Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2004–2005

30 166 (R 1795) Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap tot beperking van meervoudige nationaliteit en tot invoering van het verlies van het Nederlanderschap wegens het toebrengen van ernstige schade aan de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een of meer van zijn landen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Een van de doelstellingen van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) is de beperking van meervoudige nationaliteit. Dit uitgangspunt ligt ten grondslag aan de Rijkswet zoals deze sinds 1985 luidt. In de periode 1992 tot 1997 werden personen die het Nederlanderschap wilden verkrijgen niet verplicht afstand te doen van hun andere nationaliteit. Met ingang van 1 oktober 1997 is deze verplichting per circulaire weer ingevoerd en per 1 april 2003 is de afstandsverplichting bij wet nader geregeld.
Het uitgangspunt dat de keuze voor een nieuwe nationaliteit de afstand van de oorspronkelijke nationaliteit met zich meebrengt lag ook ten grondslag aan het Verdrag van de Raad van Europa ter beperking van meervoudige nationaliteit uit 1963. Het door het Koninkrijk in 2002 goedgekeurde Europees Nationaliteitsverdrag vervangt tussen Verdragsstaten het verdrag uit 1963 en werkt de mogelijkheden tot beperking verder uit. Het verdrag laat de verdragsluitende staten het recht te kiezen tussen behoud van de oorspronkelijke nationaliteit en beperking van meervoudige nationaliteit, binnen door het verdrag getrokken grenzen.
Hoewel het Koninkrijk sinds 1997 gekozen heeft voor het uitgangspunt dat meervoudige nationaliteit zoveel mogelijk moet worden voorkomen, moet worden geconstateerd dat in de periode 1997–2002 in meer dan 62% van de naturalisaties meervoudige nationaliteit ontstaat. Dat is in ongeveer de helft van de gevallen het gevolg van het feit dat het land van oorsprong afstand van nationaliteit niet toestaat. Zeventien van de ongeveer 195 staten in de wereld bepalen dat onderdanen in geen geval door eigen handelen zoals de verkrijging van een vreemde nationaliteit of door afstand hun nationaliteit verliezen, ook als zij ter wille van de verkrijging van het Nederlanderschap verklaren bereid te zijn daar afstand van te doen. Het betreft hier Marokko, Algerije, Libië, Tunesië, Jemen, Syrië, Argentinië, Bangladesh, Colombia, Costa Rica, Dominicaanse Republiek, Ecuador, Griekenland, Mexico, Nauru en Uruguay. In een aantal islamitische landen heeft nationaliteit naast een rechtelijke ook een religieuze connotatie. Zo wordt in Marokko nationaliteit gezien als een band met de koning en is verlies van nationaliteit de beëindiging van de band tussen de koning en de onderdaan, terwijl die band niet alleen van politieke aard is, maar ook van religieuze aard, nu de koning niet alleen staatshoofd,

KST88401
0405tkkst30166R1795-3
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2005

maar ook religieus leider der gelovigen is: *emir al-mouminien*. Verlies van nationaliteit, bijvoorbeeld door afstand van de nationaliteit te doen, krijgt daardoor een bijzondere lading.
Bij de andere helft van de personen die het Nederlanderschap verkrijgen met behoud van hun oorspronkelijke nationaliteit, is afstand wel mogelijk, maar kent de wet een vrijstelling van de verplichting om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit. Voor een deel betreft dit vluchtelingen van wie – uit een oogpunt van hun veiligheid of van hun achtergebleven familieleden – niet gevergd kan worden om contact op te nemen met hun diplomatieke vertegenwoordiging om de afstandsverklaring af te leggen. Deze vrijstelling strekt zich ook uit tot andere asielgerechtigden nu die in de Vreemdelingenwet niet meer als aparte groep zijn geïdentificeerd. Een ander belangrijk deel van de vrijgestelden wordt gevormd door gehuwde personen en hun kinderen alsmede personen van de tweede generatie. Achtergrond van deze vrijstelling van de afstandsverplichting is dat de wet, in het voetspoor van het Europees Nationaliteitsverdrag, voorrang geeft aan één gemeenschappelijke nationaliteit binnen één gezin boven één nationaliteit per persoon. In enkele gevallen is het op grond van volkenrechtelijke afspraken aan het land van herkomst overgelaten of die nationaliteit bij de verkrijging van het Nederlanderschap verloren gaat; dit betreft de zg. Tweede Protocollanden Frankrijk en Italië.
De vraag of bij naturalisatie tot Nederlander de andere nationaliteit verloren gaat of niet, kan verhoudingsgewijs aldus worden uitgedrukt:

– van rechtswege verlies van andere nationaliteit:	37,3%
– vrijstelling van afstandsvereiste	
afstand is niet mogelijk:	32%
wegens asielgerechtigdheid:	16%
wegens huwelijk met Nederlander	12%
als tweede-generatie	2,1%
wegens Tweede Protocol	0,45%
andere gronden	0,15%

(In de periode oktober 1997–oktober 2003 werden gemiddeld 37.130 personen per jaar genaturaliseerd).
In de ministeriële regeling verkrijging en verlies Nederlanderschap (Stcrt. 18 maart 2003, nr. 54, pag. 10) en in de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap is deze laatste groep uitzonderingen («Andere gronden») op de afstandsplicht opgenomen. Het gaat hier onder meer om personen die kunnen aantonen dat zij voor het doen van afstand een betaling moeten doen van zodanige hoogte of zodanige vermogensrechten zullen verliezen dat zij daardoor een substantieel nadeel zullen lijden. Bij deze vermogensrechten moet in het bijzonder gedacht worden aan erfrechtelijke aanspraken en aanspraken op onroerende goederen die voorbehouden zijn aan staatsburgers van het land van ligging. Ook personen die kunnen aantonen dat zij slechts afstand van hun oorspronkelijke nationaliteit kunnen doen nadat zij hun militaire dienstplicht hebben vervuld, zijn vrijgesteld van het doen van afstand. Het gaat hier per categorie om slechts enkele gevallen, zoals blijkt uit onderstaande tabel (0,01% = 3,7 personen/per jaar):

excessief hoge betaling bij afstand:	0,08%
verlies van vermogens- en erfrechten	0,01%
vrijstelling in verband met dienstplicht	0,05%
andere objectieve redenen	0,01%

2. De afstandsverplichting hangt nauw samen met de per 1 april 2003 eveneens in werking getreden verplichting voor personen die het Nederlanderschap willen verkrijgen om een naturalisatietoets af te leggen. Deze naturalisatietoets is bedoeld om de actieve en passieve, mondelinge en schriftelijke kennis van de Nederlandse taal dan wel de taal die in de Nederlandse Antillen of Aruba op het eiland van hoofdverblijf naast het

Nederlands gangbaar is, alsmede de kennis van de Nederlandse, respectievelijk Antilliaanse of Arubaanse maatschappij te toetsen. In het algemeen is naturalisatie tot Nederlander niet meer mogelijk zonder een redelijke kennis van de Nederlandse taal of eilandstaal en van de staatsinrichting en de maatschappij van het land van hoofdverblijf. Met de afstandsverplichting wordt de bereidheid getoetst zich met name politiek te identificeren met de Nederlandse, de Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse samenleving.

Afstandsverplichting en naturalisatietoets zijn maatregelen die ten doel hebben de integratie van vreemdelingen in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba te bevorderen. Het feit dat in ⅔ van de gevallen naturalisandi hun oorspronkelijke nationaliteit behouden, geeft aan dat deze doelstelling in de praktijk onvoldoende wordt geëffectueerd. Het betekent dat de keuze voor het Nederlanderschap niet de uitdrukking behoeft te zijn van een daadwerkelijke verbondenheid met en integratie in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, maar evenzeer een zaak zou kunnen zijn van gebruiksgemak, omdat er een Nederlands paspoort en het recht op vrij verkeer in de Europese Unie aan verbonden is. Zeker voor volgende generaties die geen of slechts een beperkte reële band met het land van oorsprong hebben, wordt het hebben van twee nationaliteiten een zaak van opportuniteit, die op termijn een volledige integratie in de Nederlandse, Antilliaanse of Arubaanse samenleving in gevaar kan brengen.

Het hebben van meerdere nationaliteiten heeft zowel voordelen als nadelen. Nationaliteit brengt volkenrechtelijk het recht van binnenkomst in en vertrek uit het land van de nationaliteit mee, en het recht niet daaruit te mogen worden verwijderd. Hoewel nationaliteit niet uit zichzelf verdere rechten meebrengt, is in het algemeen daaraan toch ook verbonden het recht van consulaire bijstand, het actief en passief kiesrecht en het recht om bepaalde beroepen en ambten uit te oefenen. Ook is in een aantal landen aan de nationaliteit verbonden het recht op sociale zekerheid en het recht eigendom te kunnen hebben van met name onroerend goed in rurale gebieden. Bovendien brengt nationaliteit in bepaalde landen het recht mee de rechter te adiëren met name in familierechtelijke aangelegenheden. Meervoudige nationaliteit kan in het internationale reisverkeer van pas komen, indien betrokkene in het bezit van meerdere paspoorten is en op de meest gunstige daarvan binnenkomst in een derde land kan vragen. Meervoudige nationaliteit heeft echter ook wezenlijke nadelen. Zo creëert het de mogelijkheid van meervoudige militaire dienstplicht, van stemplicht waar die nog geëist wordt, van vervolging wegens strafbare feiten waarvoor staatsburgers ook in het buitenland vervolgd kunnen worden, en van onduidelijkheid over het op juridische relaties zoals familierechtelijke betrekkingen toepasselijke recht indien nationaliteit daarbij een aanknopingspunt is. En ook het beroep op bijstand door de vertegenwoordiging van het land van de ene nationaliteit kan in het land van de andere nationaliteit alleen worden gehonoreerd, indien dat door de autoriteiten van dat andere land wordt toegestaan, hetgeen in sommige landen het geval is, in andere niet.

In de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer van 27 augustus 2004 (Kamerstukken II 2003–2004, 28 689, nr. 19) over het onderwerp meervoudige nationaliteit en integratie is aangegeven dat het gewenst is de reikwijdte van de vrijstelling van de afstandsverplichting te beperken. Duurzame integratie in de samenleving kan daarmee op langere termijn worden bevorderd. Binnen de grenzen van het Europees Nationaliteitsverdrag kan beperking van meervoudige nationaliteit worden bereikt door van verzoekers die met een Nederlander gehuwd zijn, te eisen dat ze afstand doen van hun oorspronkelijke nationaliteit. Die afstand wordt vaak ook door hun kinderen gedeeld, althans voor zover zij een andere nationaliteit hebben. Voorts is het gewenst dat (meerderjarig geworden) kinderen, ook al hebben zij als minderjarige hier vijf jaar gewoond, afstand doen van hun oorspronkelijke nationaliteit. Op

de invoering van een afstandsverplichting voor deze groepen wordt in de toelichting op de artikelen nog nader ingegaan. Om de in bovenvermelde brief genoemde redenen van veiligheid zal geen afstand van nationaliteit worden gevraagd van vluchtelingen en andere asielgerechtigden. Aantekening verdient dat tweede-generatie vreemdelingen van rechtswege bij geboorte het Nederlanderschap verwerven. Wie geboren wordt uit ouders waarvan althans een op het moment van geboorte in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba zijn hoofdverblijf had en die zelf ook geboren is uit ouders waarvan althans een bij zijn geboorte in een van deze landen hoofdverblijf had, verkrijgt bij zijn geboorte van rechtswege het Nederlanderschap (het zgn. dubbel ius-soli beginsel). Deze nationaliteitsregel, die reeds generatieslang geldt, berust enerzijds op de integratiegedachte en is anderzijds een onmisbare regel van bewijsrecht van het Nederlanderschap. Door de afstandsverplichting bij eerste en tweede-generatie Nederlanders aan te scherpen, zal ook het vóórkomen van meervoudige nationaliteit bij derde generatie Nederlanders afnemen. Verwacht mag worden dat de invoering van de afstandsverplichting voor gehuwden en tweede-generatie vreemdelingen een substantiële bijdrage zal leveren aan het hebben van een enkelvoudige nationaliteit en daarmee aan de integratie in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Zoals in de in onderdeel 1. opgenomen lijst is vermeld betreft deze groep personen 14,1% van de naturalisandi. De aflopende volgorde van de lijst brengt mee dat in deze groep alleen een overlap kan bestaan voor personen die wegens het Tweede Protocol of om wat genoemd wordt «andere gronden» een vrijstelling van de afstandsverplichting hebben. De invloed van deze twee vrijstellingsgronden op de omvang van groep personen waarvoor deze wetswijziging zal gaan gelden, is daarom gering te achten, zodat, ervan uitgaand dat de afstandsverplichting geen invloed heeft op de naturalisatiebereidheid van de betrokken groep personen, de afname van het aantal gevallen van meervoudige nationaliteit bij naturalisatie tot Nederlander op tenminste 13,5% gesteld mag worden. Zulks betekent op jaarbasis een absolute afname van 5012 personen en een verhoging van de afstandsplicht onder genaturaliseerden van 37.3% naar 50.8%, waardoor een substantiële bijdrage geleverd wordt aan de bevordering van enkelvoudig Nederlanderschap en daarmee aan de integratie van genaturaliseerden in de Nederlandse samenleving.

3. Het uitgangspunt dat personen die om een naturalisatie verzoeken zo mogelijk hun oorspronkelijke nationaliteit dienen te verliezen, geldt ook reeds voor Nederlanders die een vreemde nationaliteit verwerven. De Rijkswet bepaalt in artikel 15, eerste lid, onderdeel a, dat het Nederlanderschap verloren gaat voor de meerderjarige die vrijwillig een andere nationaliteit heeft verkregen. Artikel 16, eerste lid, onderdeel c, bepaalt dat een minderjarig kind van deze ouder doorgaans deelt in het verlies. Op de uitzonderingen op deze verliesbepalingen wordt hieronder ingegaan; zie punt 5.

4. De Rijkswet gaat er, evenals het Europees Nationaliteitsverdrag, van uit dat naturalisatie integratiebevorderend werkt. Naturalisatie van onder andere echtgenoten en kinderen, en van tweede-generatie vreemdelingen moet daarom, zo bepaalt het verdrag, vergemakkelijkt worden. Omgekeerd geldt, dat verlies van een wezenlijke band met de staat van de nationaliteit verlies van die nationaliteit meebrengt. In meerdere landen ligt dit principe ten grondslag aan de nationaliteitsregeling. In het kader van de Raad van Europa wordt thans in het comité van experts in het nationaliteitsrecht onderzoek verricht naar de voorwaarden van verkrijging en verlies van nationaliteit. In dit onderzoek wordt op verzoek van Nederland bijzondere aandacht besteed aan het verlies van nationaliteit bij verlies van een wezenlijke band met de staat van die nationaliteit.

Die weg komt het meest in aanmerking te worden bewandeld voor de gevallen waarin het oorspronkelijke land verlies van nationaliteit bij verkrijging van een andere nationaliteit niet toelaat. Een gegeven is dat op grond van het volkenrecht iedere staat als enige de bevoegdheid heeft in zijn wetgeving te bepalen wie zijn onderdanen zijn, en dus wie zijn nationaliteit heeft. Het Koninkrijk kan een persoon niet zijn vreemde nationaliteit ontnemen. De vraag of iemand een vreemde nationaliteit bezit, moet worden beantwoord overeenkomstig de wetgeving van de staat van die nationaliteit. Het Koninkrijk kan wel bepalen dat een persoon bij de verlening van het Nederlanderschap, voor zover redelijk, al het mogelijke zal doen om zijn andere nationaliteit te verliezen.
Het is dan ook van belang dat in Europees verband als algemeen beginsel wordt uitgedragen dat het verlies van een wezenlijke band met de staat van de nationaliteit verlies van díe nationaliteit meebrengt. Bovendien zal met name in de bilaterale contacten met de landen die geen of slechts een beperkte verliesmogelijkheid kennen en waarvan grote groepen staatsburgers (tevens) het Nederlanderschap bezitten – en in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba hun gewone verblijfplaats hebben – worden aangedrongen op een verliesregeling in hun regelgeving die wezenlijke integratie in het nieuwe vaderland bevordert.

5. Reeds eerder is door de regering gewezen op de relatie die ligt tussen de bepalingen betreffende de verkrijging van het Nederlanderschap en die betreffende het verlies van het Nederlanderschap; zie hiervoor Kamerstukken II 1982/83, 16 947 (R 1181) nrs. 3–4, bladzijde 5, alsmede advies no. W03.91.0646/K van de Raad van State van het Koninkrijk van 11 maart 1992, Kamerstukken II 1992/93, 23 029 (R 1461), B. Die relatie heeft er bij de wijziging van de Rijkswet in 2001 toe geleid dat aan de verkrijging van het Nederlanderschap en aan het verlies ervan gelijkaardige uitzonderingen zijn gesteld. Dat betreft in artikel 9, derde lid, RWN de beperkingen gesteld op de verplichting om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit, en in artikel 15, tweede lid RWN de beperkingen op het verlies van het Nederlanderschap bij verkrijging van een vreemde nationaliteit. Die beperkingen zijn gebaseerd op het uitgangspunt, beschreven in de Toelichting bij het Tweede Protocol tot wijziging van het op 6 mei te Straatsburg gesloten Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit (Trb. 1994, nr. 265), welk uitgangspunt inhoudt dat verkrijging van de nationaliteit in het bijzonder voor de in artikel 15, tweede lid, RWN genoemde groepen bijdraagt aan de integratie in het land van de nieuwe nationaliteit, en dat aan deze bijdrage aan de integratie geen belemmering gesteld zou moeten worden door het verplichte verlies van de oorspronkelijke nationaliteit. De gestelde relatie tussen artikel 15 en artikel 9 heeft ertoe geleid ook in artikel 9 aan de genoemde categorieën personen het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit toe te staan. Wat betreft de vrijstelling van de afstandsverplichting bij verkrijging van het Nederlanderschap moet thans echter worden geconstateerd dat die vrijstelling geen bijdrage heeft geleverd aan de integratie van de vrijgestelde naturalisandi in de Nederlandse, Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse samenleving. Om die reden wordt dan ook voorgesteld artikel 9, derde lid, RWN te wijzigen. De beantwoording van de vraag of het behoud van het Nederlanderschap door een Nederlander die een vreemde nationaliteit verkrijgt, zoals thans geregeld is in artikel 15, tweede lid, RWN, heeft bijgedragen aan de integratie van die Nederlander in het land van zijn nieuwe nationaliteit dient te worden overgelaten aan de autoriteiten van het land van die nieuwe nationaliteit. Om die reden is geen wijziging van artikel 15, tweede lid, artikel 15A, artikel 16, tweede lid, artikel 16A noch van artikel 26 RWN voorgesteld.

6. Ten slotte verdient aandacht de positie van personen met de Nederlandse én een vreemde nationaliteit die gedrag vertonen dat de essentiële

belangen van het Koninkrijk, van Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba ernstig schaadt. Het volkenrecht, en met name het Europees Nationaliteitsverdrag, staat intrekking van de nationaliteit in die gevallen toe. Tot nu toe was gedrag dat op aantasting van de essentiële belangen van de Staat gericht was, zó uitzonderlijk dat de wet daarmee geen rekening hield. Slechts indien sprake is van het zich vrijwillig in vreemde krijgsdienst begeven van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk zelf of tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is, heeft dat thans gevolgen voor het Nederlanderschap. Inmiddels moet worden aanvaard dat ook (andere) staatsvijandige activiteiten of gedragingen de essentiële belangen van de Staat zozeer kunnen aantasten, dat zulks gevolgen behoort te hebben voor het bezit van het Nederlanderschap. Het voorstel van rijkswet voorziet daarin.

ARTIKELEN

Artikel I

A. Artikel 9

In artikel 9, derde lid, RWN komen de onderdelen b, c en d te vervallen. In deze onderdelen wordt aan bepaalde groepen naturalisandi vrijstelling gegeven van de verplichting om bij de verkrijging van het Nederlanderschap afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit. Het betreft hier verzoekers die hetzij in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba zijn geboren en daar ten tijde van het verzoek hun hoofdverblijf hebben, hetzij voor het bereiken van de meerderjarige leeftijd gedurende een periode van vijf jaar onafgebroken aldaar hun hoofdverblijf gehad hebben, hetzij gehuwd zijn met een Nederlander. De vrijstelling van de afstandsverplichting is voor deze drie categorieën bij Rijkswet van 21 december 2000 (Stb. 618) ingevoerd. Het Europees Nationaliteitsverdrag noemt drie vergelijkbare categorieën verzoekers waarvoor de naturalisatie vergemakkelijkt dient te worden, te weten echtgenoten van onderdanen, personen die op het grondgebied zijn geboren en daar wettig en gewoonlijk verblijven, en personen die hun wettige en gewone verblijfplaats hebben op het grondgebied gedurende een periode die aanvangt voor de leeftijd van 18 jaar, welke periode wordt vastgesteld door de nationale wetgeving. De in het Verdrag bedoelde vergemakkelijking wordt in de Rijkswet echter niet alleen door een vrijstelling van de afstandsverplichting verwezenlijkt. Voor personen gehuwd met een Nederlander wordt de naturalisatie ook vergemakkelijkt omdat deze groep vrijgesteld is van de in artikel 8, eerste lid, onderdeel c, RWN genoemde voorwaarde van vijf jaar hoofdverblijf in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba. Voor de twee andere categorieën, beide tweede-generatie verzoekers, wordt de verkrijging van het Nederlanderschap vergemakkelijkt omdat zij in de gelegenheid zijn door optie het Nederlanderschap te verkrijgen, zie artikel 6, eerste lid, RWN. De hier beoogde drie groepen verzoekers vormen samen 14.1% van de naturalisandi. Beëindiging van hun vrijstelling van de afstandsverplichting levert dan ook, zoals hiervoor in Algemeen, onder punt 2, aangetoond, een substantiële bijdrage aan de nagestreefde beperking van meervoudige nationaliteit en dus aan de gewenste verbetering van de kans op integratie van nieuwe Nederlanders in de landen van het Koninkrijk. Nu het Europees Nationaliteitsverdrag daaraan niet in de weg staat, is de (her-)invoering van een afstandsverplichting voor deze drie categorieën gezien het daarmee verbonden maatschappelijk belang thans geboden. Artikel 9, derde lid, RWN noemt bovendien als categorieën personen die van de afstandsverplichting zijn vrijgesteld de verzoekers die onderdaan zijn van een Staat die Partij is bij het op 2 februari 1993 te Straatsburg tot stand gekomen Tweede Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende

de beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1994, 265) en de in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba erkende vluchtelingen.
De vrijstelling van deze twee groepen personen blijft gehandhaafd. De eerste groep betreft personen uit staten die evenals het Koninkrijk tot het genoemde Protocol zijn toegetreden, te weten Frankrijk en Italië. Uitgangspunt van het Protocol is, dat bij de verkrijging van de nationaliteit van een tot het Protocol toegetreden Staat, het aan de wetgeving van de Staat van de andere nationaliteit is overgelaten om te bepalen of de naturalisandus om die reden zijn oorspronkelijke nationaliteit zal verliezen of niet. De in artikel 9, derde lid, onderdeel a, RWN genoemde vrijstelling vloeit als verdragsverplichting voort uit dit Tweede Protocol.
De vrijstelling van de afstandsverplichting voor de in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba erkende vluchtelingen berust op de verplichting de naturalisatie van vluchtelingen te vergemakkelijken, welke verplichting is opgenomen in artikel 34 van het op 28 juli 1951 te Genève gesloten Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1966, 197) en in artikel 6, vierde lid, onder g, van het Europees Nationaliteitsverdrag. Daarenboven kan van vluchtelingen redelijkerwijs niet worden verlangd dat zij zich bij hun diplomatieke vertegenwoordigingen bekend maken teneinde afstand te doen, nu een dergelijke bekendmaking voor de betrokkene en zijn familie onaanvaardbare gevolgen kan hebben. Ook deze vrijstelling dient derhalve gehandhaafd te worden.

B. Artikel 14, tweede lid

In artikel 14, tweede lid, wordt verwezen naar artikel 5 RWN. Omdat artikel 5 bij Rijkswet van 3 juli 2003, Stb. 284, naar inhoud en indeling gewijzigd is, dient het huidige tweede lid van artikel 14 daaraan te worden aangepast. Omdat aan artikel 14 een nieuw tweede lid wordt toegevoegd, wordt het huidige tweede lid vernummerd tot lid 3.

C. Artikel 14, tweede lid, nieuw

In artikel 14 wordt een lid ingevoegd dat beoogt een bijdrage te leveren in de strijd tegen het internationale terrorisme. Het voorstel beoogt de Minister de mogelijkheid te geven het Nederlanderschap te ontnemen aan personen die onherroepelijk veroordeeld zijn voor een misdrijf waarbij ernstige schade is toegebracht aan de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een of meer landen van het Koninkrijk. Artikel 7, eerste lid onder d, van het op 1997 te Straatsburg gesloten Europees Verdrag inzake Nationaliteit (Trb 1998, 10) (hierna: ENV) staat een Verdragstaat toe in zijn nationale wetgeving te voorzien in het verlies van zijn nationaliteit van rechtswege of op initiatief van de Staat bij zulk gedrag. Artikel 7, derde lid – een bepaling die ontleend is aan het op 30 augustus 1961 te New York gesloten Verdrag tot beperking van staatloosheid (Trb 1967, 124), op welk verdrag ook artikel 14, vierde lid, RWN berust – beperkt deze verliesmogelijkheid echter door het verlies alleen toe te staan indien de betrokken persoon daardoor niet staatloos zal worden. De toelichting bij artikel 7 ENV geeft een ruime uitleg aan deze verliesgrond, nu daar gesproken wordt van verraad en andere activiteiten die gericht zijn tegen de essentiële belangen van de Staat («treason and other activities directed against the vital interests of the State concerned») en dus ook de voorbereiding van een ernstige aantasting van de essentiële belangen als aanleiding tot verlies ziet. Ook artikel 8, derde lid, onder a II, van het op 30 augustus 1961 te New York gesloten Verdrag tot beperking van staatloosheid (Trb 1967, 124), welk artikel volgens de genoemde toelichting aan de basis heeft gestaan van artikel 7, eerste lid, onder d, van het Europees Nationaliteitsverdrag, kent een ruimere formulering waar het spreekt van

dusdanige gedragingen dat daardoor aan de wezenlijke belangen van de Staat ernstig afbreuk wordt gedaan («conducted himself in a manner seriously prejudicial to the vital interests of the State»).
Gezien deze interpretatie van artikel 7, eerste lid, onder d, ENV is het mogelijk om zowel bij de uitvoeringshandelingen als bij de voorbereidingshandelingen van de in dat artikel bedoelde ernstig schadelijke gedragingen tot intrekking van het Nederlanderschap te besluiten. De schadelijke gedragingen die in artikel 7 zijn bedoeld, kunnen naar aard en omvang zeer verschillen. Daarom is ervoor gekozen om voor deze gedragingen geen verlies van rechtswege in te voeren, maar de intrekking van het Nederlanderschap een bevoegdheid van de minister te laten zijn. Tot de schadelijke gedragingen kunnen met name gerekend worden de misdrijven tegen de veiligheid van de Staat alsmede de terroristische misdrijven genoemd in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht. Tevens kunnen daaronder worden gerekend de misdrijven waarbij samenspanning strafbaar is gesteld, als ook de samenspanning tot deze misdrijven. In een algemene maatregel van rijksbestuur zal nader worden bepaald welke in het Nederlandse, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse strafrecht genoemde strafbare feiten als zodanig zullen worden aangemerkt. Deze werkwijze biedt de mogelijkheid om, zonder de vereiste rechtszekerheid te verliezen, snel te reageren zo dat nodig is.
Intrekking van het Nederlanderschap vindt niet plaats dan nadat de betrokkene onherroepelijk is veroordeeld voor zulk misdrijf. De hier voorgestelde bepaling geeft de minister de bevoegdheid tot intrekking over te gaan. Hij zal steeds in het concrete geval moeten toetsen of de schade voldoende ernstig is en het door de schade getroffen belang voor het Koninkrijk of een of meer van de landen daarvan zo essentieel is, dat intrekking van het Nederlanderschap aangewezen is. Bij zijn beslissing tot intrekking van het Nederlanderschap zal de minister ook de zwaarte van het gepleegde misdrijf en van de veroordeling mee laten wegen. Een voornemen tot intrekking van het Nederlanderschap volgt de procedure neergelegd in artikel 66 en volgende van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap. Intrekking van het Nederlanderschap vindt eerst plaats nadat de betrokkene onherroepelijk is veroordeeld voor het voor de essentiële belangen van de Staat ernstig schadelijke misdrijf.
Intrekking heeft geen gevolg voor de vervolgbaarheid van strafbare feiten die vóór de intrekking van het Nederlanderschap in het buitenland gepleegd zijn. Voor de in artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht genoemde strafbare feiten is de nationaliteit van de pleger van geen belang; onder deze feiten vallen met name ook terroristische misdrijven. Artikel 5, eerste lid van het Wetboek van Strafrecht noemt vervolgens de strafbare feiten die hier te lande vervolgd kunnen worden indien een Nederlander zich daaraan in het buitenland heeft schuldig gemaakt. De vraag of de pleger op het moment van vervolging van een in artikel 5 genoemd strafbaar feit het Nederlanderschap nog bezit is hier niet relevant, bepalend is dat de pleger op het tijdstip van het plegen van het strafbare feit de Nederlandse nationaliteit bezat.

Artikel II

Omdat tussen het moment van de indiening van het naturalisatieverzoek en dat van de verlening van het Nederlanderschap een behandelingstijd van enige maanden kan verlopen, is het noodzakelijk dat deze wijziging van de rijkswet, althans waar het de verlening van het Nederlanderschap betreft, een overgangsbepaling bevat, die inhoudt dat de gewijzigde regeling alleen betrekking heeft op verzoeken om verlening van het Nederlanderschap ingediend op of na de inwerkingtreding van dit onderdeel van deze rijkswet.

Artikel III

De invoering van enkele onderdelen van deze wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap vergt enige voorbereiding, die in de landen van het Koninkrijk verschillend van tijdsduur kan zijn.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie a.i.,
J. P. H. Donner