

Vergaderjaar 2008–2009

31 813 (R 1873)

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 26 september 2008 en het nader rapport d.d. 2 december 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 augustus 2008, no. 08.002290, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap met betrekking tot meervoudige nationaliteit en andere nationaliteitsrechtelijke kwesties, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen van de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN). De verplichting om afstand te doen van de nationaliteit van het land van herkomst zal ook gaan gelden voor sommige migranten van de tweede generatie. Verder wordt voorgesteld om het mogelijk te maken het Nederlandschap te ontnemen na een onherroepelijke veroordeling wegens een aantal misdrijven waarvan wordt aangenomen dat het essentiële belangen van het Koninkrijk of één van zijn landen schaadt. Voorts wordt bij naturalisatie op de Nederlandse Antillen en Aruba de kennis van het Nederlands verplicht gesteld. Tot slot wordt voorgesteld het Nederlandschap te verlenen aan kinderen die vóór 1 januari 1985 zijn geboren als kind van een Nederlandse moeder en een niet-Nederlandse vader.

De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het voorstel van rijkswet, maar maakt een opmerking over het afstandsvereiste op grond van artikel 6a RWN.

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw Kabinet van 1 augustus 2008 nr. 08002290 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd op 26 september 2008, nr. W03.08.0359/II/K bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het voorstel betreft een wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN). De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het voorstel van rijkswet, maar maakt twee opmerkingen over het afstandsvereiste op grond van artikel 6a voorstel.

Eén van de voorgestelde wijzigingen in het voorstel betreft de uitbreiding van de eis van afstand van de nationaliteit van het land van herkomst bij verkrijging van het Nederlanderschap naar zowel een categorie naturalisandi als een categorie optanten. In artikel 6a voorstel wordt deze afstandseis gesteld aan de meerderjarige vreemdeling die sedert het bereiken van de leeftijd van vier jaar toelating en hoofdverblijf heeft in het Koninkrijk en door bevestiging van een verzoek tot optie het Nederlanderschap verkrijgt (artikel 6, eerste lid, onder e, RWN). De verruiming van de afstandseis is gebaseerd op een overweging van rechtsordelijke aard. Afstand van de nationaliteit van het land van herkomst wordt gevraagd van diegenen voor wie deze nationaliteit in het dagelijkse leven juridisch nauwelijks tot geen betekenis meer heeft. De feitelijke en de juridische status van de betrokkene worden op deze wijze met elkaar in overeenstemming gebracht.

De opmerkingen van de Raad van State van het Koninkrijk spitsen zich toe op de categorieën van optiegerechtigden in artikel 6, eerste lid, RWN waaraan de afstandseis niet wordt gesteld.

1. Op grond van artikel 6a, eerste lid, RWN zullen meerderjarige vreemdelingen die vanaf hun vierde jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba hebben,¹ in beginsel afstand moeten doen van de nationaliteit van het land van herkomst. Voor de overige categorieën optiegerechtigden in artikel 6, eerste lid, RWN wordt het afstandsvereiste niet voorgesteld.

Het afstandsvereiste wordt niet ingevoerd voor minderjarige vreemdelingen, genoemd in artikel 6, eerste lid, RWN. Volgens de toelichting worden zij beschermd door het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) dat ertoe zou verplichten de nationaliteit die zij bij de geboorte hebben verkregen te respecteren (artikel 8 IVRK).² Deze bescherming voor minderjarige vreemdelingen geldt volgens de memorie van toelichting ook voor meerderjarige vreemdelingen die in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba zijn geboren.³

Verder stelt de toelichting dat de staat op grond van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit aan kinderen met verschillende nationaliteiten die zij automatisch bij de geboorte hebben verkregen, toestemming dient te verlenen om deze te behouden. Ook hier geldt volgens de toelichting hetzelfde voor de meerderjarige vreemdelingen die hier geboren zijn.

De Raad merkt het volgende op.

a. Artikel 8 IVRK wordt geïnterpreteerd in het licht van de bijzondere gevallen waarop dit artikel betrekking heeft. De minimumeis die uit deze bepaling bij lezing van de beide artikelleden in onderlinge samenhang voortvloeit, is dat het kind een nationaliteit heeft. De Raad van State betwijfelt of uit de artikelen 7 en 8 IVRK voortvloeit dat de nationaliteit die het kind bij de geboorte heeft verkregen gerespecteerd moet worden in die gevallen dat het kind op geldige wijze de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. Het verkrijgen van een nationaliteit of het herkrijgen van de oorspronkelijke nationaliteit betekent niet dat het kind de nationaliteit die het op dat moment heeft, niet kan verliezen. Het eerste lid van artikel 8 verbiedt alleen «unlawful interference» waarvan mogelijk sprake is wanneer staatloosheid zou ontstaan, maar niet wanneer een in de wet voorziene afstandseis ertoe leidt dat de oorspronkelijke nationaliteit verloren gaat doch de nationaliteit van het land van verblijf behouden blijft, tenzij het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit in strijd is met het recht van het desbetreffende land en dit recht op grond van regels van internationaal privaatrecht dient te worden gerespecteerd. Nederland heeft als partij bij het IVRK de vrijheid om bij het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit door een kind te bepalen dat dit gepaard kan gaan met verlies van de nationaliteit die het kind al heeft.⁴

De Raad van State adviseert de in de toelichting gegeven interpretatie van artikel 8 IVRK nader te bezien.

b. Voorts meent de Raad dat gelijkstelling van meerderjarige vreemdelingen die in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba zijn geboren en aldaar sedert hun geboorte hoofdverblijf hebben (artikel 6, eerste lid, onder a) met de categorie minderjarige vreemdelingen niet direct voor de hand ligt.⁵ Het is niet zonder meer duidelijk om welke redenen de afstandsverplichting niet wordt

¹ Ingevolge artikel 6, eerste lid, onder e, RWN.

² Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 6a.

³ Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 6a.

⁴ Zie bijvoorbeeld het Handboek Internationaal Jeugdrecht, S. Meuwese, M. Blaak en M. Kaandorp, Ars Aequi Libri, 1e druk, 2005, p. 86 e.v. en Goedkeuring van het op 20 november 1989 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van het kind, Kamerstukken II 1992/93, 22 855 (R1451), nr. 3.

⁵ Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 6a, tweede alinea.

ingevoerd voor bijvoorbeeld de categorie meerderjarige vreemdelingen die op het grondgebied van het Koninkrijk zijn geboren, alsmede voor enkele andere categorieën meerderjarige vreemdelingen, genoemd in artikel 6, eerste lid, RWN.¹ De toelichting stelt ten aanzien van meerderjarige vreemdelingen die sinds hun vierde jaar in het Koninkrijk zijn, dat het aannemelijk is dat de nationaliteit van het land van herkomst in het dagelijks leven juridisch geen betekenis meer heeft. Zij wonen bijna hun hele leven in het Koninkrijk en oefenen hier hun rechten en verplichtingen uit. De Raad ziet voorts nog niet in waarom hetzelfde niet aannemelijk is voor andere categorieën van optiegerechtigden, zoals de meerderjarige vreemdelingen die in het Koninkrijk zijn geboren. De Raad adviseert de uitzonderingen van artikel 6a, tweede lid, nader te motiveren.

1a. Naar aanleiding van het advies is de in de toelichting gegeven interpretatie van artikel 8 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) nader bezien. In artikel 8, eerste lid, IVRK is bepaald 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, zonder onrechtmatige inmenging. De bepaling is ruim geformuleerd. De concrete invulling van de verplichting geschiedt aan de hand van uitleg van de bepaling in het concrete geval. Het is aan de Raad toe te geven dat de afstandseis geen onrechtmatige inmenging zou opleveren, mits afstand niet leidt tot staatloosheid. Deze redenering neemt echter de *minimaal* vereiste bescherming tot uitgangspunt. Het kabinet ziet in artikel 8 IVRK aanleiding om de identiteit van het kind verdergaand te beschermen en vereist daarom geen afstand bij optie door een minderjarig kind. Op deze wijze wordt ook aangesloten bij de bestaande regelingen in de RWN, waarin in geval van medenaturalisatie van minderjarigen evenmin afstand wordt vereist. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

1b. Het invoeren van de afstandsverplichting voor optanten is een breuk met het bestaande systeem. Waar bij naturalisatie de nadruk ligt op de wens van de verzoeker, die slechts onder voorwaarden wordt ingewilligd, ligt bij de verkrijging van rechtswege de nadruk op de plicht van de overheid om het recht van een persoon op de status van Nederlander te erkennen. De optant zit daartussen in. Het is zijn wens om Nederlander te worden en aan de honorering van die wens kunnen voorwaarden worden verbonden; anderzijds heeft hij in vergelijking met de naturalisandus reeds een speciale band met het Koninkrijk opgebouwd die aan de billijkheid om aan de honorering van zijn wensen voorwaarden te verbinden een grens stelt.

Het kabinet meent dat meerderjarige vreemdelingen die hier sinds hun vierde jaar toelating en hoofdverblijf hebben (artikel 6, eerste lid, onder e, RWN) in het algemeen geen effectieve band met het land van herkomst hebben en dat van hen omwille van de helderheid van hun rechtspositie in beginsel gevraagd mag worden dat zij afstand doen van die nationaliteit.

Degenen die hier geboren zijn en sedert hun geboorte verblijven (artikel 6, eerste lid, onder a, RWN) hebben in beginsel evenmin een effectieve band met het land waarvan zij de nationaliteit bezitten. De afweging tussen respect voor bestaande en nieuw te verwerven rechten leidt echter tot een andere uitkomst. Het feit dat zij in het Koninkrijk zijn geboren en hier sedert hun geboorte verblijven, rechtvaardigt dat zij, evenals kinderen van de derde generatie (artikel 3, derde lid, RWN), geen afstand hoeven te doen van de nationaliteit die zij van hun ouders hebben gekregen. Dit strookt bovendien met de uitzondering op de afstandseis zoals opgenomen in artikel 9, derde lid, onder b, RWN: van de naturalisandus die in het Koninkrijk is geboren en daar ten tijde van zijn verzoek tot naturalisatie hoofdverblijf heeft, wordt evenmin afstand vereist. Deze uitzondering is te herleiden tot het Tweede Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende beperking van de meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1994, 265). Deze uitzondering is ook opgenomen in artikel 6a, tweede lid, onder b van het voorstel.

Ook de overige uitzonderingen op de afstandseis in artikel 6a, tweede lid, voorstel komen, zoals opgemerkt in de memorie van toelichting, overeen met die in geval van naturalisatie (artikel 9, derde lid, RWN).

¹ Bijvoorbeeld de vreemdeling die drie jaar gehuwd is met een Nederlander en 15 jaar onafgebroken toelating en hoofdverblijf in het Koninkrijk heeft gehad.

De afstandseis wordt evenmin gesteld aan de overige meerderjarige vreemdelingen genoemd in artikel 6, eerste lid, RWN. Zij hebben in beginsel, zij het om verschillende redenen, nog een effectieve band met hun land van herkomst. Bij de optanten gehuwd met een Nederlander (artikel 6, eerste lid, onder g, RWN), dient in samenhang hiermee in aanmerking te worden genomen dat afstand ook in praktisch opzicht niet wenselijk is: het is mogelijk dat betrokkene na echtscheiding terug wenst te keren naar dit land of er plotseling dient terug te keren voor familiebezoek of vanwege calamiteiten. Naar aanleiding van het advies is de memorie van toelichting bij artikel 6a overeenkomstig het vorenstaande aangevuld.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

2. De door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen hebben geleid tot enkele redactionele aanpassingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een onduidelijkheid die is ontstaan door de wijziging van de RWN van 27 juni 2008, Stb. 270, weg te nemen door in artikel 6, eerste lid, onder d, RWN de verwijzing naar het derde lid van dit artikel te vervangen door een verwijzing naar het vierde lid van dit artikel. Tevens zijn de voorgestelde bepalingen van artikel 6, eerste lid onder j en m, voorstel aangepast om deze te laten aansluiten bij de formuleringen die op andere plaatsen in de RWN worden gebruikt (onderdeel B). Tenslotte zijn in de onderdelen D en F twee redactionele verbeteringen aangebracht.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W03.08.0359/II/K met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de considerans de woorden «wegens het toebrengen van ernstige schade aan de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een of meer van zijn landen» vervangen door: wegens de veroordeling voor een misdrijf dat ernstige schade toebrengt aan essentiële belangen van het Koninkrijk of van een of meer van zijn landen.
- In de toelichting op artikel 8 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) uiteenzetten op welke wijze invulling zal worden gegeven aan artikel 8 RWN op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, nadat zij deel van Nederland zijn geworden.