

Vergaderjaar 2009–2010

31 813 (R 1873)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap met betrekking tot meervoudige nationaliteit en andere nationaliteitsrechtelijke kwesties

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 maart 2010

1. Inleiding

Het kabinet dankt de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, GroenLinks en SP voor de in het voorlopig verslag gestelde vragen en opmerkingen. Hieronder wordt op deze vragen en opmerkingen ingegaan.

2. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben de volgende vragen voor de regering. Hoeveel Nederlanders die in Nederland wonen en werken hebben een dubbele nationaliteit? Hoeveel waren dat er in 1996? Hoeveel zijn dat er nu? Indien er sprake is van een toename, waardoor wordt deze veroorzaakt? Hoeveel Nederlanders die nu een dubbele nationaliteit hebben, moeten of zullen afstand doen van hun oorspronkelijke nationaliteit als dit wetsvoorstel van kracht wordt?

Het aantal Nederlanders met een dubbele nationaliteit bedraagt per 1 januari 2010 1 159 000 (bron CBS). Dit betreft een voorlopig cijfer dat als gevolg van correcties en nagekomen berichten nog zal wijzigen. Het definitieve cijfer en de uitsplitsing naar tweede nationaliteit komen rond juli/augustus 2010 beschikbaar. In 1996 hadden 552 450 personen een dubbele nationaliteit.

(Een toename van) dubbele nationaliteit heeft verschillende oorzaken: a. kinderen worden geboren uit ouders met verschillende nationaliteiten, b. personen die het Nederlandschap door optie verkrijgen hebben soms nog een andere nationaliteit, waarvan zij geen afstand hoeven te doen en c. personen die naturaliseren hoeven niet altijd afstand te doen van de andere nationaliteit, omdat wettelijke uitzonderingen op de afstandsplicht van toepassing zijn.

Het voorstel voert de afstandsplicht in voor een categorie optanten en schrapt de uitzondering van de afstandsplicht voor een vergelijkbare groep naturalisandi. Op de eerste groep zullen de gewone wettelijke uitzonderingen van toepassing zijn. Hoeveel optanten van deze categorie er zullen zijn en hoeveel van deze personen daadwerkelijk afstand zullen moeten doen van de nationaliteit van het land van herkomst, kan alleen worden geschat. Uit de cijfers van de IND blijkt dat de uitzonderingsgronden op de afstandsplicht bij naturalisatie tot gevolg hebben dat er in ongeveer 63%

van de gevallen geen afstand wordt gedaan. In vergelijking met naturalisatie gaat het voor de groep optanten die ingevolge het voorstel afstand zullen moeten doen om kleine aantallen. In 2007 (707) en 2008 (447) hebben in totaal 1154 personen geopteerd op grond van artikel 6, eerste lid, onder e, RWN. Ook deze groep zal een beroep kunnen doen op de uitzonderingen die gelden voor de afstandsplicht. Voor nadere gegevens betreffende het bezit van meervoudige nationaliteit wordt verwezen naar de bijlage die is gevoegd bij de nota naar aanleiding van het verslag van dit voorstel (TK, 31 813 (R 1873), nr. 6, bijlage).

De leden van de **PvdA**-fractie vragen zich af of de aard van de wet zoals deze nu voorligt, niet vooral zal leiden tot meer juridische procedures en tot een extra belasting van het justitiële apparaat. Kan de regering daar een inschatting van geven?

Het totaal aantal personen dat van 2003 tot heden na de naturalisatie afstand moest doen van de oorspronkelijke nationaliteit bedraagt 15 974. Daarvan hebben 123 personen uiteindelijk niet aan de afstandsverplichting voldaan, waarop hun Nederlanderschap is ingetrokken. Van deze 123 personen hebben er vervolgens 105 bezwaar aangetekend tegen de intrekking. Van deze 105 mensen hebben er 40 uiteindelijk ook beroep ingesteld bij de rechtbank.

De afstandsprocedure is dus in 0.77% van het aantal procedures uitgelopen op de intrekking van het Nederlanderschap. Tegen deze intrekking is bij 0.66% van het totale aantal afstandsprocedures bezwaar aangetekend en bij 0.25% van het totale aantal afstandprocedures beroep ingesteld. Ervan uitgaande dat de genoemde percentages ook representatief zullen zijn voor het aantal juridische procedures na invoering van de rijkswet zoals die nu voorligt, lijkt het niet waarschijnlijk dat de voorgestelde wijziging tot een grote extra belasting van het justitiële apparaat zal leiden.

De leden van de **SP**-fractie hebben grote twijfels over de effectiviteit van het wetsvoorstel. Zij menen dat, in plaats van te bewerkstelligen dat meer vreemdelingen uitsluitend de Nederlandse nationaliteit hebben, het gevolg van de afstandseis wel eens zou kunnen zijn dat mensen met een buitenlands paspoort juist afzien van het aanvragen van de Nederlandse nationaliteit en vragen of hier enig onderzoek naar is gedaan.

Voor zover mij bekend is er geen onderzoek gedaan dat ter beantwoording van deze vraag actuele gegevens bevat. Aannemelijk is dat de overweging dat de verzoeker de nationaliteit van het land van herkomst zou moeten opgeven in individuele gevallen een rol kan spelen bij het al dan niet aanvragen van de Nederlandse nationaliteit. Om deze reden is de afstandsplicht omgeven met een aantal uitzonderingen, dat beoogt recht te doen aan individuele omstandigheden. Zo wordt afstand niet gevraagd aan de verzoeker die gehuwd is met een Nederlander en ook niet wanneer afstand redelijkerwijs niet kan worden verlangd. In het onderhavige voorstel wordt de afstandsplicht opgelegd aan een groep optanten bij wie aannemelijk is dat de Nederlandse nationaliteit hun effectieve nationaliteit is, terwijl zij geen effectieve band meer hebben met het land van herkomst. Voor deze categorie optanten gelden de uitzonderingen op de afstandsplicht eveneens.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen zich af wat het verband is tussen de verschillende wijzigingen, en of de regering zich realiseert dat dergelijke samenraapsels van wetswijzigingen het parlement voor een dilemma stellen bij het stemmen. Het eerste onderdeel komt volgens deze leden duidelijk voort uit een omissie in de regelgeving en een behoefte vanuit de praktijk, maar welke aanleiding geeft de praktijk voor de voorgestelde verruiming van de afstandseis en de intrekkinggronden? Welke problemen zijn er bijvoorbeeld gerezen bij de gebruikmaking van het optierecht door tweede generatie optanten, die te relateren zijn aan de

afstandseis? En wat is de opportuniteit van deze wijziging, gelet op hun fors teruglopende aantal?

De hier voorgestelde wijzigingen van de Rijkswet op het Nederlander-schap zien alle op de verlening, verkrijging en het verlies van Nederlan-derschap en op de voorwaarden die daaraan moeten worden gesteld. De gemeenschappelijke benadering bij deze onderwerpen is, dat de rijkswet-gever recht moet doen aan de positie van de burger als hij aanspraak kan maken op het Nederlanderschap, respectievelijk als hij door zijn gedrag de band met het Koninkrijk zelf opzegt.

De band tussen de nieuwe Nederlander en het Koninkrijk staat in het voorstel centraal. De afstandseis wordt benaderd vanuit de idee van de effectieve nationaliteit: de betrokkene bevestigt door afstand van de natio-naliteit van het land van herkomst, dat het Koninkrijk het staatsverband is, waarmee hij het nauwst is verbonden. De band met het Koninkrijk komt ook tot uitdrukking in het voorstel van de mogelijkheid tot ontneming van het Nederlanderschap. Indien iemand een misdrijf pleegt dat de essentiële belangen van het Koninkrijk ernstig schaadt, wordt de band met het Koninkrijk verbroken. Ontneming kan hiervan het gevolg zijn, tenzij dit leidt tot staatloosheid van betrokkene. De band met het Koninkrijk uit zich ook in het verplicht stellen van de kennis van de Nederlandse taal voor alle naturalisandi. De Nederlandse taal is als gemeenschappelijke taal van het Koninkrijk onlosmakelijk verbonden met het Nederlanderschap.

Kennis van het Nederlands vergemakkelijkt een effectieve deelname aan de maatschappij van het Koninkrijk. Tenslotte worden kinderen van Neder-landse moeders die bij geboorte vóór 1 januari 1985 het Nederlander-schap niet hebben verkregen, in de gelegenheid gesteld hun band met het Koninkrijk alsnog door optie te bevestigen. De gelijkstelling van man en vrouw in het nationaliteitsrecht wordt hierdoor zoveel mogelijk gewaar-borgd.

Het voorstel om de afstandsplicht op te leggen aan optanten die hier sinds hun vierde jaar hun hoofdverblijf hebben komt voort uit de gedachte, dat de rechtspositie van deze personen daarmee wordt verhelderd. Door het opgeven van de nationaliteit van het land van herkomst, waarmee zij in het algemeen geen effectieve band meer hebben, wordt hun juridische positie in overeenstemming gebracht met hun feitelijke positie. Een prak-tisch effect is bijvoorbeeld, dat meerderjarige mannelijke verzoekers van Turkse afkomst die het Nederlanderschap door optie verkrijgen de Turkse nationaliteit opgeven en dan niet meer voor militaire dienst in Turkije kunnen worden opgeroepen.

Deze leden van de **GroenLinks**-fractie vragen tevens aan de regering wat zij vindt van een stelsel waarin kinderen die geboren worden uit ouders die langdurig in Nederland verblijven, bij geboorte de Nederlandse natio-naliteit krijgen? Aan deze kinderen, van wie de toekomst in Nederland ligt, wordt zo van begin af aan een sterke rechtspositie met optimale integra-tiemogelijkheden geboden. De regering wijst dit idee af in verband met het risico van misbruik. Is dat reëel als hiervoor een vergunning voor onbepaalde tijd wordt verlangd? Migranten verwerven deze pas na vijf jaar legaal verblijf en als ze aan verschillende voorwaarden voldoen, zoals integratie en middelen van bestaan, aldus deze leden.

De Rijkswet op het Nederlanderschap gaat uit het *ius sanguinis*: de verwerving van de Nederlandse nationaliteit van rechtswege door afstam-ing. Daarnaast kan door naturalisatie en bevestiging van opties het Nederlanderschap worden verkregen. Voor kinderen van de derde gene-ratie migranten die in het Koninkrijk zijn geboren is ten slotte een bijzon-dere regeling opgenomen. Zij verkrijgen het Nederlanderschap van rechtswege, als zij zijn geboren uit een vader of moeder met een vreemde nationaliteit die ten tijde van hun geboorte hier hoofdverblijf heeft en die zelf ook geboren is uit een vader of moeder met een vreemde nationali-teit, die ten tijde van de geboorte van dat kind hier hoofdverblijf had

(artikel 3, derde lid, RWN). Staatloze kinderen die hier zijn geboren en alhier gedurende een onafgebroken periode van tenminste drie jaren toelating en hoofdverblijf hebben, kunnen door optie het Nederlanderschap verkrijgen. Voor de toekenning van het Nederlanderschap aan alle kinderen die hier zijn geboren bestaat in het licht van deze voorzieningen geen noodzaak. Het is ook sterk de vraag of zij daarop prijs zouden stellen, omdat de verkrijging van een nationaliteit soms ook gevolgen heeft voor het bezit van een eventuele andere nationaliteit. De Raad van Europa heeft onlangs een aanbeveling aangenomen die onder meer de lidstaten vraagt de verkrijging van nationaliteit door staatloze kinderen te vergemakkelijken¹. In dit verband is te overwegen de in Nederland geldende voorwaarde van drie jaar hoofdverblijf te laten vervallen. Het volgende kabinet zal zich daarop moeten beraden.

2.1. Effectieve nationaliteit

De leden van de **PvdA**-fractie zouden een nadere toelichting willen hebben op het begrip «effectieve nationaliteit». De minister van Justitie heeft hier meermalen op gewezen. Wat is de juridische betekenis en wat is de werking van dit begrip? Is het denkbaar dat effectieve nationaliteit als uitgangspunt de plaats inneemt van de afstandseis in de wet? Wat zijn de overwegingen geweest om deze weg niet op te gaan? Deze vraag klemt des te meer omdat in de memorie van toelichting met nadruk wordt gesteld dat deze wijzigingen niet gericht zijn op het verminderen van het aantal personen met meer dan één nationaliteit, maar op het verhelderen van de regeling. In een internationaliserende wereld zal dubbele nationaliteit steeds vaker aan de orde zijn. De leden vragen naar de reden waarom toch wordt vastgehouden aan de afstandseis als hoofdregel.

Het Nederlandse nationaliteitsrecht kent als hoofdregel de afstandsplicht bij naturalisatie. De afstandsplicht leidt ertoe dat de nieuwe Nederlander in beginsel één nationaliteit bezit. Dit is in het belang van de duidelijkheid van de rechtspositie van de betrokkene en zijn rechtsverhouding met de staat, waarvan hij de nationaliteit bezit (artikel 9, eerste lid, onder b, RWN). De hoofdregel op de afstandseis kent een aantal genuanceerde uitzonderingen (artikel 9, derde lid, RWN). De regering ziet geen aanleiding om de hoofdregel en de uitzonderingen hierop te herzien.

Dit is slechts anders waar het betreft de nieuwe Nederlanders die het grootste deel van hun jeugd in het Koninkrijk hebben doorgebracht, maar hier niet zijn geboren. Het Koninkrijk is het staatsverband waarmee zij in de regel het meest verbonden zijn geraakt. De Nederlandse nationaliteit zal om deze reden gelden als hun effectieve nationaliteit. De andere nationaliteit verschaft hun weliswaar nog het recht om vrij in dat land te verblijven, maar als het gaat om juridische bescherming en het uitoefenen van rechten en plichten, zullen zij zich in de eerste plaats op de Nederlandse Staat beroepen. Het belang van een heldere rechtspositie acht de regering voor deze categorie nieuwe Nederlanders meer van belang dan het behoud van de vreemde nationaliteit.

Dit geldt niet alleen voor nieuwe Nederlanders die hier zijn gekomen als eerste generatie migranten, de naturalisandi, maar ook voor de tweede generatie migranten, de optanten, die sinds hun vierde jaar in het Koninkrijk verblijven. Ook voor hen is het Koninkrijk het staatsverband waarmee zij het meest verbonden zijn geraakt. De regering stelt daarom voor de afstandseis ook voor hen te introduceren.

De regering is van mening dat van optanten gevergd mag worden dat ze hun oorspronkelijke nationaliteit mogen opgeven, omdat ze met Nederland de effectieve band onderhouden en de andere nationaliteit weinig praktische betekenis zou hebben. De regering kiest dus nadrukkelijk voor de effectieve band of nationaliteit. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen de regering hoe dit uitgangspunt zich verhoudt met het voorstel

¹ CM/Rec/2009/13.

om op bepaalde gronden juist de effectieve nationaliteit in te trekken van een persoon met de dubbele nationaliteit? Het gaat immers om de nationaliteit van het land waar deze persoon geboren en getogen is. De mogelijkheid van intrekking geldt voor alle Nederlanders in beginsel in gelijke mate, zij het dat intrekking nooit mag leiden tot staatloosheid van betrokkene. In de gevallen dat tot intrekking wordt besloten heeft de onherroepelijk veroordeelde persoon aantoonbaar laten zien dat hij zijn band met het Koninkrijk heeft «opgezegd» en het risico van het verlies van de Nederlandse nationaliteit op de koop toe heeft genomen. Dit weegt zwaarder dan het belang van het behoud van de band met het land van de effectieve nationaliteit. Ik verwijs verder naar het antwoord op de laatste vraag van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 6.1 van deze memorie.

3. Advisering

De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering kan verklaren waarom zij afwijkt van drie eensluidende adviezen van zowel de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid als de Adviescommissie Vreemdelingenzaken en de Raad voor het Openbaar Bestuur. Volgens de WRR ontkent het pleidooi voor één paspoort «de emotionele waarde van afkomst, geschiedenis en eigen wortels terwijl in het pleidooi voor het exclusieve Nederlanderschap juist de emotionele waarde centraal staat». De ACVZ adviseert aansluiting te zoeken bij de overgrote meerderheid van Europese landen die bij de verwerving van de nationaliteit het niet meer van belang achten of daardoor meervoudige nationaliteit ontstaat. De afstandseis wordt door deze commissie niet zinvol gevonden. De Rob bepleit om het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit bij het verkrijgen van het Nederlanderschap weer mogelijk te maken voor iedereen die dat wenst. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft berekend dat de voorgestelde maatregel nog geen 100 mensen per jaar zal betreffen. Deze leden vragen of de regering het uit een oogpunt van efficiëntie van wetgeving verantwoord vindt om te investeren in instructies aan ambtenaren van de burgerlijke stand en aan voorlichting aan de burger voor 100 mensen die dan geen dubbele nationaliteit meer zullen hebben?

Het kabinet beoogt met zijn voorstel niet om zoveel mogelijk personen een meervoudige nationaliteit te ontzeggen. De voorgestelde wijziging betreft de eenheid van de rechtsorde. De rechtspositie van een aantal personen dat geen effectieve band heeft met het land van herkomst, wordt ermee verhelderd. De investering waar deze leden op doelen is overigens zeer beperkt. De uitvoeringspraktijk kan betrekkelijk eenvoudig aansluiten bij de afstandsplicht die al bij naturalisatie bestaat.

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat de Nederlandse regering op geen enkele wijze verdragsrechtelijk verplicht is om de afstandseis te stellen bij naturalisatie en dat de regering er dus vrijwillig voor kiest om een in Europees opzicht tegenovergestelde koers in te zetten. Zij vragen of de regering niet bezig is met een achterhoedegevecht. De ACVZ adviseerde anderhalf jaar geleden om aansluiting te zoeken 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». Wat heeft de regering met dit advies gedaan? Acht zij het niet onwenselijk om uit de Europese pas te lopen? Deze leden menen dat met Europese afstemming meer overzicht, rechtszekerheid en een helderder rechtsorde te creëren is dan met de uitbreiding van de afstandseis in Nederland en vragen de reactie van de regering daarop.

De regels inzake afstand zijn afgeleid van het Verdrag van Straatsburg van 6 mei 1963 betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, 4) en het Tweede Protocol daarbij, dat tot stand

kwam op 7 december 1992 (Trb. 1994, 265). Dit verdrag en protocol zien op het verlies van de eigen nationaliteit van een staat bij vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit. De wetgever heeft in de Rijkswet op het Nederlanderschap van 1985 logischerwijs eveneens beoogd meervoudige nationaliteit te voorkomen in het spiegelbeeldige geval. Waar Nederlanders die bij vrijwillige verkrijging van een vreemde nationaliteit van rechtswege het Nederlanderschap verloren op grond van het verdrag, moest dit ook gelden voor vreemdelingen die het Nederlanderschap vrijwillig verkregen. Om deze reden heeft de wetgever de afstandsplicht bij naturalisatie in de rijkswet geïntroduceerd.

Met het oog op een heldere rechtspositie van de burger, acht de Nederlandse regering het beperken van de meervoudige nationaliteit, door zowel verlies als afstand, ook vandaag de dag van belang. Andere Europese landen zijn vrij om andere afwegingen te maken. Daarvoor kunnen diverse motieven bestaan. Die kunnen zijn gelegen in een zekere onvermijdelijkheid van meervoudige nationaliteit door de toenemende globalisering, maar ook in de behoefte van de staat om zoveel mogelijk mensen door nationaliteit aan zich te binden. De vrijheid om een eigen afweging te maken volgt ook met zoveel woorden uit artikel 15, onder b, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit (Trb. 1998, 149, hierna: EVN), dat onder meer bepaalt dat de bepalingen van het Verdrag geen beperkingen opleggen aan het recht van een staat die partij is, om in zijn nationale wetgeving vast te stellen of de verkrijging of het behoud van zijn nationaliteit onderworpen is aan het doen van afstand of verlies van een andere nationaliteit.

Dit neemt niet weg dat Europese afstemming van nationaliteitsregels van belang is. Daarom is het Koninkrijk ook partij bij belangrijke verdragen als het EVN en neemt Nederland deel aan internationaal overleg inzake nationaliteit in het kader van de Raad van Europa.

Deze leden van de **GroenLinks**-fractie vragen de regering ook waarom ze ervoor kiest om de afstandseis in te voeren bij het optierecht. Het mag algemeen bekend worden verondersteld bij de regering dat veel tweede generatie migranten een band met twee landen hebben, waarbij het pijn doet om een band te moeten doorsnijden. Waarom zou dit van hen gevraagd moeten worden? Is de regering van mening dat deze twee banden ook een dubbele loyaliteit zou opleveren? Zo ja waarop baseert zij dat, en welke risico's ziet zij daarbij? Het advies van de ACVZ geeft aan dat loyaliteitsproblemen van mensen met een dubbele nationaliteit niet aangetoond zijn. De WRR vreest juist dat de negatieve connotatie bij twee loyaliteiten eerder een uitsluitend dan een insluitend effect zal hebben. Is het risico niet aanwezig dat een deel van deze groep vanwege deze druk zal kiezen om geen afstand te doen, en dus niet het Nederlanderschap verkrijgt? Ziet zij het risico dat de afstandseis de integratie juist kan tegenwerken in plaats van bevorderen? Kortom, heeft de regering de mogelijke neveneffecten of onwenselijke effecten van de afstandseis onderzocht? De ACVZ en de WRR zijn beide van mening dat de afstandseis niet de emotionele binding met Nederland bevordert, omdat de voorwaarde de optant voor een onwenselijk dilemma plaatst. Op basis van hun onderzoek wijzen zij op het risico dat de afstandseis ertoe zal leiden dat een serieus deel van de betrokkenen zal afzien van het Nederlanderschap. Deze leden vragen tevens een onderbouwing van de regering waarom zij meent te moeten afwijken van de inzichten van de WRR en de ACVZ over het effect en de (on)wenselijkheid van meervoudige nationaliteit.

De regering vraagt niet aan personen om afstand te doen van de nationaliteit van het land van herkomst omdat zij zou menen, of het problematisch zou vinden, dat twee banden met een land ook een dubbele loyaliteit opleveren. Burgerschap, loyaliteit en verantwoordelijkheid worden verwacht van alle Nederlanders, ongeacht of zij één of meer nationaliteiten hebben. Nederlanderschap bevordert de deelname aan het maat-

schappelijk verkeer. Meervoudige nationaliteit hoeft daaraan niet in de weg te staan. Alleen overwegingen van praktische en juridische aard vormen aanleiding om tot beperking van meervoudige nationaliteit te komen. Beperking van meervoudige nationaliteit bij verlening van het Nederlanderschap is, in het spoor van het hierboven genoemde verdrag, de hoofdregel van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Om recht te doen aan individuele omstandigheden zijn daarop een aantal uitzonderingen geformuleerd. In het onderhavige voorstel wordt de hoofdregel aangevuld met de plicht om afstand te doen van de nationaliteit van het land van herkomst aan meerderjarige optanten die sinds hun vierde jaar hier verblijven. Daarmee wordt niet pijnlijk een band doorgesneden, zoals deze leden suggereren, maar de rechtspositie van deze personen in overeenstemming gebracht met de werkelijkheid. Het lijkt niet aannemelijk dat deze groep het Nederlanderschap niet zal aanvragen onder druk van de verplichting afstand te doen van de nationaliteit van het land van herkomst.

De ACVZ heeft door het SCP onderzoek laten verrichten naar de samenhang tussen integratie en meervoudige nationaliteit. In zijn rapport «Nederlanderschap in een onbegrensde wereld»¹ zegt de commissie daarover: «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 werkeloosheid, het beroepsniveau, bij de beheersing van het Nederlands, het zich thuis voelen in Nederland, ervaren kansengelijkheid, 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.»

Het kabinet verschilt niet fundamenteel van mening met ACVZ en WRR over de opvatting dat meervoudige nationaliteit niet in de weg staat aan loyaliteit met Nederland en dat meervoudige nationaliteit de integratie niet hoeft te belemmeren. Wel maakt het kabinet een andere afweging als het gaat om het handhaven van de hoofdregel van de RWN, die is ingegeven door vooral het Verdrag van Straatsburg van 1963 en het Tweede Protocol. De regels van afstand die hiervan zijn afgeleid geven een genuanceerd stelsel van regels voor de gevallen waarin afstand van de vreemde nationaliteit kan worden verlangd. Daarbij moet zowel de positie van het individu, als de positie van de staat in aanmerking worden genomen. Het uitgangspunt van het kabinet is, dat de regels zoveel mogelijk recht moeten doen aan de werkelijke band tussen staat en burger, zonder afbreuk te doen aan de belangen van een van beide.

4. Verkrijging van het Nederlanderschap

De leden van de **CDA**-fractie leggen de regering graag één kwestie voor. Met de voorgestelde wijziging van artikel 6 wordt beoogd de nationaliteitsrechtelijke positie te regelen van degenen die vóór 1 januari 1985 afstammen van een Nederlandse moeder². Er is een heel specifieke groep die wel tot de «doelgroep» van de voorgestelde regeling behoort, maar die daar desalniettemin buiten valt. Prof. dr. Gerard René de Groot heeft gewezen op de categorie van voor 1 maart 1964 geboren kinderen van Nederlandse moeders die juist door hun huwelijk de Nederlandse nationaliteit verloren. Omdat zulke gevallen lastig in een regeling te vatten zijn, ligt het voor de hand deze gevallen positief tegemoet te treden in het

¹ Toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van 2 december 2008, TK 31 803, nr. 1.

² Zie de memorie van toelichting (TK, vergaderjaar 2008–2009, 31 813 (R 1873), nr. 3, p. 3).

kader van de «uitzonderingsnaturalisatie» van artikel 10 van de wet. Graag vernemen deze leden of de regering hiertoe bereid is. De personen op wie deze leden doelen vallen inderdaad buiten de regeling, omdat het gaat om kinderen waarvan de moeder ten tijde van hun geboorte geen Nederlander was. De omvang van deze groep is niet te schatten en zeer moeilijk te onderzoeken. Ook de vraag, of het redelijk is om aan deze personen het Nederlanderschap te verlenen is moeilijk in het algemeen te beantwoorden. Voorstelbaar is evenwel, dat het Nederlanderschap op basis van artikel 10 RWN in individuele gevallen kan worden verleend. Daarbij moet overigens wel worden aangetekend, dat het beleid bij de toepassing van artikel 10 RWN is, dat verzoeker wel de naturalisatietoets moet afleggen.

5. Afstand doen van nationaliteit

5.1. Algemeen

De leden van de **PvdA**-fractie onderschrijven het gegeven dat de afwijking, welke categorieën optanten of naturalisandi wel of niet onder het afstandsbeginsel vallen, altijd aan de orde zal zijn zolang de afstandseis als hoofdregel van de wet geldt. In dit verband – en mede in het licht van het feit dat er steeds minder landen zijn die het afstandsbeginsel nog overeind houden – vragen deze leden de regering nader in te gaan op de overwegingen die doorslaggevend zijn geweest bij het handhaven van de afstandseis.

Doorslaggevend bij het handhaven van de afstandseis zijn de overwegingen die aan het Verdrag van Straatsburg van 1963 ten grondslag lagen. Deze overwegingen hebben geleid tot de hoofdregel in de Rijkswet op het Nederlanderschap en gaan tenminste gedeeltelijk vandaag de dag nog op. Bij de behandeling van het ontwerp van de Rijkswet op het Nederlanderschap heeft het kabinet dat als volgt uitgedrukt:

«Het belang dat een staat erbij heeft dat zijn burgers geen andere nationaliteit bezitten bestaat hierin, dat de betrekkingen tussen overheid en burger, de rechten en plichten die over en weer bestaan, vrij blijven van inmenging door andere staten en dat de burger zich niet aan zijn verplichtingen jegens de overheid kan onttrekken met een beroep op verplichtingen die hij jegens een andere overheid heeft of – in het land van zijn andere nationaliteit verblijvend – aanspraken kan doen gelden die zijn voorbehouden aan burgers van de eerstgenoemde staat. Meervoudige nationaliteit kan licht tot moeilijkheden aanleiding geven met betrekking tot onderwerpen als bescherming en bijstand vanwege diplomatieke onderscheidenlijk consulaire vertegenwoordigers, verblijf en vestiging, dienstplicht, fiscale verplichtingen en gebruik van financiële voorzieningen»¹.

De leden van de **VVD**-fractie vragen waarom de regering in het voorstel tot wijziging van rijkswet de uitzondering van de afstandsplicht niet heeft geschrapt voor personen die in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba zijn geboren.

Bij het al dan niet opleggen van de afstandsplicht moet steeds een afwijking worden gemaakt tussen respect voor bestaande en nieuw te verwerven rechten en moet ook zoveel mogelijk rechtsgelijkheid worden betracht. Degenen die hier zijn geboren en sedert hun geboorte hier verblijven en tijdens hun verzoek om naturalisatie of bevestiging van optie hier hun hoofdverblijf hebben, hebben in beginsel geen effectieve band met het land van herkomst. Het feit dat zij in het Koninkrijk zijn geboren en hier hun hoofdverblijf hebben, maakt echter dat deze groep gelijkenis vertoont met de zogenaamde derde-generatiemigranten, die door geboorte van rechtswege het Nederlanderschap verkrijgen (artikel 3, derde lid, RWN). Ook artikel 14, eerste lid, van het EVN geeft een aankno-

¹ Nota naar aanleiding van het eindverslag (TK, vergaderjaar 1983–1984, 16 947 (R 1181), nr. 11).

pingspunt om bestaande rechten te respecteren. Hierin is bepaald dat een staat die partij is, toestemming verleent aan kinderen om de nationaliteiten te behouden die zij van rechtswege bij hun geboorte hebben verkregen.

Het is de leden van de **SP**-fractie niet duidelijk waarom een meerderjarige die legaal in Nederland is geboren en getogen geen afstand hoeft te doen, terwijl een meerderjarige die vanaf zijn 4de levensjaar legaal in Nederland is getogen wel afstand moet doen. Het omgekeerde is naar de mening van deze leden goed te verdedigen: voor een kind dat nog herinneringen heeft aan het land van zijn (voor)ouders is de emotionele waarde van de oorspronkelijke nationaliteit groter dan voor een kind dat het land van zijn ouders slechts kent als vakantieland. Dat pleit ervoor om voor hem geen afstandseis te introduceren. Of is de achterliggende redenatie: wie geen effectieve band met het land van de eerste nationaliteit heeft is vanzelf loyaal aan Nederland? Is dat de gedachtegang waarop de vooronderstelling gebaseerd is dat iemand die tot zijn 4de jaar in een ander land heeft gewoond niet loyaal zou zijn aan Nederland? En waarop is de leeftijd van 4 jaar gebaseerd? Heeft dat iets te maken met artikel 8 IVRK? Zij vragen daarop een nadere toelichting.

Het al dan niet opleggen van de afstandsplicht is niet verbonden met het idee dat meervoudige nationaliteit afbreuk zou doen aan loyaliteit. Loyaliteit aan de Nederlandse rechtsorde mag worden verwacht van alle Nederlanders, ongeacht of zij een of meer nationaliteiten hebben. Het voorstel is gebaseerd op de gedachte dat personen die hier sinds hun vierde jaar verblijven geen effectieve band met het land van herkomst hebben. Zoals ook uiteengezet in het bovenstaande antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, moet wel steeds een afweging worden gemaakt tussen het respect voor bestaande en het belang van nieuw te verwerven rechten. In het geval van degenen die hier zijn geboren, geeft het respect voor bepaalde verworven rechten de doorslag.

Zowel het eerder genoemde artikel 14, eerste lid, EVN, als artikel 8, eerste lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK) geeft daarvoor aanknopingspunten. In dit artikellid is bepaald dat staten zich verbinden tot eerbiediging van het recht van het kind om zijn of haar identiteit te behouden, met inbegrip van nationaliteit, naam en familiebetrekkingen, zonder onrechtmatige inmenging.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met instemming de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap van 1997 gelezen, waarin de regering de redenen noemt waarom het Tweede Protocol tot wijziging van het Verdrag van 1963 een uitzondering maakt op de hoofdregel van de afstandseis voor onder andere tweede generatie migranten, namelijk het belang van hun integratie in de verdragsstaat waar zij al zo lang verblijven. Zij vragen de regering om op deze redenering in te gaan. Ook vragen zij, als de regering deze redenering niet meer onderschrijft, of zij kan uitleggen op welke wijze het belang van de staat ermee is gediend dat deze groep vreemdeling blijft. En ook vragen zij hoe dat af te wegen is tegen het belang van een volledige integratie.

De regering hecht onverminderd belang aan integratie van de tweede generatie immigranten in Nederland, zoals zij hecht aan de integratie van alle vreemdelingen die hier hun hoofdverblijf hebben. De staat heeft er geen belang bij dat een bepaalde groep vreemdeling blijft en zij verwacht ook niet dat het opleggen van de afstandsplicht aan degenen die het Nederlanderschap door optie wensen te verkrijgen, nadat zij hier sinds vierde jaar hebben gewoond, ertoe zal leiden dat zij daarvan afzien. In het algemeen hebben deze personen immers geen effectieve band meer met het land van herkomst.

5.2. Meervoudige nationaliteit

De hoofdmoot van het voorstel is volgens de leden van de **SP**-fractie een beperking van de hoeveelheid mensen in ons land die twee nationaliteiten bezitten. Het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit is door het tweede protocol tot wijziging van dat Verdrag ingehaald. Dit protocol aanvaardt immers bipatridie. Inmiddels is hoofdstuk 1 van het Verdrag, dat over de nationaliteit gaat, nog slechts van kracht in Nederland, Denemarken, Noorwegen en Oostenrijk. Hieruit valt te concluderen dat bestrijding van meervoudige nationaliteit in de landen van de Raad van Europa niet meer als dringend ervaren wordt. Rechtsvergelijkend zet Nederland met dit wetsvoorstel naar de mening van deze leden dus een stap in tegengestelde richting. Zij menen te weten dat de minister het op andere rechtsgebieden belangrijk vindt om ten opzichte van Europa niet te veel uit de pas te lopen. Zij vragen waarom dit niet geldt voor het nationaliteitsrecht en vragen om een toelichting van de regering.

Het is juist dat het Verdrag van Straatsburg van 1963 nog maar voor een beperkt aantal landen geldt. Het Tweede Protocol tot wijziging van dit verdrag is inmiddels door alle lidstaten behalve Nederland opgezegd, waarmee het zijn gelding heeft verloren. Dit betekent echter naar de mening van het kabinet niet, dat alle staten nu hetzelfde denken over meervoudige nationaliteit en Nederland als enige iets anders vindt. Wel betekent het, dat door een aantal staten de bepalingen van genoemd Verdrag en Protocol als een te nauw keurslijf worden ervaren. De staten hebben vooral als het gaat om het afstand doen van de vreemde nationaliteit bij verkrijging of verlening van een nieuwe nationaliteit verschillende opvattingen. Het EVN laat de staten die partij zijn hiervoor ook ruimte. In artikel 15 EVN is opgenomen, dat de bepalingen van dit verdrag geen beperkingen opleggen aan het recht van een staat die partij is, om in zijn nationale wetgeving vast te stellen of

- a. zijn onderdanen die de nationaliteit van een andere staat verkrijgen of bezitten, zijn nationaliteit behouden of verliezen;
- b. de verkrijging of het behoud van zijn nationaliteit onderworpen is aan het doen van afstand of het verlies van een andere nationaliteit.

In de Rijkswet op het Nederlanderschap is voor wat betreft meervoudige nationaliteit voor een genuanceerde benadering gekozen. Zoals onder 5.1. op een vraag van de PvdA-fractie is uiteengezet, is aan meervoudige nationaliteit een aantal bezwaren verbonden. Daarbij moet echter ook recht worden gedaan aan de positie van de burger en de binding die hij in voorkomende gevallen met het land van herkomst heeft. In dit licht kiest het kabinet voor het handhaven van de afstandsplicht met een aantal uitzonderingen. In het onderhavige voorstel wordt van één groep optanten gevraagd afstand te doen van de vreemde nationaliteit en wordt voor één (vergelijkbare) groep naturalisandi de uitzondering op de afstandsplicht geschrapt. Daarmee wordt getracht recht te doen aan zowel de belangen van de staat als de positie van de burger.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen wat de regering vindt van de tendens in de andere Europese landen dat meervoudige nationaliteit in steeds mindere mate wordt beschouwd als een fenomeen dat moet worden bestreden. Past het niet veel beter in deze tijd van grensoverschrijdend wonen, werken en studeren om je met meer landen en culturen verbonden te voelen? Transnationale identiteiten en relaties komen meer en meer voor: zou het recht zich niet meer moeten aanpassen aan deze ontwikkeling in plaats van mensen met een dilemma of een straf op te zadelen, zo vragen deze leden.

Meervoudige nationaliteit is van alle tijden. Het is niet vreemd dat mensen zich met meer landen en culturen verbonden voelen. Transnationale identiteiten en relaties zijn altijd voorgekomen. Het recht heeft altijd wegen

gezocht om daarmee om te gaan. Verdragen als het Verdrag van 1963 en het Europees Verdrag inzake nationaliteit zijn daar voorbeelden van. Elk land maakt daarbij zijn eigen afwegingen. Het kabinet is niet van mening dat meervoudige nationaliteit een fenomeen is dat in alle gevallen moet worden bestreden. Het wil regels stellen die recht doen aan zowel de belangen van de staat als van de burger in diverse omstandigheden. Dit levert een genuanceerd stelsel op, dat niet kan worden beschouwd als bedoeld om meervoudige nationaliteit te bestrijden, noch als bedoeld om meervoudige nationaliteit in alle gevallen zonder meer te accepteren als daaraan geen gerechtvaardigd belang ten grondslag ligt.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen verder of een Nederlander met een tweede nationaliteit niet dezelfde rechten en plichten ten opzichte van Nederland heeft als een Nederlander met één nationaliteit. Steeds meer verdragsstaten zijn uitgetreden bij het verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit. Deze leden vragen of Nederland overweegt dit ook te doen en zo nee, waarom niet. Zij vragen ook of het bekend is hoeveel Nederlanders die geëmigreerd zijn, behoefte hebben om hun Nederlandse nationaliteit te behouden bij naturalisatie in hun land van verblijf.

Een Nederlander met een tweede nationaliteit heeft dezelfde rechten en plichten ten opzichte van het Koninkrijk als een Nederlander met één nationaliteit. Door het afstand doen van de vreemde nationaliteit wordt duidelijk, dat hij geen rechten of plichten heeft ten opzichte van de staat van het land van herkomst. Nederland overweegt niet het genoemde verdrag op te zeggen, omdat het waarde hecht aan het bestaan van internationale afspraken op dit terrein. Er zijn geen cijfers bekend over aantallen Nederlanders die zijn geëmigreerd en behoefte hebben om hun Nederlandse nationaliteit te behouden bij naturalisatie in hun land van verblijf. Uit correspondentie met het ministerie blijkt wel dat deze behoefte in individuele gevallen bestaat. Overigens wordt de afstand van de Nederlandse nationaliteit soms ook geëist door het nationaliteitsrecht van het land, waarin men naturaliseert.

5.3. Uitzonderingen/gelijke behandeling

De leden van de **VVD**-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om te bepalen dat bij het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit door minderjarigen de oorspronkelijke nationaliteit verloren gaat, nu Nederland daar volgens de Raad van State wel de vrijheid toe heeft.

Deze leden nodigen de regering uit om haar motivering niet te beperken tot de opmerking dat zij dit slechts een minimale bescherming vindt. Waarom zou de bescherming van artikel 8 van het IVRK volgens de regering niet voldoende zijn en ziet zij aanleiding om de identiteit van het kind verdergaand te beschermen?

Zowel artikel 8 IVRK, als artikel 14 EVN geeft een aanknopingspunt om de identiteit van het kind te beschermen. In artikel 14, eerste lid, aanhef en onder a EVN is bepaald, dat een staat die partij is aan kinderen toestemming verleent om de nationaliteiten te behouden die zij automatisch bij hun geboorte hebben verkregen. Artikel 8 IVRK beschermt het recht op identiteit van het kind, waaronder zijn nationaliteit is begrepen. Daarnaast spelen overwegingen van (bevordering van) rechtsgelijkheid een rol. De optanten waar de vraag van de leden van de VVD-fractie op doelt, vertonen nationaliteitsrechtelijk gelijkenis met de kinderen die hier geboren worden uit ouders met een vreemde nationaliteit die hier hun hoofdverblijf hebben en zelf zijn geboren uit ouders met een vreemde nationaliteit die hier hun hoofdverblijf hadden (artikel 3, derde lid, RWN);

Zij verkrijgen de Nederlandse nationaliteit van rechtswege, waardoor de afstandseis niet aan de orde is.

De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering bij de invulling van de AMvRB die het niveau van beheersing van het Nederlands bij de naturalisatietoets op de Nederlandse Antillen en Aruba zal regelen, ermee rekening zal houden dat de kennis van het Nederlands, met name op de bovenwindse eilanden, van de aldaar wonende Nederlanders die op de eilanden zijn geboren, vaak erg beperkt is. Het lijkt deze leden niet rechtvaardig om aan genaturaliseerde bewoners een veel hogere standaard op te leggen dan aan de autochtone bevolking en zij vragen hoe de minister daarover denkt.

Uitgangspunt bij de keuze voor het nu beoogde niveau van beheersing van het Nederlands is dat na naturalisatie sprake is van eenzelfde mate van beheersing van de Nederlandse taal ongeacht waar de genaturaliseerde woonachtig is. Het beoogde niveau betreft niveau A-2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader Moderne Vreemde Talen en houdt in dat iemand over dagelijkse en vertrouwde zaken in simpele bewoording kan communiceren. Van een verzoeker om naturalisatie mag in zijn algemeenheid worden verwacht dat een inspanning heeft plaatsgevonden om de Nederlandse taal te leren beheersen op een bepaald niveau. Het kan voorkomen dat bij iemand die is geboren en getogen op Curaçao, Aruba, Bonaire, Sint Maarten, Sint Eustatius of Saba sprake is van een beperkte kennis van de Nederlandse taal. De vraag hoe vaak en met welk beheersingsniveau van het Nederlands dat voorkomt, is minder eenvoudig te beantwoorden. Bij degenen die op een van deze eilanden een middelbare schoolopleiding hebben afgerond, mag de verwachting zijn dat het Nederlands wordt beheerst op een hoger niveau dan A2. Voor zowel de Nederlandse Antillen als Aruba geldt immers dat, ook al is de samenleving zelf niet-Nederlandstalig, de instructietaal in het middelbare onderwijs in het algemeen het Nederlands is. De instructietaal is de taal die wordt gesproken tijdens de lessen door de docenten en waarin de leermiddelen en examens zijn opgesteld. In 2008 is in de Nederlandse Antillen de regelgeving inzake de instructietaal voor het voortgezet onderwijs gewijzigd. Sinds dat jaar dient het voortgezet onderwijs op de Nederlands-Antilliaanse eilanden te worden gegeven in het Nederlands, het Papiaments of het Engels. In de praktijk is de instructietaal op Sint Eustatius en Bonaire het Nederlands en op Saba het Engels. Op Sint Maarten zijn er scholen die in het Engels en scholen die in het Nederlands onderwijs geven. Op Curaçao wordt, op één school in het voortgezet middelbaar beroepsonderwijs na, op alle middelbare scholen in het Nederlands lesgegeven en geëxamineerd. In alle gevallen, dus ook op de ene Papiamentstalige school op Curaçao en de Engelstalige scholen op Saba en Sint Maarten, is Nederlands een verplicht vak. Het niveau A2 geldt eveneens voor verzoekers tot naturalisatie die niet wonen binnen Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba. Net als verzoekers in de Nederlandse Antillen en Aruba wonen ook deze verzoekers in een niet-Nederlandstalige samenleving. Ook voor hen geldt het behalen van de naturalisatietoets op niveau A2. Behalve om de rechtsgelijkheid tussen alle verzoekers tot naturalisatie gaat het bij de categorie naturalisandi woonachtig buiten het Koninkrijk, net als bij verzoekers in de Nederlandse Antillen en Aruba, vervolgens ook om een betere toegang tot de samenleving van het Koninkrijk: naturalisatie tot Nederlander impliceert de inherente verkrijging van het recht op vestiging in het Koninkrijk en dan is enige beheersing van het Nederlands noodzakelijk.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vinden het voorstel voor de invoering van de afstandseis voor naturalisandi die als minderjarige vijf jaren in Nederland hebben gewoond bezwaarlijk. Zij vragen of de regering daarmee niet kiest voor ongelijke behandeling met de groepen waarvoor

geen afstandseis geldt. Hetzelfde geldt voor de optanten, die de regering meent gelijk te moeten trekken met andere naturalisandi. Deze leden vragen of de regering kan uitleggen waarom ze onderscheid maakt tussen de tweede generatie optanten, die afstand moeten doen van hun oorspronkelijke nationaliteit, en kinderen die met hun ouders mee naturaliseren, die dat niet hoeven? En waarom maakt de regering met de afstandseis voor de tweede generatie optanten ook onderscheid ten opzichte van andere optanten die géén afstand hoeven te doen, zoals partners en migranten van 65 jaar of ouder? En acht de regering het onderscheid dat zij met de afstandseis tussen degenen die hier geboren zijn en degene die hier op zeer jonge leeftijd gekomen zijn, te rechtvaardigen? Kortom, het komt deze leden voor dat de regering het argument van de gelijke behandeling willekeurig gebruikt en louter toepast om de rechtspositie te verzwakken.

Het feit dat voor verschillende groepen verschillende eisen worden gesteld, betekent niet dat daarmee ongelijke behandeling wordt bewerkstelligd. Voor elke groep is een afweging gemaakt waarbij verschillende factoren een rol spelen. De RWN kent thans reeds een hoofdregel met een aantal uitzonderingen. Bij de beoordeling voor welke groepen de afstandsplicht moet gelden, speelt een rol dat het van belang is te bevestigen dat het Nederlanderschap de effectieve nationaliteit is, alsook dat bepaalde rechten moeten worden gerespecteerd. Zoals hierboven is uiteengezet, vindt de regering voor het beschermen van de identiteit van degenen die hier geboren zijn een aanknopingspunt in de artikelen 8 IVRK en 14 EVN.

6. Ontneming Nederlanderschap wegens ernstige misdrijven

6.1 Algemeen

De leden van de **PvdA**-fractie stellen de kwestie van het ontnemen van het Nederlanderschap aan personen die zijn veroordeeld voor een ernstig misdrijf aan de orde. Het is deze leden niet duidelijk welke tijdsperiode hier in het geding is. Betreft het misdrijven die zijn gepleegd tijdens verblijf in het Koninkrijk of ook daarvoor? Met andere woorden gelden alleen die misdrijven die zijn gepleegd op het moment dat betrokkene reeds de beschikking had over een dubbele nationaliteit, of kunnen ook misdrijven van daarvoor gelden?

In artikel II, derde lid, van het voorstel is bepaald dat het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede lid, niet kan worden ingetrokken op grond van een veroordeling wegens misdrijven gepleegd voor de inwerkingtreding van onderdeel G, subonderdeel 2, van dit voorstel, nadat het tot rijkswet is verheven. Heeft betrokkene een dergelijk misdrijf gepleegd na de inwerkingtreding van deze rijkswet, dan is voor de intrekking bepalend dat 1. betrokkene inmiddels onherroepelijk is veroordeeld en 2. de intrekking van het Nederlanderschap niet leidt tot staatloosheid. Naar het bezit van meer dan één nationaliteit wordt gekeken op het moment dat de beslissing tot intrekking wordt genomen. Het tijdstip waarop betrokkene het misdrijf pleegde is hiervoor niet beslissend. En ook niet, of hij op het moment van het plegen van het misdrijf zijn hoofdverblijf op het grondgebied van het Koninkrijk had. Hierbij merk ik nog op, dat als betrokkene op het moment van het plegen van het misdrijf de Nederlandse nationaliteit niet bezat, dit evenmin het geval zal zijn op het tijdstip van het onherroepelijk worden van de veroordeling. Zijn gedraging vormt, nog voor het onherroepelijk worden van de veroordeling, aanleiding het Nederlanderschap aan betrokkene te weigeren na een verzoek tot optie of naturalisatie (artikel 6, vijfde lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, onder a, RWN).

In de Tweede Kamer is de vraag aan de orde geweest wat de mogelijkheden zijn om een persoon die na zijn detentie tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard, ook daadwerkelijk te verwijderen. De leden van de

PvdA-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat hier dezelfde problemen aan de orde zijn als bij mensen die geen misdrijf hebben begaan, namelijk dat medewerking van het land van herkomst is vereist en dat als deze niet verkregen wordt, de uitzetting niet kan plaatsvinden. Zij vragen wat de gevolgen zijn voor de persoon in kwestie als de uitzetting niet kan plaatsvinden. Ook vragen zij meer in het algemeen wat dan de waarde is van de bepaling die in dit wijzigingsvoorstel is opgenomen.

Er is geen reden om aan te nemen dat betrokkene in de regel niet welkom is in het land van zijn andere nationaliteit. Op dit moment is geen land bekend dat de volkenrechtelijke verplichting om eigen onderdanen terug te nemen niet naleeft. Indien betrokkene aantoont dat dit wel het geval is, betreft dit een uitzettingsvraagstuk, namelijk: Kan betrokkene worden uitgezet naar het land van zijn andere nationaliteit of naar een ander land waar zijn toelating gewaarborgd is?

Dit doet niet af aan het feit dat betrokkene zijn Nederlandschap verliest. Hij heeft door zijn gedrag de band met het Koninkrijk opgezegd en de daaraan verbonden rechten verloren. De meerwaarde van het voorstel is hiermee in alle gevallen gegeven: een persoon die de essentiële belangen van het Koninkrijk ernstig heeft geschaad, kan zich niet meer beroepen op de rechten die zijn verbonden aan het Nederlandschap, zoals onder meer het recht op diplomatieke bescherming.

Een vervolgvraag van de leden van de **PvdA**-fractie betreft de positie van degenen die hier hun leven lang al wonen – hier geboren en getogen zijn – maar om welke reden dan ook nog beschikken over een tweede nationaliteit. Deze leden vragen of de bepaling van ontneming van het Nederlandschap ook voor hen geldt? Is het nog te rechtvaardigen om het Nederlandschap te ontnemen aan een persoon die in alle andere opzichten effectief Nederlander is en geen of nauwelijks binding heeft met het land van herkomst?

De mogelijkheid van intrekking geldt voor alle Nederlanders in beginsel in gelijke mate, zij het dat intrekking nooit mag leiden tot staatloosheid van betrokkene. In de gevallen dat tot intrekking wordt besloten, is dit omdat de onherroepelijk veroordeelde persoon door zijn gedrag ervan blijk heeft gegeven dat hij zijn band met het Koninkrijk heeft «opgezegd» en daarmee het risico van het verlies van de Nederlandse nationaliteit op de koop toe heeft genomen. De ernst van de «vertrouwensbreuk» – de schade die betrokkene heeft toegebracht aan de essentiële belangen van het Koninkrijk – weegt zwaarder dan het belang van het behoud van de band met het land van de effectieve nationaliteit. Na intrekking van het Nederlandschap dient ten aanzien van een binnen het Koninkrijk gevestigde betrokkene te worden gezien of betrokkene het Koninkrijk dient te verlaten, dan wel in staat dient te worden gesteld zijn verblijf alhier voort te zetten. Bij deze beslissing worden uiteraard de uit de verschillende mensenrechtenverdragen voortvloeiende aanspraken en verplichtingen, in het bijzonder uit de artikelen 3 (folterverbod) en 8 (recht op familie- en gezinsleven) van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), in acht genomen.

Een discretionaire bevoegdheid van de minister van Justitie bij de ontneming van het Nederlandschap is naar het inzicht van de leden van de **SP**-fractie niet op zijn plaats. Ook verantwoording aan de Staten Generaal stelt hen niet gerust (zie de motie Fritsma, die gelukkig is verworpen). Een van de argumenten van de minister is dat de rechter niet kan beoordelen hoe de vooruitzichten op verwijdering zijn. Er is echter ook een richtlijn voor het Openbaar Ministerie om geen TBS te vorderen bij illegale, niet uitzetbare vreemdelingen. Ook daarover zal de rechter moeten oordelen. Heeft de regering enig idee welke criteria zij zou gaan aanleggen ter uitoefening van deze bevoegdheid?

Het uitgangspunt voor de intrekking is, dat betrokkene door zijn gedrag de

essentiële belangen van het Koninkrijk ernstig heeft geschaad (artikel 7, eerste lid, onder d, EVN). De discretionaire bevoegdheid van de Minister is beperkt, mede gelet op het beperkte aantal misdrijven dat aanleiding kan vormen voor intrekking van het Nederlanderschap. De omstandigheden die van belang zijn in het kader van de intrekkingbeslissing zijn: de persoon van de veroordeelde, de vraag of hij een blijvend gevaar is voor de veiligheid van het Koninkrijk, en het gepleegde misdrijf. Daarbij is het van belang voor ogen te houden dat de intrekking een ordemaatregel is en geen bijkomende straf. Dat gegeven bepaalt ook het afwegingskader voor de te nemen beslissing. De (on)mogelijkheid van de beoordeling welke de vooruitzichten op verwijdering zijn, staat hierbij niet voorop. De intrekking vergt een nieuwe afweging in een ander, niet-strafrechtelijk, kader.

6.2 *Verhouding tot het strafrecht*

De leden van de **PvdA**-fractie onderschrijven de stellingname van de minister dat het ontnemen van het Nederlanderschap niet kan worden gezien als een extra straf. Maar zij merken op, dat in zijn consequenties dit wel als een levenslange straf kan uitpakken, vooral in de situaties dat de betrokken persoon de facto en de jure Nederlander is, geen binding heeft met het land van herkomst (of het land van zijn ouders) en dat land hoogstwaarschijnlijk opname van deze persoon zal weigeren. De intrekking van het Nederlanderschap is een maatregel van orde. De onherroepelijk veroordeelde persoon heeft ervan blijk gegeven dat hij zijn band met het Koninkrijk heeft «opgezegd» en heeft daarmee het risico van het verlies van de Nederlandse nationaliteit op de koop toegenomen. De perceptie van de betrokkene is niet beslissend voor de vraag of het Nederlanderschap moet worden ingetrokken.

Op grond van misdrijven tegen, kort gezegd, de veiligheid van de staat en andere essentiële belangen van het koninkrijk, kan de Minister het Nederlanderschap ontnemen. De leden van de **SP**-fractie vinden dit een buitengewoon zware straf, bovenop de straf die de strafrechter heeft opgelegd. Deze leden zijn van mening dat de strafzaak en de ontneming van het Nederlanderschap in een hand behoren te zijn, namelijk die van de rechter. Elementen als zwaarte van het misdrijf en gevaar voor recidive worden door de rechter gewogen en beoordeeld. De ontneming van de nationaliteit dient naar de mening van deze leden in samenhang daarmee te worden beoordeeld. Gelet op de mogelijk discriminatoire werking van deze bepaling – ontneming is immers niet mogelijk bij het bezit van slechts een nationaliteit – zal de rechterlijke macht jurisprudentie ontwikkelen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen zich in dit verband voorts af waarom de regering er niet voor kiest om deze Nederlanders op gelijke wijze te behandelen als Nederlanders met één nationaliteit, namelijk via het Nederlandse strafrecht. Deze leden achten dit onderscheid tussen Nederlanders met een andere nationaliteit en Nederlanders zonder een tweede nationaliteit onvoldoende gerechtvaardigd. Zij verzoeken de regering om uit te leggen waarom dit geen discriminatie is en waarom het afnemen van de Nederlandse nationaliteit geen een extra straf is, waardoor er onderscheid wordt gemaakt in de bestraffing tussen deze twee groepen. Ook vragen zij naar de verhouding van dit onderscheid zich tot artikel 17, eerste lid, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit, waarin is bepaald dat houders van de dubbele nationaliteit in de verdragsstaat waar ze verblijven, dezelfde rechten en plichten hebben als andere burgers van dat land.

De afweging of het Nederlanderschap moet worden ingetrokken is in het voorstel van bestuursrechtelijke aard. De vraag is of betrokkene door zijn gedraging de essentiële belangen van het Koninkrijk ernstig heeft

geschaad. Als dit het geval is, kan de Minister van Justitie een maatregel treffen ter bescherming van de orde in het Koninkrijk. Deze beslissing valt buiten het strafrechtelijke beoordelingskader. Wel kan de maatregel ter toetsing aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Het onderscheid tussen Nederlanders met één nationaliteit en Nederlanders met meer dan één nationaliteit is een gerechtvaardigd onderscheid ter voorkoming van staatloosheid, dat besloten ligt in internationale verdragen. Ook andere landen hebben vergelijkbare regelgeving op dit punt. Ontneming van bijvoorbeeld de Franse, Britse of Deense nationaliteit is onmogelijk als de persoon in kwestie daardoor staatloos wordt. Het is juist dat onderdanen die in het bezit zijn van een andere nationaliteit, op het grondgebied van de staat die partij is en waar zij verblijven dezelfde rechten en plichten hebben als onderdanen met één nationaliteit op grond van artikel 17, eerste lid, EVN. Dit staat niet in de weg aan de mogelijkheid van intrekking van een nationaliteit op één van de gronden, die limitatief zijn opgenomen in artikel 7, eerste lid, van het EVN. Het onderscheid tussen Nederlanders met één nationaliteit en Nederlanders met meer dan één nationaliteit is gerechtvaardigd ter voorkoming van staatloosheid (artikel 7, eerste lid, onder d, en derde lid, EVN).

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin