

Vergaderjaar 2007–2008

30 166 (R 1795)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap tot beperking van meervoudige nationaliteit en tot invoering van het verlies van het Nederlandschap wegens het toebrengen van ernstige schade aan de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een of meer van zijn landen

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2007

In de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig tot beperking van meervoudige nationaliteit en ontneming van het Nederlandschap wegens schending van de essentiële belangen van het Koninkrijk of een van zijn landen (Tweede Kamer, 30 166).

Het wetsvoorstel is schriftelijk en mondeling behandeld en over de ingediende amendementen is gestemd. Drie amendementen zijn aangenomen. Op verzoek van het vorige kabinet is eindstemming over het wetsvoorstel aangehouden totdat het nieuwe kabinet daarover zijn standpunt zou hebben bepaald. Het argument daarvoor was, dat de aangenomen amendementen het wetsvoorstel zodanig ingrijpend hadden aangepast, dat een nieuwe afweging nodig zou zijn.

Het kabinet heeft het voornemen intrekking van het wetsvoorstel te bevorderen en een nieuw wetsvoorstel voor te bereiden. Het staat daarbij een andere benadering van meervoudige nationaliteit voor. Voor zover er reden is tot beperking van meervoudige nationaliteit zijn de argumenten daarvoor van praktische en juridische aard. Het kabinet wil daarbij zowel de belangen van de staat en de samenleving, als de belangen van de burger beschermen. Dat geldt ook voor enkele andere aangelegenheden van nationaliteitsrechtelijke aard die hieronder aan de orde worden gesteld. Naast de meervoudige nationaliteit zijn dat

- de beperking van de registratie van vreemde nationaliteit,
- de optierechten van de zg. latente Nederlanders, de ontneming van het Nederlandschap aan personen met een meervoudige nationaliteit die de essentiële belangen van de staat ernstig schaden,
- de invoering van de verklaring van verbondenheid en de verkrijging van het Nederlandschap door erkenning (wetsvoorstel TK 30 584) en
- de invoering van het Nederlands als taaleis bij naturalisatie op de Nederlandse Antillen en Aruba.

In zijn reactie op het WRR-rapport over «Identificatie met Nederland» zal het kabinet nader ingaan op de door de WRR aan de orde gestelde kwesties rond persoonlijke identificatie. Voor zover het gaat om meervoudige nationaliteit bepaalt het kabinet in het onderstaande zijn standpunt.

Het kabinet wil dat elke burger een heldere rechtspositie heeft, in het bijzonder als het om zijn of haar persoonlijke status gaat. Nationaliteit maakt deel uit van persoonlijke identiteit. Zij geeft het recht om in een land te verblijven, daar vrij in rond te reizen, het actieve en passieve kiesrecht uit te oefenen en toegang tot een aantal voorzieningen. Daar staat ook een aantal plichten tegenover, die minder van juridische, maar meer van politiek-maatschappelijke aard zijn. Wetten en regels zijn verbonden met normen en waarden die voor iedereen die zich in Nederland bevindt betekenis hebben. Loyaliteit en verantwoordelijkheid horen daarbij.

Burgerschap wordt verwacht van alle Nederlanders.

Respect voor onze rechtsorde en de waarden waaruit zij is opgebouwd, participatie aan die samenleving en het nastreven van politieke doelen met uitsluitend democratische middelen, zijn daar de belangrijkste van. Deze rechten en plichten zijn essentieel voor de vrijheid van de burgers enerzijds en het ordenen van de samenleving anderzijds. In een stelsel van nationaliteitsrecht moeten de status van de burger en de orde in de samenleving op elkaar zijn afgestemd en moet ook recht worden gedaan aan de internationale rechtsorde en de afspraken tussen nationale staten waaruit deze is opgebouwd.

Het kabinet investeert in een samenleving van burgers van elke achtergrond, van acceptatie van etnische, culturele en levensbeschouwelijke verschillen op basis van overeenstemming over primaire vrijheden, rechten en verplichtingen. Nederlanderschap bevordert deelname aan het maatschappelijk verkeer. Meervoudige nationaliteit hoeft daaraan niet in de weg te staan. Het zijn eerder overwegingen van praktische en juridische aard die een beperking rechtvaardigen dan vermeende disloyaliteit. Bovendien kan het debat over meervoudige nationaliteit waarbij loyaliteit, integratie en identiteit als scheidslijn worden opgeworpen, uitlopen op diskwalificatie van burgers. Een meervoudige nationaliteit is voor betrokkenen niet altijd gemakkelijk en wenselijk, maar het afstand doen daarvan evenmin. Het zou in elk geval onjuist zijn het bezit van een tweede staatsburgerschap op te vatten als een teken dat iemand niet goed is geïntegreerd. Waar het echt op aankomt, is immers de betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en rechtsorde.

Om op het punt van de juridische status tot een heldere regeling te komen, zijn in de huidige omstandigheden aanvullende maatregelen gewenst. Die hebben betrekking op meervoudige nationaliteit, op vrijheid voor burgers om hun niet-effectieve nationaliteit niet langer in het rechtsverkeer te gebruiken, op de positie van personen die de essentiële belangen van de staat schenden en op de eisen die bij naturalisatie moeten worden gesteld.

Wanneer bijvoorbeeld uitvoering wordt gegeven aan de bedoeling van het amendement Huizinga-Heringa en de afstandsverplichting voor de verzoekers die gehuwd zijn met een Nederlander na het gevraagde onderzoek niet, of niet in de volle omvang zal worden toegepast, zal het aantal gevallen van meervoudige nationaliteit door het laten vervallen van de uitzonderingen, zoals het wetsvoorstel wil, nauwelijks afnemen. Er is inderdaad reden om de argumenten bij het amendement serieus te nemen. De afstandsverplichting beperkt voor de burger in kwestie zijn of haar mogelijkheden om bij scheiding terug te keren naar het land van herkomst en ook de mogelijkheid om daar in verband met familieomstandigheden langere tijd te verblijven.

1. Meervoudige nationaliteit.

Meervoudige nationaliteit kan op allerlei manieren ontstaan. De meest voorkomende is, dat kinderen bij geboorte twee nationaliteiten krijgen, omdat zij ouders hebben van verschillende nationaliteit. Elk land bepaalt zelf op welke wijze zijn nationaliteit wordt verkregen, behouden, doorgegeven of verloren. Het Europees nationaliteitsverdrag erkent dit ook.

Artikel 14, eerste lid, onder a zegt: «Een Staat die Partij is, verleent toestemming aan kinderen met verschillende nationaliteiten die zij automatisch bij hun geboorte hebben verkregen om deze nationaliteiten te behouden».

Meervoudige nationaliteit heeft in bepaalde opzichten voordelen voor de burger, zoals het recht om in de desbetreffende staat te verblijven, maar in bepaalde situaties ook nadelen. Een land kan van zijn onderdanen vragen dienstplicht te vervullen, of stem- en andere plichten na te komen. Voor een staat levert meervoudige nationaliteit van zijn burgers in het algemeen geen voordeel op, terwijl het wel denkbaar is, dat bijvoorbeeld het uitoefenen van het actieve, maar meer nog het passieve kiesrecht op nationaal niveau in verschillende landen tegelijk, terwijl men maar in één land zijn hoofdverblijf heeft, als ongewenst wordt ervaren. Het uitgangspunt van de Rijkswet op het Nederlanderschap is, dat men bij het verzoek om verlening van het Nederlanderschap (naturalisatie) de nationaliteit van het land van herkomst opgeeft. Op deze hoofdregel bestaat een aantal uitzonderingen, die ertoe leiden, dat in een groot aantal gevallen die nationaliteit niet behoeft te worden opgegeven. Bovendien zijn er landen waarvan de nationaliteit niet kan worden opgegeven. Een zodanige situatie is uit een oogpunt van onze benadering onwenselijk, al kan daarin slechts verandering worden gebracht door de wetgeving van de betrokken staat.

Die uitzonderingen zijn opgenomen omdat de afstandsverplichting voor naturalisandi onder omstandigheden dermate zwaar zou kunnen wegen dat zij daardoor zouden moeten afzien van het Nederlanderschap, hetgeen niet in overeenstemming zou zijn met hun plaats in onze samenleving en rechtsorde. De wet benoemt een aantal van die uitzonderingen. Het schrappen van die uitzonderingen, zoals bij wetsvoorstel 30 166 was voorgesteld, blijkt echter het naleven van de hoofdregel niet veel dichterbij te kunnen brengen. Een groot aantal uitzonderingen wordt gemaakt ter uitvoering van de regel dat opgeven van de nationaliteit van het land van herkomst niet wordt gevergd als dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd. Dit wordt onder meer toegepast als men door het opgeven van de nationaliteit van het land van herkomst een onevenredig nadeel zou lijden.

Deze regel wordt geëist door artikel 16 van het Europees Nationaliteitsverdrag, dat zegt dat een Staat die Partij is, het doen van afstand of het verlies van een andere nationaliteit niet als voorwaarde voor de verkrijging of het behoud van zijn nationaliteit stelt, wanneer het doen van afstand of het verlies niet mogelijk is of niet in redelijkheid kan worden vereist.

Om te bevorderen dat de hoofdregel van de Rijkswet op het Nederlanderschap, dat meervoudige nationaliteit door afstand doen van de nationaliteit van het land van herkomst, moet worden beperkt, meer effect heeft, acht ik het gerechtvaardigd, om, met inachtneming van de voorwaarden van het Europees Nationaliteitsverdrag, de voorwaarde van het opgeven van de nationaliteit van het land van herkomst ook te verbinden aan het uitoefenen van optierechten door meerderjarigen die hier niet zijn geboren. De afstandsverplichting die nu alleen voor eerste-generatie immigranten geldt wordt daarmee uitgebreid naar tweede-generatie immigranten. Voor deze groep geldt dat de afstand van de nationaliteit van het land van herkomst vooral een bevestiging is van de keuze voor Nederland die men door langdurig verblijf alhier heeft gemaakt. Het benadrukt de positieve keuze voor het Nederlanderschap. Aan minderjarigen zal de afstandsverplichting niet worden opgelegd. Artikel 8, eerste lid van het Verdrag inzake rechten van het kind zegt, dat de Staten die partij zijn, zich verbinden tot eerbiediging van het recht van het kind zijn of haar identiteit te behouden, met inbegrip van nationaliteit, naam en familiebetrekkingen zoals wettelijk erkent, zonder onrechtmatige inmenging. Om vergelijkbare redenen wordt de afstandsverplichting ook niet opge-

legd aan meerderjarige vreemdelingen die hier zijn geboren (artikel 6, eerste lid, onder a RWN). Dit zou niet in overeenstemming zijn met de bedoeling van artikel 14, eerste lid van het Europees nationaliteitsverdrag (bovengenoemd), dat zegt dat een Staat die partij is toestemming verleent aan kinderen met verschillende nationaliteiten die zij bij hun geboorte hebben verkregen om deze nationaliteiten te behouden.

De afstandsverplichting zou dan gaan gelden voor:

- de uitoefening van het optierecht door de meerderjarige vreemdeling die sedert het bereiken van de leeftijd van vier jaar toelating en hoofdverblijf heeft in Nederland (categorie genoemd in artikel 6, eerste lid, onder e RWN); en, omdat het hier een vergelijkbare groep betreft,
- de verzoeker om naturalisatie die voor het bereiken van de meerderjarige leeftijd gedurende een periode van vijf jaar onafgebroken in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba zijn hoofdverblijf gehad heeft; voor hen vervalt de uitzondering op de afstandsverplichting in artikel 9, derde lid, onder c RWN, zoals dat ook in wetsvoorstel 30 166 gebeurde.

Voor deze groepen geldt niet het argument dat aan het amendement van mw. Huizinga-Heringa ten grondslag ligt, aangezien het hier om personen gaat die reeds langere tijd in Nederland verblijven. Verder gaat het hier niet om een maatregel die de integratie zou moeten bevorderen, maar om een maatregel die recht wil doen aan de onderlinge verhouding tussen burger en overheid. Juist voor personen die hier al langere tijd wonen is het redelijk om hen te vragen afstand te doen van de nationaliteit van het land van herkomst, aangezien zij daar doorgaans geen effectieve band mee hebben.

De bevestiging van optierechten wordt thans door de gemeenten uitgevoerd; zij zullen nu dus ook te maken krijgen met het uitvoeren van de afstandsverplichting. De regeling zal zo worden ingericht dat de uitvoering van deze regel en de daarop toe te passen uitzonderingen overeen zal komen met de uitvoering van de afstandsverplichting bij naturalisatie, zodat een rechtsgelijke toepassing is verzekerd.

2. Registratie van vreemde nationaliteit

Voor burgers geldt, dat men soms hecht aan het behoud van de nationaliteit van het land van herkomst, terwijl men in andere gevallen juist ernaar streeft om die banden te verbreken.

Het moge duidelijk zijn, dat in de Nederlandse wetgeving niet kan worden bepaald in welke gevallen de nationaliteit van een ander land rechten of verplichtingen met zich mee brengt, dan wel wordt verkregen, behouden of verloren. In de praktijk blijkt echter, dat sommige burgers die een eenvoudige nationaliteit bezitten, er moeite mee hebben dat de niet-Nederlandse nationaliteit in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) wordt genoteerd. Het registreren van dit gegeven heeft echter wel betekenis, zowel voor de burger en zijn of haar afstammelingen als voor de overheid. Het bezit van een andere dan de Nederlandse nationaliteit kan van belang zijn bij het uitvoeren van de Rijkswet op het Nederlander-schap, bijvoorbeeld ter bepaling van het antwoord op de vraag of men in een bepaald geval het Nederlanderschap kan verliezen; dit is niet mogelijk als men daardoor stateloos wordt. En ook kan het van belang zijn bij de beantwoording van afstammingsrechtelijke vragen, waar de Wet conflictenrecht afstamming het recht van het land van herkomst bepalend doet zijn.

De burger wordt in de praktijk vooral met het gegeven van de vreemde nationaliteit geconfronteerd bij het opvragen van uittreksels uit de GBA die hij, voor zichzelf dan wel ter overlegging bij een andere overheidsinstantie, nodig heeft. Weliswaar worden die uittreksels opgesteld naar gelang van het doel waarvoor zij gevraagd worden, maar in de praktijk

komt het wel voor dat in het uittreksel tevens de vreemde nationaliteit wordt vermeld terwijl dat bij nadere beschouwing niet altijd strikt nodig blijkt te zijn.

Omdat het kabinet de wens van de burger wil respecteren om hem niet met onwelgevallige gegevens te confronteren en wil helpen te voorkomen dat deze op enigerlei wijze een rol gaan spelen in het rechtsverkeer waar dit niet gewenst is, zal de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij circulaire een richtlijn aan de gemeenten geven. Die richtlijn zal inhouden dat gemeenten bij de uitvoering van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens ervoor zorg dragen dat de vreemde nationaliteit niet meer wordt vermeld op het uittreksel dat aan de burger wordt verstrekt, tenzij de burger daar zelf uitdrukkelijk om vraagt of deze vermelding noodzakelijk is in verband met de uitvoering van de wettelijke verplichting(en) waarvoor het uittreksel wordt gevraagd.

3. Latente Nederlanders

Bij de behandeling van wetsvoorstel 30 166 is een amendement aangenomen dat de nationaliteitsrechtelijke positie regelt van degenen die vóór 1 januari 1985 afstammen van een Nederlandse moeder. Het amendement geeft hun een optie op het Nederlanderschap. In grote lijnen gaat het hier om de positie van degenen die geen gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling die werd getroffen toen in 1985 de gelijkstelling van mannen en vrouwen bij het doorgeven van de Nederlandse nationaliteit werd ingevoerd. Uit cijfers van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt, dat het aantal opties tot 90 000 zou kunnen oplopen. Na ampele overweging ben ik tot de conclusie gekomen, dat alle argumenten met betrekking tot dit onderwerp tussen Kamer en kabinet gewisseld zijn en dat een ander voorstel, of het standpunt dat dit voorstel niet zou moeten worden overgenomen, de Kamer niet zou overtuigen. Omdat tegen het principe als zodanig, om afstammelingen van Nederlandse moeders een optie op het Nederlanderschap te geven, ook geen doorslaggevend bezwaar bestaat, stel ik voor dit amendement in bovenbedoeld wetsvoorstel over te nemen.

4. Ontneming van het Nederlanderschap wegens ernstige schending van de essentiële belangen van het Koninkrijk

Wetsvoorstel TK 30 166 bevat de bepaling, dat aan personen met een meervoudige nationaliteit die veroordeeld zijn voor misdrijven die de essentiële belangen van de staat schenden, het Nederlanderschap kan worden ontnomen. Het criterium is ontleend aan artikel 7 van het Europees Nationaliteitsverdrag, dat zegt, dat een Staat die Partij is, in zijn nationale wetgeving niet mag voorzien in het verlies van zijn nationaliteit behoudens in enkele nader aangeduide gevallen, waaronder «gedrag dat de essentiële belangen van de Staat die Partij is ernstig schaadt». Volgens de toelichting bij het verdrag moet dan worden gedacht aan zaken als verraad. In het nieuw voor te bereiden wetsvoorstel zou ik een bepaling willen opnemen die ontneming van het Nederlanderschap mogelijk maakt bij veroordeling wegens terroristische, of met een terroristisch oogmerk begane misdrijven. Artikel 83a Wetboek van Strafrecht zegt, dat onder een terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijke te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen. Dit is te beschouwen als gedrag dat vergelijkbaar is met verraad; de essentiële belangen van de staat worden daarmee ernstig geschaad. Iets dergelijks doet zich voor bij het vrijwillig treden in vreemde krijgsdienst van een

staat die is betrokken bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is; ook in dat geval verliest men het Nederlanderschap (artikel 15, eerste lid, onder RWN). Ik zou daarbij willen expliciteren, dat het om een ordemaatregel gaat, niet om een ministeriële straf. Aan iemand die zich tegen de staat richt, door zijn gedrag eigenlijk de band met de staat opzegt, zou de Nederlandse nationaliteit moeten kunnen worden ontnomen. Het Nederlanderschap kan niet worden ontnomen als de persoon in kwestie staatloos zou worden. In afwijking van wetsvoorstel 30 166, zou ik de misdrijven waar het hier om gaat in de wet zelf willen opnemen. Aan de beslissing tot ontneming ligt steeds een afweging ten grondslag waarin alle van belang zijnde omstandigheden worden meegenomen.

5. Wetsvoorstel 30 584

In de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig ter invoering van een verklaring van verbondenheid en tot regeling van de verkrijging van het Nederlanderschap door erkenning.

De invoering van de verklaring van verbondenheid maakt deel uit van de invoering van de ceremonie waarbij het besluit tot verlening of verkrijging van het Nederlanderschap wordt uitgereikt. Met deze ceremonie wordt de nieuwe verhouding tussen burger, rechtsorde en samenleving symbolisch geëxpliciteerd. Ik beschouw dit als een bruikbaar deel van de regeling van deze verhouding en kan mij in beginsel hierin vinden en ook in de invoering van een verklaring van verbondenheid. De regeling van de verkrijging van het Nederlanderschap door erkenning doet recht aan de verhouding die tussen vader en kind in de hier bedoelde gevallen bestaat en komt voort uit bij burgers levende wensen en uit toepasselijke jurisprudentie. Ook hierin kan ik mij vinden. Ik zie de verdere behandeling in de Staten-Generaal met vertrouwen tegemoet.

6. Nederlands op de Nederlandse Antillen en Aruba.

Het coalitieakkoord zegt, dat bij naturalisaties op de Nederlandse Antillen en Aruba ook kennis van het Nederlands zal worden geëist. Ik zal dit opnemen in het wetsvoorstel. Degenen die in de Nederlandse Antillen of op Aruba zijn opgegroeid leren op school (ook) Nederlands. Voor andere personen die op de Nederlandse Antillen en Aruba worden genaturaliseerd hoeft dit niet te gelden. Om te bereiken dat zij qua kennis van het Nederlands niet teveel achter staan bij degenen die ter plaatse zijn opgegroeid, acht het kabinet het gewenst dat zij zich bewust worden van het gegeven dat de Nederlandse taal evenzeer bij het Koninkrijk der Nederlanden behoort als het Nederlanderschap zelf, en vanuit het praktische gezichtspunt dat zij zich in Nederland kunnen vestigen.

7. Moties van het lid Fritsma (PVV)

Over de door het lid Fritsma bij de behandeling van wetsvoorstel 30 166 ingediende moties merk ik het volgende op.

- De motie op stuk nummer 20 verzoekt de regering te bewerkstelligen dat een aantal categorieën van plegers van misdrijven die een eenvoudige nationaliteit bezitten, de Nederlandse nationaliteit verliezen en het Europees Verdrag inzake nationaliteit terzake wordt aangepast dan wel opgezegd.

De regering zal op dit verzoek niet ingaan en ontraadt de motie. Zoals ook in de Nota naar aanleiding van het verslag is uiteengezet, ziet het Europees Verdrag inzake nationaliteit nationaliteit als een uitdrukking van verbondenheid van een persoon met een staat van die nationaliteit en legt

daarom een relatie tussen het schenden van de belangen van de staat en het verliezen van nationaliteit. Ontneming van de Nederlandse nationaliteit is dan ook een ordemaatregel ter bescherming van de Nederlandse staat. Als de relatie met de belangen van de staat zou worden losgelaten, zou het verlies van nationaliteit tot een bijkomende straf worden voor die dader die toevallig niet alleen de Nederlandse, maar ook een andere nationaliteit heeft. Ontneming bij commune delicten zou dan ook discriminerend werken. Het lijkt mij dan ook niet passend om te pleiten voor een verruiming van het verdrag op dit punt.

- De motie van het lid Fritsma op stuk nr. 21 verzoekt de regering te bewerkstelligen dat mensen die een andere dan de Nederlandse nationaliteit hebben geen Nederlander kunnen worden en dat het Europees Verdrag inzake nationaliteit terzake wordt aangepast dan wel opgezegd.

De regering zal dit verzoek niet uitvoeren en ontraadt de motie. Uitgangspunt van het Europees Verdrag en van de Rijkswet op het Nederlander-schap is reeds, dat bij verzoek om verlening van de Nederlandse nationaliteit afstand moet worden gedaan van de nationaliteit van het land van herkomst. Onder omstandigheden is het echter niet redelijk om dit te eisen.

- De motie van het lid Fritsma op stuk nr. 24 verzoekt de regering met wetswijzigingen te komen strekkende tot:
- het introduceren van een wettelijke vereiste voor leden van het kabinet om de Nederlandse nationaliteit te bezitten;
- het onmogelijk te laten zijn dat personen die naast de Nederlandse nog een andere nationaliteit hebben lid worden van de Staten-Generaal het kabinet.

De regering zal daartoe geen initiatieven nemen en ontraadt de motie. De discussie over dit verzoek is bij het debat over de regeringsverklaring reeds gevoerd. Dat de leden van het kabinet de Nederlandse nationaliteit dienen te bezitten volgt uit de aard van de functie. De regering heeft een constitutionele positie waarmee het Nederlanderschap onlosmakelijk verbonden is. Er is dus geen sprake van dat anderen dan Nederlanders kunnen worden benoemd tot minister of staatssecretaris. Het tweede deel van motie is in strijd met artikel 3 van de Grondwet, dat zegt dat alle Nederlanders op gelijke voet in de openbare dienst benoembaar zijn. Het vereiste dat zij niet een andere nationaliteit zouden mogen bezitten zou jegens dezen een ongerechtvaardigd onderscheid opleveren.

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