstreep en zou in 1830 tot wetboek zijn

⁶⁶ J.J.F. Noordziek, *Geschiedenis der beraadslagingen gevoerd in de Tweede Kamer der Staten-Generaal* 1.2 (Den Haag 1867), 533, en 2 (Den Haag 1866), 172-173.

⁶⁷ J.C. Voorduin, *Geschiedenis en beginselen der Nederlandsche Wetboeken II* (Utrecht 1837), 22.

⁶⁸ Y.M.I. Greuter-Vreeburg, ‘De tranen van Joan Melchior Kemper, 1814-1824’ in: *Justitiële Verkenningen* 14/6 (1988), 15-22.

⁶⁹ A. de Pinto, *Het Nederlandsch Burgerlijk Wetboek* (), 18. C. Asser, *Het Nederlandsch Burgerlijk Wetboek, vergeleken met het Wetboek Napoleon* (Den Haag/Amsterdam 1838), 18-19. E. Schukking, *Beredeneerd alphabetisch register op het Nederlandsch Burgerlijk Wetboek, waarin op elk artikel worden aangehaald de tot het onderwerp betrekkelijke bepalingen van den Code Napoleon, van het Wetboek Napoleon, ingerigt voor het Koninkrijk Holland en van het Romeinsche Regt* (Groningen 1843), 200 (i.v. ‘Nederlander’).

NEDERLANDS STAATSBURGERSCHAP ONDER FRANSE INVLOED

verheven ware het niet dat de Belgische afscheiding roet in het eten gooide.⁷⁰ Door die gebeurtenis liet invoering nog acht jaar op zich wachten, maar inhoudelijke wijzigingen zou men niet meer aanbrenge⁷¹.

Theoretisch maakte dit uitstel niet zoveel verschil voor het nationaliteitsrecht, omdat de voorgestelde regeling daaromtrent niet wezenlijk afweek van de nog steeds van kracht zijnde *Code civil*. Toch is niet geheel duidelijk of de bepalingen uit dit wetboek, anders dan ten tijde van de advocaat Van der Aa, nu wel volledig werden toegepast. Als voorbeeld moge de volkstellingen in de periode 1809-1838 dienen. Bij vorige volkstellingen, die in 1795-1796 en 1807-1808 hadden plaatsgevonden, was uiteraard het criterium ‘ingezetene’ gehanteerd.⁷² Op basis van het domiciliebeginsel werd immers in beginsel iedereen die zijn of haar woonplaats in Nederland werd tot het ‘volk’ gerekend. In 1809 wordt opnieuw geteld, waarbij het vooral ging om inzicht te krijgen in de godsdienstige gezindte van de bevolking. Interessant is dat deze telling in 1814 als basis diende voor de samenstelling van de vergadering van de notabelen.⁷³ Het getal der notabelen moest immers op basis van ‘het principe der evenredigheid der bevolking’ over de verschillende departementen worden verdeeld. Ook in 1828 leek er weinig te zijn veranderd. Koning Willem I besloot op 29 september van dat jaar tot het opnieuw tellen van de bevolking.⁷⁴ Net als bij de eerdere tellingen ging het om de ‘ingezetenen, binnen het Rijk woonachtig’. In het hierop gebaseerde uitvoeringsbesluit van 3 september 1829 wordt eveneens consequent het begrip ‘ingezetene’ gehanteerd, en niet bijvoorbeeld de term ‘Nederlander’.⁷⁵ In de bij dit laatste besluit behorende nadere voorschriften wordt ten aanzien van ‘vreemdelingen’ nog opgemerkt dat deze niet behoren te worden genoteerd indien zij nog geen jaar binnen de gemeente zijn gevestigd.⁷⁶ Het lijkt er op dat ‘vreemdelingen’ die langer dan een jaar in Nederland verbleven tot de bevolking werden gerekend, net als bij de volkstellingen van 1795-1796 en 1807-1808. Overigens moest bij de inschrijving de ‘vreemde’ herkomst wel worden vermeld.⁷⁷

⁷⁰ Zie de artt. 5-13 BW 1830.

⁷¹ Zie de artt. 5-13 BW 1838.

⁷² Zie voor de volkstelling van 1795-1796: Van den Berg, ‘Wie behoorde tot het “Bataafse Volk”?’’, 218-223. Zie voor de volkstelling van 1807-1808: Decreet dd. 28 mei 1807. *Decreten en Besluiten van Zijne Majesteit den Koning van Holland*, 212. J.L. van Zanden, *Broncommentaren 3: De volkstelling van 1807/08* (Den Haag 1985).

⁷³ Blok, *Stemmen en kiezen*, 10 en 16.

⁷⁴ KB 29-9-1828, *Stbl.* 57.

⁷⁵ Besluit dd. 3 september 1829, *Stbl.* 62.

⁷⁶ *Bijvoegsel Staatsblad* 1829, nr. 164 (pp. 305 en 311).

⁷⁷ Ook na de invoering van bevolkingsregisters in 1850 bleef men vragen naar de geboorteplaats, ‘met aanwijzing der provincie voor inboorlingen, van het land voor vreemdelingen’. De geboorteplaatsen van vreemdelingen werden daarbij regelmatig door de inschrijvende functionarissen vernederlandst. Wel werd een enkele keer inschrijving geweigerd van iemand die elders was geboren en dus geen Nederlander was. Pas vanaf 1879 vond daadwerkelijk registratie van de nationaliteit plaats. M. Schrover, ‘Registratie van vreemdelingen in het bevolkingsregister (1850-1920)’ in: M. Schrover (ed.),

Hoezeer het domiciliebeginsel ook na de invoering van het *WNH* en de *Code civil* bleef doorwerken, met de invoering van het Burgerlijk Wetboek van 1838 werd definitief afscheid genomen van dit beginsel als belangrijkste leidraad voor de verlening van het Nederlanderschap. Het contrast tussen dit beginsel en de nieuwe op Franse leest geschoeide regeling komt duidelijk naar voren in een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam uit 1840.⁷⁸ In deze zaak werd de nietigheid van een testament gevorderd omdat één van de getuigen, te weten Johan Lorenz Heinrich Schnellschleger, niet zou beschikken over de daartoe vereiste Nederlandse nationaliteit. Schnellschleger was namelijk op 2 mei 1757 geboren te Rudolfstad in Saksen, Duitsland. Volgens de bepalingen uit *WNH* was hij inderdaad geen Nederlander, want hij was niet op Nederlands grondgebied geboren, noch was hij een kind van Nederlandse ouders. De Amsterdamse rechtbank meende evenwel dat Schnellschleger al voor de invoering van de nieuwe wetgeving Nederlands onderdaan was geworden door zich in de Republiek te vestigen en daar gedurende vele jaren domicilie te houden. Zowel in de periode voor de Bataafse omwenteling, als in de daarop volgende Bataafse tijd werd, aldus de Rechtbank, het burgerrecht royaal aan vreemdelingen verleend op basis van inwoning. Interessant is dat de Rechtbank voor de vereiste periode aansluiting zocht bij de criteria voor de verlening van het stemrecht uit Staatsregelingen van 1798 en 1801.⁷⁹ De Rechtbank overwoog namelijk dat Schnellschleger al meer dan 40 jaar in Nederland woonde en dus in ruime mate uitkwam boven de in die Staatsregelingen genoemde verblijfsduur van tien, respectievelijk zes jaar. Aangezien hij op die wijze het Nederlanderschap al had verworven, was de strengere op de Franse wetgeving gebaseerde regeling uit het *WNH* op hem niet van toepassing.

6. Conclusie

Hoewel de Republiek der Verenigde Nederlanden slechts een los, confederaal staatsverband vormde, had zich allengs toch de notie van een ‘Nederlands onderdaanschap’ ontwikkeld. Verwerving en verlies van die status werd beheerst door het domiciliebeginsel (*ius domicilii*), ‘ingezetenschap’, dat wil zeggen door de vraag waar

Broncommentaren 5: Bronnen betreffende de registratie van vreemdelingen in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw (Den Haag 2002), 93-112 (101). J. van Lottum, *Immigranten in Nederland in de eerste helft van de 19^e eeuw. Een onderzoek op basis van de Utrechtse volkstellingen van 1829 en 1839* (Amsterdam 2004), 13 (n. 21).

⁷⁸ *Weekblad van het Regt* 1840, 121. Zie over deze zaak ook: J.M.I.A. Simons, ‘Nederlanderschap krachtens overgangsrecht’ in: *Personeel Statuut. Maandblad gewijd aan het personen- en nationaliteitsrecht* 1 (1950), 4-6, 13-17 en 25-31 (14), alsmede G.R. de Groot, ‘De geschiedenis van het Nederlandse nationaliteitsrecht in de negentiende eeuw’ in: A.M.J.A. Berkvens/Th.J. van Rensch (eds.), *Wordt voor Recht gehalten. Opstellen ter gelegenheid van vijftwintig jaar Werkgroep Limburgse Rechtsgeschiedenis* (1980-2005) (Maastricht 2005), 375-420 (387-388).

⁷⁹ Te weten de hiervoor al genoemde artt. 10-11 Staatsregeling 1798 en 24, lid 3 Staatsregeling 1801.

NEDERLANDS STAATSBURGERSCHAP ONDER FRANSE INVLOED

iemand zijn vaste woonplaats had. Het was voor immigranten derhalve gemakkelijk de status van ‘onderdaan’ te verwerven. Tegenwoordig zijn de criteria aanzienlijk strenger. Nederlander wordt men in de eerste plaats door afstamming van Nederlandse ouders (*ius sanguinis*). Daarnaast biedt geboorte op Nederlands grondgebied uitzicht op verwerving van het Nederlanderschap (*ius soli*). De teloorgang van het royale domiciliebeginsel als basis voor de verlening van het ‘Nederlanderschap’ heeft zich in de eerste helft van de negentiende eeuw voltrokken. Een aanzet tot de invoering van strengere criteria kunnen al worden aangetroffen in de Bataafse tijd. Maar de werkelijke omslag heeft zich daarna voltrokken, onder Franse invloed. In Frankrijk werd de ‘nationaliteit’ namelijk al voor de Franse Revolutie bepaald door een combinatie van afstamming en plaats van geboorte, een regeling die ook haar weg had gevonden naar de *Code civil* van 1804.

Op het eerste gezicht lijkt de omslag eenvoudig te dateren. In 1809 werd immers door Lodewijk Napoleon het op de *Code civil* gebaseerde *WNH* ingevoerd, waarin ook de Franse regeling van de nationaliteit was opgenomen. Het domiciliebeginsel zou niet meer terugkeren. Vanaf 1811 gold de Franse regeling hier te lande zelfs rechtstreeks als gevolg van de inlijving, en ook na de bevrijding bleef de *Code civil* gehandhaafd. In 1838 werd dan eindelijk een nieuw Burgerlijk Wetboek ingevoerd, maar dat wetboek leek sterk op de *Code civil*. Dat gold tevens voor de in het BW 1838 opgenomen bepalingen omtrent de verlening van de Nederlandse nationaliteit.

Toch werd in 1809 nog niet definitief afscheid genomen van het domiciliebeginsel dat zo lang immigranten bij aankomst in Nederland had verwelkomd. De Franse bezetting duurde slechts enkele jaren en er zijn aanwijzingen dat in die korte tijd de nieuwe nationaliteitsregeling geen wortel heeft geschoten in de praktijk. Dat is begrijpelijk, want de omslag was niet alleen ingrijpend, maar bovendien onder dwang opgelegd. Na de bevrijding was handhaving van de nieuwe regeling dan ook geen uitgemaakte zaak. Bij de opstellers van een nieuwe grondwet overheerste de oude terminologie, gecentreerd rond de begrippen ‘ingezetene’ en ‘inboorling’. Bovendien werd vanwege het sterke anti-Franse sentiment jarenlang onder leiding van Kemper gewerkt aan een ‘nationaal Nederlands wetboek’ ter vervanging van de verfoeide *Code civil*. Ook in diens ontwerpen werd uitgegaan van een terugkeer naar het domiciliebeginsel. Het zou vanwege deze geringe acceptatie van de Franse regeling voor de hand liggen dat in de jaren na de bevrijding het domiciliebeginsel in de praktijk nog een rol speelde. De criteria die bij de volkstelling van 1828-1829 werden gehanteerd wijzen inderdaad in die richting: ook daar ging het om de ‘ingezetene’ die moest worden geteld. Pas met de invoering van het BW 1838 verdween het domiciliebeginsel als grondslag voor de verlening van de Nederlandse nationaliteit definitief van het toneel.

P.A.J. van den Berg

Groningen