

Vergaderjaar 2003–2004

28 689

Onderzoek integratiebeleid

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 augustus 2004

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie van 3 november 2003 heb ik naar aanleiding van de indiening van de motie-Sterk c.s. (Kamerstukken II 2003–2004, 29 200 VI, nr. 81) toegezegd terug te zullen komen op de mogelijkheden tot beperking van de meervoudige nationaliteit in het licht van de integratie in de Nederlandse samenleving van personen van niet-Nederlandse afkomst. Met bijgaande notitie kom ik die toezegging hierbij na. De discussie tijdens het algemeen overleg en bijgaande notitie brengen mij tot het volgende.

1. Nadat van 1992 tot 1997 personen die het Nederlanderschap wensten te verkrijgen niet verplicht werden afstand te doen van hun andere nationaliteit is die verplichting met ingang van 1 oktober 1997 per circulaire weer ingevoerd. In de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN), zoals deze luidt sinds 1 april 2003, is deze afstandsverplichting nader geregeld en van een duidelijke procedure voorzien. Op 1 april 2003 is ook in werking getreden de verplichting van naturalisandi om een naturalisatietoets af te leggen. Beide maatregelen hebben als doel de integratie van vreemdelingen in Nederland te bevorderen. De vraag welke invloed deze maatregelen op de naturalisaties zullen hebben, zal in de loop van dit jaar worden geëvalueerd. Ik zal Uw Kamer van de resultaten van deze evaluatie op de hoogte stellen en daarbij tevens van de maatregelen die ik mij voorstel te nemen, indien die resultaten daartoe aanleiding geven.

2. Nationaliteit heeft een sterke volkenrechtelijke component. Het Nederlandse nationaliteitsrecht heeft rekening te houden met meerdere verdragen waartoe Nederland is toegetreden. De motie-Sterk c.s. verzoekt de regering de wetgeving zodanig aan te passen dat personen van de derde-generatie bij het verkrijgen van het Nederlanderschap uitsluitend kunnen beschikken over de Nederlandse nationaliteit. Omdat het volkenrecht, waaronder het Haagse Verdrag betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit 1930, Nederland niet toestaat in zijn wetgeving het verlies van

vreemde nationaliteiten te regelen, stel ik mij voor op andere wijze aan de uitvoering van deze motie vorm te geven.

Het Nederlandse nationaliteitsrecht is sinds de goedkeuring in 2001 van het Europese Nationaliteitsverdrag 1997 mede ook door dit verdrag bepaald. Dit verdrag dat de opvolger is van het Haagse Verdrag ter beperking van meervoudige nationaliteit 1963, werkt de mogelijkheden van beperking verder uit en geeft verdragsluitende staten het recht al dan niet te kiezen voor beperking, zij het binnen de in het verdrag aangegeven grenzen. Onzerzijds is in het kader van de Raad van Europa reeds meermalen gewezen op de behoefte aan een bepaling die juridisch vorm geeft aan de onwenselijkheid van het voortbestaan van een nationaliteit waarmee de betrokkene geen reële band meer heeft. Ook stel ik mij voor in contacten met vertegenwoordigers van landen die geen afstand van nationaliteit toestaan het probleem van meervoudige nationaliteit als belemmering voor de integratie te bespreken; met een enkele is daar reeds mee begonnen.

3. Achtergrond van de motie Sterk c.s. is, blijkens de gegeven toelichting, de wens om door het verlies van de vreemde nationaliteit te bewerkstelligen dat de Nederlanders in het land van hun andere nationaliteit niet meer aan een rechtsstelsel onderworpen zullen zijn waarin vrouwen een ongelijkwaardige familierechtelijke positie hebben. Het op de familierechtelijke verhoudingen toepasselijke recht wordt echter niet steeds bepaald door de nationaliteit van de betrokken personen. Het personaliteitsprincipe, dat inhoudt dat de nationaliteit van de bij een familierechtelijk conflict betrokken personen van doorslaggevend belang is bij de bepaling van het toepasselijke rechtsstelsel, wordt namelijk niet overal aanvaard. In rechtsstelsels die op religieuze grondslag zijn gebouwd, zoals in die van de landen waarin de islam staatsgodsdienst is en scheiding van kerk en staat niet is gekend, gaat in de hiërarchie van rechtsbronnen het religieuze recht boven het wereldse. Dat brengt dan mee dat in die landen – in het bijzonder waar het gaat om het personen-, familie- en erfrecht – alle moslims, ongeacht hun nationaliteit, in het algemeen in de eerste plaats onderworpen zullen zijn aan het islamitische recht, en wel aan het islamitische recht zoals dat geldt in het land van de rechter. Die voorrang geldt ook bij conflicten in de relaties die moslims hebben met niet-moslims. Verlies van de nationaliteit, op welke wijze dan ook en om welke reden dan ook, brengt in die landen dus geen wijziging van het toepasselijke recht mee. Overigens brengt de wijziging van het Marokkaanse wetboek van familierecht, waaraan de gelijkheid van man en vrouw in huwelijk en gezin ten doel gesteld is en die recentelijk is aanvaard, althans voor Marokkaanse vrouwen een onmiskenbare positieverbetering mee. De wijziging biedt tevens het perspectief dat Marokko zal toetreden tot enige Haagse familierechtelijke verdragen en dat Nederland en Marokko waar nodig aanvullende afspraken maken ter verbetering van de rechtspositie van in Nederland wonende Marokkanen.

4. Bijgaande notitie geeft een duidelijk beeld van de redenen waarom en de mate waarin sinds de toepassing van de onder 1. genoemde afstands-circulaire bij verkrijging van het Nederlanderschap een meervoudige nationaliteit ontstaat. Bij naturalisatie ontstaat thans in 62,7% van de gevallen een meervoudige nationaliteit, waarvan in ongeveer de helft van de gevallen (32% van het totaal) omdat afstand van de oorspronkelijke nationaliteit naar het recht van die nationaliteit niet mogelijk is. In de andere helft (30% van het totaal) is afstand wel mogelijk maar geeft de Rijkswet op het Nederlanderschap daarvan vrijstelling. Dit betreft asielgerechtigden (16% van het totaal), gehuwden (12% van het totaal), en personen van de tweede-generatie (2% van het totaal). De overige 0,7% van het totaal aantal gevallen heeft om andere redenen vrijstelling van de afstandsverplichting.

5. Het kabinet acht het onwenselijk als personen die kiezen voor de Nederlandse nationaliteit en daarmee aangeven zich wezenlijk verbonden te voelen met de Nederlandse samenleving, hun oorspronkelijke nationaliteit behouden en kunnen doorgeven aan hun kinderen en kleinkinderen, ook als die hier geboren zijn en geen werkelijke band meer hebben met het land van hun oorspronkelijke nationaliteit. Het is dan ook zijn bedoeling tot een aanzienlijke beperking van de mogelijkheden van vrijstelling van de afstandsverplichting te komen. Zoals aangegeven betreft dit in het bijzonder gehuwden en personen van de tweede generatie.

Vreemdelingen die met een Nederlander trouwen en daarna Nederlander willen worden, zullen in deze benadering op dezelfde wijze als andere naturalisandi afstand moeten doen van hun oorspronkelijke nationaliteit. De thans bestaande vrijstelling in artikel 9, derde lid, RWN is ingevoerd ter voldoening aan het bepaalde in artikel 6, vierde lid, onder a, van het Europees Nationaliteitsverdrag, dat bepaalt dat de naturalisatie van gehuwden moet worden vergemakkelijkt. Aan deze voorwaarde is evenwel ook voldaan door de bepaling van artikel 8, tweede lid, RWN dat gehuwden niet gehouden zijn aan het vereiste van legaal verblijf in Nederland gedurende vijf jaar.

Ook buitenlanders die hier als minderjarige tenminste vijf jaar hoofdverblijf gehad hebben of er zijn geboren en ten tijde van het verzoek hoofdverblijf hebben, zullen niet meer worden vrijgesteld van de afstandsverplichting als zij Nederlander willen worden. Ook voor hen vereist het Europees nationaliteitsverdrag een vergemakkelijking. Ook voor deze groepen naturalisandi kent de Rijkswet op het Nederlanderschap in de artikelen 6, eerste lid, onder e, en 11 RWN vergemakkelijkingen.

Met deze maatregelen zal het percentage naturalisandi dat vrijgesteld is van de afstandsverplichting worden gehalveerd. Door deze wijze van beperking van de meervoudige nationaliteit zal onvermijdelijk ook het aantal gevallen van dubbele nationaliteit van de tweede en derde generatie in aanzienlijke mate verminderen. Immers, als de ouders alleen nog de Nederlandse nationaliteit hebben, verkrijgen ook de kinderen de Nederlandse nationaliteit.

Daartoe zal nog dit jaar een voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap aan Uw Kamer worden voorgelegd.

6. Ten aanzien van asielgerechtigden geldt thans dat ook zij, indien zij Nederlander willen worden, vrijgesteld zijn van de afstandsverplichting. Deze vrijstelling ziet in de eerste plaats op vluchtelingen; van hen kan – om redenen van hun eigen veiligheid en die van hun verwanten – niet gevergd worden dat zij zich bij hun diplomatieke vertegenwoordigingen bekend maken om afstand te doen. Om redenen gelegen in de Vreemdelingenwet 2000 worden alle asielgerechtigden gelijkgeschakeld met vluchtelingen. Het kabinet meent dat het om redenen van vreemdelingenrecht niet wenselijk is het onderscheid asielzoeker-vluchteling weer in te voeren.

7. Zoals reeds gemeld betreft ongeveer de helft van het percentage naturalisandi dat thans geen afstand van de oorspronkelijke nationaliteit doet en om die reden meerdere nationaliteiten bezit, personen die geen afstand kunnen doen van hun oorspronkelijke nationaliteit. Uitgangspunt van het Nederlandse nationaliteitsrecht is dat de Nederlander die geen band met Nederland heeft, het Nederlanderschap dient te verliezen, tenzij hij daardoor staatloos wordt. Dat uitgangspunt is neergelegd in artikel 15, eerste lid, onder c, RWN. Het kabinet is van mening dat dat uitgangspunt ook internationaal aanvaardbaar is en volkenrechtelijk verankerd dient te worden. In het kader van de Raad van Europa, de bakermat van het Europese Nationaliteitsverdrag 1997 is namens mij reeds aandacht gevraagd voor dit uitgangspunt en voor de wenselijkheid dit in een rechtsinstrument neer te leggen. Omdat uit bijgaande notitie blijkt dat slechts een gering aantal staten dat de onmogelijkheid van het doen van afstand

van nationaliteit kent, bij de Raad van Europa betrokken is, zal ik waar mogelijk bilateraal of anderszins over dit onderwerp gesprekken voeren, waarbij ik zal trachten daarbij steun te verkrijgen van andere Europese landen die op vergelijkbare wijze het verschijnsel van meervoudige nationaliteit benaderen.

8. Zoals in bijgaande notitie is aangegeven kan een Staat bepalen dat zijn nationaliteit ontnomen kan worden aan een persoon die door ernstig schadelijke gedrag de essentiële belangen van de Staat schaadt, tenzij deze persoon daardoor staatloos wordt. Artikel 7, eerste lid, onder d, van het Europese nationaliteitsverdrag (Trb 1998, 149). Zulk gedrag omvat met name verraad en andere activiteiten die gericht zijn tegen de essentiële belangen van de Staat, waaronder terroristische activiteiten te rekenen zijn. Bij de algemene doelstelling van deze regering het terrorisme te bestrijden past gebruikmaking van deze verdragsbepaling. Ook daartoe zal een voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap worden aangeboden.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

MEERVOUDIGE NATIONALITEIT EN INTEGRATIE

NATIONALITEIT ALS ONDERDEEL VAN INTEGRATIE

1. De primaire doelstelling van de Rijkswet op het Nederlandschap is te verzekeren dat ieder die hetzij vanwege de geboorte, hetzij vanwege zijn integratie in de Nederlandse maatschappij, hetzij om andere redenen een sterke band met Nederland heeft en die aan de verder gestelde voorwaarden voor verkrijging van het Nederlandschap voldoet, het recht heeft om in alle opzichten aan de Nederlandse maatschappij deel te nemen, zowel politiek door het in volle omvang verwerven van actieve en passieve politieke rechten, als maatschappelijk door het kunnen bekleden van ambten en beroepen waarvoor het Nederlandschap vereist is. De verlening van het Nederlandschap is overigens niet alleen in het belang van de betrokken persoon, het is ook in het belang van de Nederlandse staat. Die dient, als elke staat, te voorkomen dat een substantieel deel van de geïntegreerde bevolking gedurende meerdere generaties verstoken blijft van de nationaliteit van het land van geboorte en integratie.

Daarnaast heeft de Rijkswet op het Nederlandschap, zoals die per 1 april 2003 gewijzigd is, als doelstelling het tegengaan van meervoudige nationaliteit, zowel ter ondersteuning van die integratie als ter beëindiging van het Nederlandschap indien er geen reële band met Nederland meer is. Ook die doelstelling is in de regeling van verkrijging en verlies van het Nederlandschap geconcretiseerd.

Bij de wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap per 1 april 2003 is een naturalisatietoets ingevoerd, waarin zowel actieve en passieve, mondelinge en schriftelijke kennis van de Nederlandse taal, als ook kennis van de Nederlandse maatschappij wordt gevraagd. In het algemeen is naturalisatie tot Nederlander zonder een redelijke kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij nu dan ook niet meer mogelijk. Daarmee is aan de primaire doelstelling van de Rijkswet, de verlening van het Nederlandschap aan wie zijn integratie in de Nederlandse leefgemeenschap kan aantonen, een concrete uitvoering gegeven.

2. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende wijzen waarop in het Nederlandse nationaliteitsrecht meervoudige nationaliteit kan ontstaan, op de gevolgen die meervoudige nationaliteit kan hebben, op de wijze waarop in de Rijkswet op het Nederlandschap meervoudige nationaliteit beperkt wordt en op de mogelijkheden tot verdere beperking.

VERKRIJGING VAN HET NEDERLANDERSCHAP EN ONTSTAAN VAN MEERVOUDIGE NATIONALITEIT

3. Het Nederlandschap kan op meerdere gronden verkregen worden en elk van deze gronden brengt mogelijkheden van meervoudige nationaliteit mee. Zo kan meervoudige nationaliteit ontstaan bij van rechtswege verkrijging van het Nederlandschap, bij optie voor het Nederlander-schap en bij naturalisatie tot Nederlander. Momenteel hebben ongeveer 900 000 Nederlandse ingezetenen een meervoudige nationaliteit; het aantal buiten Nederland wonende Nederlanders met meervoudige nationaliteit is niet bekend.

Ontstaan bij van rechtswege verkrijging van het Nederlandschap

4. Het Nederlandschap wordt van rechtswege verkregen door de geboorte uit een Nederlandse vader of Nederlandse moeder, ongeacht de plaats van geboorte (artikel 3, eerste lid, RWN: het *ius sanguinis*-beginsel). Omdat in zeer veel landen deze zelfde regel van gelijkheid van vader en

moeder in het nationaliteitsrecht bestaat, krijgen kinderen uit internationale huwelijken vrijwel steeds zowel de nationaliteit van de vader als van de moeder. Bovendien kent een aantal landen – waaronder de VS – de regel dat geboorte op het grondgebied nationaliteit meebrengt (het *ius soli*-beginsel), en zal een kind uit Nederlandse ouders, dat in een *ius soli*-land geboren is, dus eveneens een dubbele nationaliteit hebben. Het Nederlanderschap wordt bovendien van rechtswege bij geboorte verkregen door derde-generatie vreemdelingen. Wie geboren wordt uit ouders waarvan althans een op het moment van geboorte in Nederland zijn hoofdverblijf had en die zelf ook geboren is/zijn uit ouders waarvan althans een bij zijn/haar geboorte eveneens hoofdverblijf in Nederland had, verkrijgt bij zijn geboorte het Nederlanderschap (artikel 3, derde lid, RWN; het *dubbel ius soli*-beginsel). Het derde-generatie kind zal dus doorgegaan een meervoudige nationaliteit hebben. Deze nationaliteitsregel, die reeds meerdere eeuwen geldt, berust enerzijds op de integratiegedachte, en is anderzijds een belangrijke regel van bewijsrecht van het Nederlanderschap.

Omdat adoptiefouders in de Nederlandse wetgeving gelijkgesteld worden met juridische ouders, krijgt het geadopteerde niet-Nederlandse kind, althans als het geen juridische banden meer heeft met zijn oorspronkelijke ouders, door de adoptie het Nederlanderschap als een van de adoptanten Nederlander is (artikel 5 RWN). Hoewel het kind bij zijn adoptie veelal de oorspronkelijke nationaliteit verliest, is dit niet steeds het geval, waardoor soms meervoudige nationaliteit ontstaat.

In 2002 werden er 20 422 kinderen in Nederland geboren, die bij geboorte meer dan een nationaliteit verkregen, waaronder de Nederlandse, in 1996: 13 279, in 1997: 14 636, in 1998: 15 951, in 1999: 16 658, in 2000: 18 310 en in 2001: 19 178.

In de overgrote meerderheid van de gevallen van 2002 betrof het naast de Nederlandse nationaliteit de Marokkaanse (5256) of de Turkse nationaliteit (4992), gevolgd door de Duitse (1473), de Britse (612) en de Belgische (631).

Ontstaan bij verkrijging van het Nederlanderschap door optie

5. De optie is een vorm van nationaliteitsverkrijging die vrijwel geheel afhangt van de wil van de optant om het Nederlanderschap te verwerven. Met ingang van 1 april 2003 is de optie uitvoerig geregeld. De optie komt sindsdien tot stand door een optieverklaring van de optant, waarin hij aangeeft Nederlander te willen worden nu hij zijns inziens voldoet aan de in de wet daarvoor gestelde voorwaarden, en de bevestiging van de optie-autoriteit (veelal de burgemeester) dat aan de voorwaarden voldaan is en dat de optant dus – vanaf het moment van de bevestiging – Nederlander is. Overigens kan deze bevestiging veelal worden geweigerd om redenen van openbare orde. Artikel 6, eerste lid, RWN geeft de verschillende gevallen van optie aan. In al deze gevallen is ervan uitgegaan dat de optant met Nederland een zo duidelijk kenbare en sterke band heeft dat, indien daardoor dubbele nationaliteit zou ontstaan, deze niet met het oog op integratie behoeft te worden bestreden.

In 2002 verkregen 2196 personen de Nederlandse nationaliteit door optie (in 1996: 2782, in 1997: 2755, in 1998: 2172, in 1999: 2516, in 2000: 2286 en in 2001: 2310). Van de optanten zijn er iets meer dan 100 per jaar die hun oorspronkelijke nationaliteit opgeven. Het aantal opties dat in 2003 op grond van de gewijzigde RWN is uitgebracht, is nog niet bekend.

Ontstaan van meervoudige nationaliteit door verlening van Nederlanderschap

6. De voorwaarden waaraan een vreemdeling moet voldoen om Nederlander te kunnen worden, zijn geregeld in de artikelen 7 – 12 RWN. Niet

ieder die door naturalisatie het Nederlanderschap verkrijgt, zal daardoor zijn oorspronkelijke nationaliteit verliezen. Vanuit de zorg voor een beperking van meervoudige nationaliteit eist artikel 9, eerste lid onder b, RWN dat de naturalisandus al het mogelijke doet om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd. Of en hoe het verlies intreedt, is afhankelijk van wat het recht van die andere nationaliteit daarover bepaalt. Van de ongeveer 195 staten in de wereld kennen 75 een wettelijke regeling die verlies van rechtswege van de nationaliteit meebrengt bij de vrijwillige verkrijging van een andere – in casu de Nederlandse – nationaliteit. Zeventien staten bepalen dat zijn onderdanen in geen geval door eigen handelen zoals door de verkrijging van een vreemde nationaliteit of door een verklaring van afstand de nationaliteit kunnen verliezen. De overige bijna 100 staten bepalen dat staatsburgers in het algemeen bij verkrijging van een vreemde nationaliteit de nationaliteit niet van rechtswege verliezen, maar daarvan op vrijwillige basis afstand kunnen doen. Meervoudige nationaliteit ontstaat dus in ieder geval bij naturalisatie van onderdanen uit een van de genoemde 17 staten. Meervoudige nationaliteit ontstaat ook voor die onderdanen uit deze bijna 100 staten die bij de verkrijging van het Nederlanderschap geen afstand behoeven te doen van deze nationaliteit. Op deze afstandsverplichting wordt hieronder nader ingegaan. Door naturalisatie verkrijgen tot nu toe jaarlijks enkele tienduizenden vreemdelingen het Nederlanderschap. In 2002 betrof het 29 045 personen, in 2001: 31 060, in 2000: 33 821, in 1999: 41 746, in 1998: 37 175, en in 1997 sinds de herinvoering van de afstandsplicht: 12 803.

7. In absolute getallen kunnen de in de periode oktober 1997 tot en met december 2003 genaturaliseerden (185 650 personen) als onderstaand worden ingedeeld. Daaruit blijkt dat 62,7% van de in deze periode genaturaliseerden een meervoudige nationaliteit bezitten.

AUTOMATISCH VERLIES OORSPRONKELIJKE NATIONALITEIT (*monopatrïde Nederlander*)

Naturalisaties 1997–2003	Openstaande naturalisatieverzoeken ¹
54 120	4 001

¹ Het aantal openstaande procedures betreft de voorraadstand per 30 november 2003.

DE OORSPRONKELIJKE NATIONALITEIT KAN NIET WORDEN VERLOREN (*bipatrïde Nederlander*)

Naturalisaties 1997–2003	Openstaande naturalisatieverzoeken
59 491	3 926

ER KAN IN BEGINSSEL AFSTAND WORDEN GEDAAN VAN DE OORSPRONKELIJKE NATIONALITEIT

Naturalisaties 1997–2003	Openstaande naturalisatieverzoeken
15 145 (hebben ingestemd)	1 741 (hebben ingestemd)
56 894 (succesvol beroep op vrijstelling)	8 196 (beroep gedaan op vrijstelling)
72 039 (totaal)	9 937 (totaal)

GEVOLGEN

8. Meervoudige nationaliteit heeft voor de betrokkene voor- en nadelen. Tot de voordelen behoort het recht op toegang tot en verblijf in de staat waarvan men de nationaliteit heeft, een recht dat in meerdere verdragen

gegarandeerd is. Daarnaast geeft het recht om in elk van deze staten volledig aan het politieke en maatschappelijke leven deel te nemen. Voor Nederland is dit voordeel, vergeleken met personen die slechts gewone verblijfplaats in Nederland hebben, beperkt. Aan het bezit van het Nederlanderschap is politiek verbonden het actieve en passieve kiesrecht voor provinciale staten en de Tweede Kamer. Maatschappelijk zijn voor Nederlanders voorbehouden de functies van gevolmachtigd minister, nationale ombudsman en lid van de Raad van State, het lidmaatschap van de rechterlijke macht en van bij de wet geregelde tuchtcolleges, de functies van (hogere) ambtenaren van de buitenlandse dienst, commissaris van de koningin, burgemeester, gemeenteontvanger en ambtenaar van de burgerlijke stand, en ook van militair en politieambtenaar, notaris en kapitein op Nederlandse zeeschepen. Voordeel is ook dat het Nederlanderschap (evenals het staatsburgerschap van andere EU-staten) het unieburgerschap meebrengt en de verplaatsingsfaciliteiten die daaraan verbonden zijn. In andere landen zijn vaak (veel) meer rechten voorbehouden aan staatsburgers, zoals die op het terrein van de sociale zekerheid en van de voorbehouden beroepen, als van eigendom van onroerend goed (al dan niet beperkt tot goederen in rurale gebieden). Duidelijk nadeel is de mogelijkheid van dienstplicht (en voor wie zijn dienstplicht in Nederland heeft gedaan, van dubbele dienstplicht). Ter voorkoming van moeilijkheden met betrekking tot dubbele dienstplicht is o.m. in het Europese Nationaliteitsverdrag 1997 een regeling omtrent meervoudige nationaliteit en militaire verplichtingen opgenomen. Meervoudige nationaliteit leidt ook niet in alle gevallen tot meer consulaire hulp in het buitenland. Internationale verdragen bepalen dat een staat zijn onderdanen die zich bevinden in de staat van hun andere nationaliteit slechts met toestemming van die staat deze hulp mogen bieden.

BEPERKING VAN MEERVOUDIGE NATIONALITEIT; BESTAANDE REGELGEVING

9. De Rijkswet op het Nederlanderschap kent, zoals reeds gezegd, als een van zijn doelstellingen de beperking van meervoudige nationaliteit. Die beperking is deels geregeld als onderdeel van de verkrijging van het Nederlanderschap door een vreemdeling en vindt deels plaats bij wijze van verlies van het Nederlanderschap bij de verkrijging van een andere nationaliteit door een Nederlander of bij het langdurige bezit van meerdere nationaliteiten waaronder de Nederlandse. Het voorkomen van meervoudige nationaliteit wordt, zoals reeds gemeld, bij de verkrijging van het Nederlanderschap gerealiseerd door de verplichting afstand te doen van de andere nationaliteit. Met de inwerkingtreding van de gewijzigde RWN per 1 april 2003 is ook een genuanceerdere regeling op dit onderdeel van kracht geworden.

Beperking van meervoudige nationaliteit door afstandsverplichting

10. Reeds werd gemeld dat bijna honderd staten in de wereld nationaliteitsregelingen kennen die aan de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit niet het verlies van de eigen nationaliteit verbinden, maar die wel de mogelijkheid geven afstand van de nationaliteit te doen. Staatsburgers uit deze staten zullen bij de verkrijging van het Nederlanderschap op grond van artikel 9, eerste lid, onder b, RWN afstand moeten doen van hun oorspronkelijke nationaliteit, tenzij dat redelijkerwijs niet verlangd kan worden. De gevallen waarin om deze reden geen afstand behoeft te worden gedaan, zijn deels in de RWN genoemd, namelijk in die gevallen die direct of indirect uit internationale verplichtingen voortvloeien, zoals uit het Tweede Protocol bij het op 6 mei 1963 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag betreffende de beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van

meervoudige nationaliteit, en uit het Europese Nationaliteitsverdrag 1997. Zo bepaalt artikel 9, derde lid, RWN onder meer dat verzoekers die in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba zijn geboren en daar ten tijde van het verzoek hun hoofdverblijf hebben, en verzoekers die voor het bereiken van de meerderjarige leeftijd gedurende een periode van vijf jaar onafgebroken in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba hun hoofdverblijf gehad hebben, en ook verzoekers die gehuwd zijn met een Nederlander geen afstand behoeven te doen. Om redenen van veiligheid behoeven verzoekers die in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba als vluchteling erkend zijn, geen afstand te doen.

11. In absolute getallen kunnen de in de periode oktober 1997 tot en met december 2003 genaturaliseerden die zich konden beroepen op een van de in de wet genoemde vrijstellingen (56 451 personen) als volgt worden ingedeeld:

A. VERZOEKER IS ONDERDAAN VAN EEN LAND DAT PARTIJ IS BIJ HET 2^e PROTOCOL OP HET VERDRAG VAN STRAATSBURG (Frankrijk en Italië)

Naturalisaties 1997–2003	Openstaande naturalisatieverzoeken
835	38

B. VERZOEKER IS GEBOREN BINNEN HET KONINKRIJK EN WOONT OP HET MOMENT VAN ZIJN VERZOEK IN HET KONINKRIJK

Naturalisaties 1997–2003	Openstaande naturalisatieverzoeken
45	59

C. VERZOEKER HEEFT VOOR ZIJN 18^e JAAR 5 JAAR ONAFGEBROKEN IN NEDERLAND GEWOOND

Naturalisaties 1997–2003	Openstaande naturalisatiedossiers
3 928	458

D. VERZOEKER IS GEHUWD MET EEN NEDERLANDER

Naturalisaties 1997–2003	Openstaande naturalisatieverzoeken
22 266	2 380

E. VERZOEKER VERBLIJFT IN NEDERLAND ALS ASIELGERECHTIGDE

Naturalisaties 1997–2003	Openstaande naturalisatieverzoeken
29 377	5 148

12. Naast deze in de wet genoemde uitzonderingen op de afstandsplicht wordt een aantal andere gevallen van vrijstelling genoemd in de ministeriële regeling verkrijging en verlies Nederlanderschap (Staatscourant 18 maart 2003, nr. 54, pag. 10) en in de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Daaronder vallen de verzoekers die aantonen dat zij voor het doen van afstand een betaling moeten doen van zodanige hoogte dat zij daardoor een substantieel financieel nadeel zullen lijden, of zodanige vermogensrechtelijke rechten, waaronder erfrechtelijke aanspraken, die zij thans in het land van oorsprong bezitten en die voorbehouden zijn aan staatsburgers van het land van ligging van dat vermogen, zullen verliezen dat zij daardoor een substantieel financieel nadeel zullen lijden. Ook verzoekers die aantonen, dat zij slechts afstand

van hun oorspronkelijke nationaliteit zullen kunnen doen nadat zij aldaar de militaire dienstplicht hebben vervuld of deze hebben afgekocht, zijn vanwege het de integratie versturende karakter van deze verplichting, vrijgesteld van het doen van afstand. Geen afstandsverplichting hebben bovendien personen van wie niet verlangd kan worden dat zij contact opnemen met de autoriteiten van de Staat van hun nationaliteit, en personen die onderdaan zijn van een Staat die door Nederland niet wordt erkend.

13. In absolute getallen kunnen de in de periode oktober 1997 tot en met december 2003 genaturaliseerden die zich konden beroepen op een van de in de ministeriële regeling verkrijging en verlies Nederlanderschap genoemde vrijstellingen (273 personen) als volgt worden ingedeeld:

«Hoge leges» 1997–2003	
Inwilligingen	150
Afwijzingen	39
Openstaande procedures	32
Overig	3
«verlies vermogensrechten» 1997–2003	
Inwilligingen	29
Afwijzingen	61
Openstaande procedures	52
Overig	3
«dienstplicht» 1997–2003	
Inwilligingen	87
Afwijzingen	12
Openstaande procedures	5
Overig	0
«objectief waardeerbare redenen» 1997–2003	
Inwilligingen	7
Afwijzingen	51
Openstaande procedures	24
Overig	1

14. Bezien we de onder 10. gegeven cijfers 1997 – 2003 in hun verband, dan behoorde 32% van de genaturaliseerden tot een categorie voor wie het op grond van de wetgeving van het land van herkomst onmogelijk is om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit (t.w. Algerije, Argentinië, Bangladesh, Colombia, Costa Rica, Dominicaanse Republiek, Ecuador, Griekenland, Iran, Jemen, Libië, Marokko, Mexico, Nauru, Syrië, Tunesië en Uruguay).

Zo'n 29% van de in deze periode genaturaliseerden verloor door het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit van rechtswege de oorspronkelijke nationaliteit (o.a. Irak, Suriname, China, Somalië, Duitsland). De overige verzoekers (39%) bezaten een nationaliteit die afstand toestaat. Van deze groep heeft 21% (8% van het totaal) afstand gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit. 78% (30% van het totaal) behoorde tot een categorie waarvan de wet bepaalt dat zij niet hoeven te voldoen aan de afstandsverplichting. Het gaat daarbij om asielgerechtigden (41%; 16% van het totaal), om personen die gehuwd zijn met een Nederlander (31%; 12% van het totaal) om personen die als minderjarige langdurig in Nederland gewoond hebben (5%; 2% van het totaal) en om personen die een beroep kunnen doen op het Tweede Protocol (1%; 0,4% van het totaal). 0,7% (0,3% van het totaal) behoorde tot de vrijstellingsgroepen genoemd onder 16. Of en in welke mate deze cijfers door de inwerkingtreding van de gewijzigde RWN veranderd zijn, is thans nog niet bekend.

Beperking van meervoudige nationaliteit bij verkrijging van een vreemde nationaliteit

15. Meervoudige nationaliteit kan ook het gevolg zijn van de verkrijging door een Nederlander van een andere nationaliteit. Hoewel in die gevallen geen integratievraagstuk speelt, worden zij hier volledigheidshalve genoemd. De vraag of de verkrijging van een andere nationaliteit verlies van het Nederlanderschap meebrengt, is beantwoord in artikel 15, eerste lid onder a, RWN en artikel 16, eerste lid, RWN. Die artikelen bepalen dat de meerderjarige Nederlander, die vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgt, daardoor in het algemeen zijn Nederlanderschap verliest, en dat ook de minderjarige die zelfstandig een andere nationaliteit verkrijgt of deelt in de verkrijging van een andere nationaliteit door zijn vader of moeder, daardoor het Nederlanderschap kan verliezen.

Zoals hierboven aangegeven zijn de belangrijkste redenen voor het ontstaan van meervoudige nationaliteit door verkrijging van een andere nationaliteit daarin gelegen dat kinderen worden geboren uit internationale huwelijken of in een staat die het *ius soli*-beginsel kent. Daarnaast kan de meerderjarige Nederlander die een andere nationaliteit door naturalisatie verkrijgt en het Nederlanderschap in beginsel zou dienen te verliezen, behoren tot een van de categorieën waarin zulk verlies niet optreedt, zie artikel 15, tweede lid, RWN. Dat is het geval indien deze Nederlander in het land van die andere nationaliteit is geboren en daar ten tijde van de verkrijging zijn hoofdverblijf heeft, of voor het bereiken van de meerderjarige leeftijd gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijf jaren in het land van die andere nationaliteit zijn hoofdverblijf heeft gehad, dan wel gehuwd is met een persoon die die andere nationaliteit reeds bezit. Vergelijkbare uitzonderingscategorieën zijn voor minderjarigen geregeld in artikel 16, tweede lid, RWN.

Beperking van meervoudige nationaliteit bij langdurig bezit van meerdere nationaliteiten

16. Een belangrijke maatregel bij de beperking van meervoudige nationaliteit is gegeven in artikel 15, eerste lid, onder c, RWN, dat bepaalt, dat bipatride Nederlanders die in het buitenland (buiten de Europese Gemeenschap) wonen en tevens in het bezit zijn van een andere nationaliteit het Nederlanderschap na tien jaar verblijf buitenslands zullen verliezen tenzij zij door het aanvragen en verkrijgen van een Nederlands paspoort of bewijs van Nederlanderschap aangeven hun band met Nederland te willen behouden. Deze beperking brengt de doelstelling; verlies van het Nederlanderschap indien er geen reële band met Nederland meer is, tot uiting; zij heeft echter geen relatie met het vraagstuk van beperking van meervoudige nationaliteit omwille van integratie in Nederland.

MOGELIJKHEDEN TOT VERDERGAANDE BEPERKING VAN MEERVOUDIGE NATIONALITEIT

17. De vraag of in het Nederlandse nationaliteitsrecht tot een verdere beperking van meervoudige nationaliteit gekomen zou moeten worden en zo ja in welke mate, hangt enerzijds af van de doelstellingen die aan deze beperking gesteld worden, en anderzijds van de mogelijkheden die internationale verplichtingen daartoe laten.

Doelstelling van beperking van meervoudige nationaliteit

18. De RWN en de daarbij behorende regelgeving gaat uit van de gedachte dat meervoudige nationaliteit moet worden tegengegaan ter bevordering van de integratie en indien deze geen wezenlijke betekenis heeft, maar erkent ook dat het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit

in bepaalde gevallen een functie kan hebben, zowel bij de verkrijging van een Nederlandse als van een buitenlandse nationaliteit. Immers, nationaliteit veronderstelt een band tussen de betreffende persoon en het land van die nationaliteit. Die band kan van velerlei aard zijn: maatschappelijk, sociaal, economisch, politiek, cultureel, religieus of emotioneel. Nationaliteit wordt niet alleen gevraagd of verleend indien en omdat al deze banden van de naturalisandus enkel en alleen bestaan met het land van die nieuwe nationaliteit. Veel geëmigreerde Nederlanders hebben om sociaal-economische en mogelijk ook om politieke/kiesrechtelijke redenen de nationaliteit van hun immigratieland verzocht, maar laten nog steeds weten dat zij zich sterk met Nederland betrokken voelen; naar eigen perceptie zijn zij geïntegreerd in hun nieuwe vaderland ook al geven zij aan met Nederland bijzondere culturele en emotionele banden te hebben behouden. Anderen hebben in overigens identieke situaties afgezien van naturalisatie vanwege het daaraan verbonden, onoverkomelijke verlies van het Nederlanderschap. Aan de verzoeken tot behoud van of herstel in het Nederlanderschap van deze groepen van personen is de Rijkswet in bepaalde gevallen tegemoet komen; deze personen zullen onder voorwaarde hun Nederlanderschap kunnen behouden of kunnen terugkrijgen.

19. Voor veel buitenlanders die het Nederlanderschap wensen te verkrijgen, geldt een vergelijkbare, spiegelbeeldige situatie. Ook zij hebben op maatschappelijk, sociaal-economisch en politiek vlak sterke banden met het land van immigratie, Nederland, nagestreefd en verworven terwijl zij culturele en emotionele banden met het land van oorsprong hebben behouden. Voor hen is de verkrijging van het Nederlanderschap de belichaming van die maatschappelijke, economische en politieke integratie, terwijl het afstand doen van de oorspronkelijke nationaliteit voor hun – en voor hun familie – betekent het doorbreken van de culturele en emotionele, en in bepaalde gevallen ook religieuze banden met het land van oorsprong. Door te eisen dat een keuze gemaakt wordt òf voor de nationaliteit van oorsprong òf voor de Nederlandse nationaliteit wordt – althans voor de groep, voor wie die keuze werkelijk aanwezig is – het maken van de keuze voor de Nederlandse nationaliteit ernstig verzaamd. Voor een aantal van hen zal het opgeven van de nationaliteit van hun cultuur – voor velen ook de nationaliteit van hun religie – zo moeilijk zijn, dat zij afzien van het Nederlanderschap ondanks het bestaan van sterke maatschappelijke, economische, sociale en politieke banden met Nederland. Dat is in het geheel niet bevorderlijk voor de verdere integratie van deze inwoners van Nederland. Die integratie, het zich vooral maatschappelijk en politiek Nederlander voelen, is zowel voor de persoon als voor de Nederlandse samenleving van belang. Voor de persoon betekent het een geborgenheid die het mogelijk maakt verantwoordelijkheid te nemen voor de gemeenschap en het land waarin men zijn bestaan heeft opgebouwd en wil uitbouwen. De integratie kan alleen dan goed verlopen, wanneer er het vooruitzicht en de zekerheid van een permanent verblijf kan zijn; naturalisatie geeft die zekerheid. Voor de Nederlandse overheid en samenleving betekent het dat een grote groep hier te lande verblijvende personen althans na een bepaalde verblijfsperiode als Nederlands staatsburger rechtstreeks kan worden aangesproken en verantwoordelijk gehouden.

Volkenrechtelijke mogelijkheden van en grenzen aan de beperking

20. Reeds is erop gewezen dat Nederland bij het nemen van maatregelen ter beperking van meervoudige nationaliteit zijn volkenrechtelijke verplichtingen in acht dient te nemen. Zo verbiedt het Europese Nationaliteitsverdrag 1997 een ontneming van nationaliteit die tot staatloosheid leidt als ook een willekeurige nationaliteitsontneming. Hetzelfde verdrag bepaalt ook dat de vereiste verblijfstermijn bij naturalisatie niet

langer dan tien jaar mag zijn, en dat de naturalisatie van tweede-generatie vreemdelingen moet worden vergemakkelijkt. Vergemakkelijking van de naturalisatie wordt in dit verdrag ook voorgeschreven als daardoor eenheid van nationaliteit in huwelijk en gezin bereikt kan worden. In beide laatste gevallen gaat het verdrag ervan uit, dat naturalisatie integratiebevorderd werkt.

21. Ook bepaalt het volkenrecht dat iedere Staat als enige de bevoegdheid heeft in zijn wetgeving te bepalen wie zijn onderdanen zijn. Deze wetgeving moet door de andere Staten worden erkend, voor zover zij in overeenstemming is met de internationale verdragen, de internationale gewoonten en de algemeen erkende rechtsbeginselen terzake van nationaliteit. Iedere vraag of een persoon de nationaliteit van een Staat al dan niet bezit, moet dan ook worden beantwoord overeenkomstig de wetgeving van die Staat. Omdat het behoud van de nationaliteit die zij via hun ouders gekregen hebben, door personen die als derde generatie het Nederlanderschap van rechtswege verkregen hebben niet in strijd is met dit Verdrag, moet Nederland de verkrijging van die vreemde nationaliteit erkennen.

22. De grenzen die het volkenrecht stelt aan de beperking van meervoudige nationaliteit, duiden tevens de weg waarlangs volkenrechtelijk wel tot resultaat gekomen kan worden, te weten door internationale afspraken op dit gebied. Daartoe zijn met name in de Raad van Europa al de eerste aanzetten gegeven. Dat betreft dan een door het comité van experts inzake het nationaliteitsrecht te ondernemen onderzoek naar de voorwaarden van verkrijging en verlies van nationaliteit, in welk onderzoek op verzoek van Nederland bijzondere aandacht zal worden besteed aan het verlies van nationaliteit bij verlies van de wezenlijke band met de Staat van die nationaliteit. Meerdere landen binnen en buiten Europa kennen een met de Nederlandse verliesregeling van artikel 15, eerste lid onder c, RWN vergelijkbare regeling, maar van een althans binnen Europa algemeen aanvaard beginsel is nog geen sprake. Overreding in bilaterale contacten van landen die geen verliesmogelijkheid kennen, en waarvan grotere groepen staatsburgers tevens het Nederlanderschap bezitten en bovendien in Nederland hun gewone verblijfplaats hebben, om tot een verliesregeling te komen vergelijkbaar met die van artikel 15, eerste lid onder c, RWN is een andere mogelijkheid.

23. De 17 landen die geen enkele mogelijkheid van verlies kennen, zijn met name gelegen in Zuid-Amerika (7) en in de Arabische wereld (8). In de betreffende landen van de islamitische wereld zal een dergelijke overreding zeer moeilijk zijn. In die landen heeft nationaliteit naast een rechtelijke ook een religieuze connotatie. Zo wordt in Marokko verlies van de nationaliteit gezien als het verbreken met de band tussen de koning en de onderdaan, terwijl die band niet alleen een is van politieke aard, maar ook van religieuze aard, omdat de koning niet alleen staatshoofd is maar ook religieus leider der gelovigen: *emir al-mouminien*. Een verzoek om afstand te mogen doen krijgt daardoor een bijzondere lading, evenals een diplomatieke actie in de richting van een vrijer afstandsbeleid.

Beperking van de verkrijging van rechtswege

24. Meervoudige nationaliteit ontstaat in veel gevallen van rechtswege, doordat het kind bij geboorte zowel de nationaliteit van de Nederlandse ouder als van de niet-Nederlandse ouder verkrijgt of de meervoudige nationaliteit die een of beide ouders reeds bezitten, of geboren wordt in een *ius soli*-land. Het Europees nationaliteitsverdrag staat toe dat uitzonderingen op deze wijze van ontstaan van meervoudige nationaliteit wordt gemaakt voor in het buitenland geboren kinderen. Een dergelijke beper-

king is echter niet toegestaan als het kind daardoor staatloos wordt. Vanuit het Europees unieburgerschap is een dergelijke beperking bovendien niet toegestaan als daarmee het vrij verkeer van de Nederlandse ouder beperkt wordt, zoals wanneer hij met een niet-Europese echtgenote in een lidstaat woont. Hoewel tegen de invoering van een dergelijke beperking voor bepaalde groepen in het buitenland geboren kinderen dus geen juridische bezwaren bestaan, vormt zo'n beperking echter geen bijdrage aan een verbetering van de integratie in Nederland, terwijl hij in strijd kan komen met het uitgangspunt dat er tussen ouders en kinderen tenminste één gemeenschappelijke nationaliteit dient te zijn. Verkrijging van het Nederlanderschap vindt ook van rechtswege plaats bij kinderen van de derde generatie, geboren uit een in Nederland wonende niet-Nederlandse ouder die zelf geboren is uit een toen in Nederland wonende ouder. Deze *dubbel ius soli*-regel gaat ervan uit dat het betreffende kind geheel geïntegreerd is. Bovendien heeft de regel een belangrijke bewijsrechtelijke functie die in veel gevallen het bewijs van het Nederlanderschap van ouders, grootouders en voorouders en de tussenliggende nationaliteitsoverdrachten vervangt.

Beperking door een afstandsverplichting bij opties

25. De per 1 april 2003 gewijzigde RWN heeft de mogelijkheid om door middel van een optie het Nederlanderschap te verkrijgen aanzienlijk uitgebreid. De verkrijging van het Nederlanderschap is voor bepaalde personen die tot dan toe de naturalisatieprocedure moesten doorlopen, procedureel verlicht; zij kunnen nu op grond van artikel 6 RWN in Nederland een optie uitbrengen bij de gemeente en worden door een bevestiging van de gemeente Nederlander. Het betreft hier personen die vrijwel allen onmiskenbaar voldoen aan de alle voor verkrijging door naturalisatie gestelde voorwaarden en waarvoor de naturalisatieprocedure tot dan toe dan ook steeds leidde tot de verlening van het Nederlanderschap. Ter verlichting van de administratieve last die voor de IND aan een naturalisatieprocedure verbonden is, is per 1 april 2003 de optieprocedure ingevoerd en bij de gemeenten gelegd. Daarbij is het karakter van de optie, waaronder de verkrijging zonder afstandsverplichting, gehandhaafd. Invoering van een afstandsverplichting voor de thans geregelde gevallen van optie is niet zinvol. Van de acht categorieën optanten, genoemd in artikel 6, eerste lid RWN, zijn er zeven die rechtstreeks behoren tot de categorieën personen aan wie ter uitvoering van volkenrechtelijke verplichtingen vrijstelling van het afstandsvereiste is toegekend. Slechts een categorie – nl. de 65-plussers die meer dan 15 jaar in Nederland legaal verblijven – valt niet persé onder een der genoemde vrijstellingsmogelijkheden. Invoering van een afstandsverplichting binnen de optieprocedure is niet mogelijk, de gemeenten zijn daarvoor niet geëquipeerd. Verplaatsing van deze categorie naar de naturalisatieprocedure is weinig zinvol. Getalsmatig betreft het een zeer kleine groep personen, waarvan bovendien slechts aan een gedeelte een afstandsverplichting zal kunnen worden opgelegd en waarbij integratiebevordering door enkelvoudige nationaliteit niet voor de hand ligt.

Beperking van de vrijstelling van de afstandsverplichting bij naturalisatie

26. Artikel 9, eerste lid onder b, RWN bepaalt de afstandsverplichting bij naturalisatie tot Nederlander. Afstand doen is niet verplicht indien dat redelijkerwijs niet kan worden verlangd. De vraag in welke gevallen een eis van afstand niet redelijk geacht wordt, is met ingang van 1 april 2003 deels beantwoord in artikel 9, derde lid, RWN en deels in artikel 6 van de ministeriële regeling verkrijging en verlies Nederlanderschap van 13 maart 2003; in de onderdelen 10 en 12 is daar al op gewezen. Uit de in onderdeel 7 e.v. gegeven naturalisatiecijfers voor de periode van 1997 tot

en met 2003 blijkt dat ongeveer een derde van de naturalisandi een nationaliteit heeft waarvan geen afstand gedaan kan worden en een gelijk deel een nationaliteit die van rechtswege verloren gaat bij de verkrijging van het Nederlanderschap.

In de resterende gevallen komt de vraag aan de orde of afstand redelijkerwijs geveerd kan worden. Het gaat hierbij met name om personen die gehuwd zijn met een Nederlander, vreemdelingen van de tweede generatie en asielgerechtigden. Uitgangspunt behoort te zijn dat iemand die Nederlander wil worden en daarmee te kennen geeft zich wezenlijk verbonden te voelen met de Nederlandse samenleving, afstand moet doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Van deze groep doet ongeveer een vijfde deel daadwerkelijk afstand.

Ongeveer 12% van de naturalisandi is vrijgesteld van de afstandsverplichting omdat men gehuwd is met een Nederlander. Ongeveer 2% van het totaal aantal naturalisandi is vrijgesteld van de afstandsverplichting wegens langdurig verblijf in Nederland tijdens minderjarigheid. Deze vrijstellingen vloeien voort uit het door Nederland geratificeerde Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg 1963 en uit het Europees Nationaliteitsverdrag 1997. Dit verdrag bepaalt in artikel 6, vierde lid, dat iedere verdragsstaat de naturalisatie van echtgenoten, van hun kinderen en van personen met een langdurig verblijf in Nederland tijdens hun minderjarigheid dient te faciliteren; de wijze van facilitering is aan de verdragsstaten overgelaten en behoeft dus niet persé in de vorm van een vrijstelling van de afstandsverplichting. Gelet op het voornemen om meervoudige nationaliteit zo veel mogelijk te beperken is het kabinet voornemens om nog dit jaar aan uw Kamer een voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap voor te leggen teneinde de vrijstelling van de afstandsverplichting voor gehuwden en de tweede generatie migranten te schrappen.

Ongeveer 16% van de naturalisandi geniet een vrijstelling van de afstandsverplichting, omdat zij vluchteling zijn of (om redenen gelegen in de Vreemdelingenwet 2000) als asielgerechtigde gelijkgeschakeld zijn met vluchtelingen. Achtergrond van deze vrijstelling is dat van vluchtelingen niet kan worden geveerd dat zij zich bij hun diplomatieke vertegenwoordigingen bekend maken ter fine van afstand. Vooralnog is het niet wenselijk om de vrijstelling van de afstandsverplichting voor deze groep af te schaffen. Herinvoering van het onderscheid asielzoeker-vluchteling zou het aantal personen met een afstandsverplichting met meer dan 8% verhogen, maar is om redenen van vreemdelingenrecht niet gewenst. Bij de resterende groep van ongeveer 0,3% van het totaal aantal naturalisandi gaat het om een reeks van vrijstellingen die moeten voorkomen dat een naturalisandus onevenredig hoge offers moet brengen om het Nederlanderschap te verkrijgen (zoals wegens een substantieel financieel nadeel of wegens de verplichting tot vervulling of afkoop van dienstplicht). Aanpassing van de bestaande regelgeving met betrekking tot deze groep afstandsplichtigen lijkt noch tot integratieverbetering noch tot substantiële verlaging van het aantal personen met meervoudige nationaliteit te zullen leiden.

Ontneming van nationaliteit wegens langdurig verblijf buitenslands

27. De RWN kent in artikel 15, eerste lid, onder c, de mogelijkheid een persoon met een meervoudige nationaliteit het Nederlanderschap te ontnemen indien hij of zij na meerderjarigheid meer dan tien jaar in het buitenland (en buiten de EU) hoofdverblijf heeft en in die periode geen bewijs van Nederlanderschap of Nederlands reisdocument heeft aangevraagd en gekregen. Dit artikel is de uitwerking van artikel 7, eerste lid onder e, van het Europees Nationaliteitsverdrag 1997, dat bepaalt dat een verdragsstaat zijn nationaliteit van rechtswege of door een overheidsbeslissing mag ontnemen indien een effectieve band tussen de onderdaan

en de staat ontbreekt en deze onderdaan in het buitenland zijn gewone verblijfplaats heeft. Een aanscherping op dit punt van artikel 15 RWN is mogelijk maar in het licht van de doelstelling van integratieverbetering geheel zonder effect. Een aanscherping zal echter noodzakelijk zijn indien ten aanzien van de verkrijging van het Nederlanderschap aanscherping plaatsvindt, omdat er een zekere relatie zit tussen de basisgedachte van de regeling van de verkrijging van het Nederlanderschap en die van het verlies daarvan. Omdat Nederland verdragstaat is bij het Europese Nationaliteitsverdrag, is een uitbreiding van deze ontnemingsgrond tot personen die in Nederland wonen, niet mogelijk.

Ontneming wegens terroristische activiteiten

28. Afsluitend kan nog worden gewezen op artikel 7, eerste lid, van het Europese Nationaliteitsverdrag 1997 (EVN), dat nog twee mogelijkheden van intrekking van het Nederlanderschap bij meervoudige nationaliteit toestaat, die in de Rijkswet op het Nederlanderschap tot nog toe niet is opgenomen. Artikel 7, eerste lid EVN bepaalt namelijk dat een Verdragsstaat kan bepalen dat zijn nationaliteit verloren gaat indien een onderdaan in vreemde krijgsmacht treedt dan wel indien hij gedrag vertoont dat de essentiële belangen van de Staat ernstig schaadt. Het treden in vreemde krijgsmacht heeft thans alleen gevolgen voor de Nederlander die in dienst treedt van een Staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk of tegen een bondgenootschap waarvan Nederland lid is. Het in artikel 7 EVN bedoelde ernstig schadelijke gedrag voor de essentiële belangen van de Staat omvat met name verraad en andere activiteiten die gericht zijn tegen de essentiële belangen van de Staat, waaronder terroristische activiteiten kunnen vallen. Misdrijven van algemene aard, hoe ernstig ook, worden hier niet bedoeld. Gebruikmaking van deze verdragsbepaling vraagt om een wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

TENSLOTTE

29. In de Rijkswet op het Nederlanderschap zoals die luidt sinds 1 april 2003 is een aantal maatregelen genomen om de gevallen van meervoudige nationaliteit te beperken. Het is van belang dat het daarbij in werking getreden afstandsbeleid wordt gehandhaafd en gecontroleerd. Bij de evaluatie van de in werking getreden wijzigingen zal daarover worden gerapporteerd. Voorts blijft uitgangspunt van Nederlands nationaliteitsrecht dat verlies van een reële band met het land van een nationaliteit het verlies van die nationaliteit moet betekenen. In het kader van de Raad van Europa is hiervoor reeds aandacht gevraagd. Ook dient in contacten met vertegenwoordigers van landen die geen afstand van nationaliteit toestaan het probleem van meervoudige nationaliteit als belemmering voor de integratie te worden besproken.