

Vergaderjaar 2011–2012

33 201 (R 1977)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap ter aanscherping van de voorwaarden voor verkrijging en verlening van het Nederlandschap

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 22 december 2011 en het nader rapport d.d. 6 maart 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 september 2011, no. 11.002297, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap ter aanscherping van de voorwaarden voor verkrijging en verlening van het Nederlandschap, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot aanscherping van de voorwaarden voor verkrijging en verlening van het Nederlandschap. Uitgangspunt van het voorstel is dat de voorwaarden voor verkrijging (optie) of verlening van het Nederlandschap de participatie en integratie van de naturalisandi bevorderen. Optanten moeten voor de verkrijging van het Nederlandschap afstand doen van hun andere nationaliteit(en) wanneer dat mogelijk is (afstandseis). Meerderjarige optanten moeten voldoen aan een taaleis. Voor naturalisatie zal in meer gevallen dan voorheen vijf jaar toelating en hoofdverblijf zijn vereist. Voor naturalisatie moet worden voldaan aan een middelen- en kwalificatievereiste. De openbare orde-toetsing wordt uitgebreid in die zin, dat voor naturalisandi van twaalf tot en met vijftien jaar bezwaren van openbare orde kunnen worden tegengeworpen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt naar aanleiding van het voorstel van rijkswet opmerkingen over de afstandseis, de taaleis, de uitbreiding van de openbare orde-toets tot jeugdigen van twaalf tot en met vijftien jaar en de verlenging van de termijn voor aanvragers van naturalisatie. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 september 2011, nr. 11.002297, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 december 2011, nr. W04.11.0397/I/K, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling adviseert de verruiming van de afstandsplicht, de uitbreiding van verliesgronden bij vrijwillige verkrijging van een vreemde nationaliteit en de verlenging van de naturalisatietermijnen te heroverwegen. Daarnaast adviseert de Afdeling tot aanpassing van de memorie van toelichting op het punt van motivering van de afstandseis, uitbreiding van de openbare orde-toets en verlenging naturalisatietermijn. Tot slot adviseert de Afdeling redactioneel om een passage op te nemen over de plaats van het wetsvoorstel in het Unierecht, in het bijzonder in relatie tot het Rotmann-arrest. De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en van Sint Maarten dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

1. De afstandseis

Het voorstel gaat uit van het beginsel dat steeds sprake dient te zijn van één effectieve nationaliteit. Daartoe wordt in het voorstel de afstandseis voor optanten verbreed. Die verplichting zal niet gelden voor staatlozen (die immers geen nationaliteit hebben) en personen die zijn geboren uit een Nederlandse moeder voor januari 1985, terwijl de vader ten tijde van de geboorte niet-Nederlander was, en hun nakomelingen (de latente Nederlanders). Voor deze groep is de mogelijkheid gebleven om het Nederlanderschap te verkrijgen door middel van optie.¹ Voor hen geldt geen afstandseis, omdat die eis een nieuwe ongelijkheid zou creëren tussen verkrijgers van het Nederlanderschap langs de vaderlijke en langs de moederlijke lijn. Uitgangspunt blijft evenwel dat in overige gevallen in beginsel steeds sprake moet zijn van één effectieve nationaliteit.

a. enkelvoudige nationaliteit, meervoudige nationaliteit en de afstandseis

In de toelichting wordt de band met het land van herkomst aangeduid als een emotionele, die niet noodzakelijk moet worden vertaald in een juridische band, omdat het belang om rechten uit te oefenen in het land van herkomst afneemt naarmate de betrokkene langer in Nederland heeft verbleven. De Afdeling plaatst kanttekeningen bij dit uitgangspunt. In het Tweede Protocol van 1993² bij het Verdrag van Straatsburg van 1963³ werd vastgelegd dat het streven naar een enkelvoudige nationaliteit, zoals door het Verdrag werd voorgeschreven, zou worden losgelaten omdat een meervoudige nationaliteit de integratie in de samenleving van het ontvangende land bevordert, met name voor de tweede generatie migranten.⁴ Datzelfde integratieargument wordt nu in de toelichting op het ontwerpbesluit gehanteerd om één effectieve nationaliteit als uitgangspunt te nemen.⁵ In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom de regering thans tot een ander inzicht is gekomen dan ten tijde dat dit Tweede Protocol werd bekrachtigd en welke redenen of oorzaken aanleiding zijn om terug te keren tot het uitgangspunt van het Verdrag van Straatsburg van 1963. In de toelichting wordt vermeld dat de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit betekent dat de betrokkene daaraan rechten ontleent, zoals toegang tot het grondgebied van het Koninkrijk, benoembaarheid in openbare functies, actief en passief kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer en Provinciale Staten en de mogelijkheid om diplomatieke bescherming in te roepen. De Afdeling merkt op dat deze rechten niet

¹ Dit is gedaan om de verkrijging van de nationaliteit via de vaderlijke lijn en via de moederlijke lijn gelijk te trekken.

² Tweede Protocol (1993, ETS nr. 149) bij het Verdrag van Straatsburg van 1963. Nederland is nog de enige partij bij dit protocol. Het protocol zal worden opgezegd, aldus de toelichting, onder I.

³ Verdrag van Straatsburg (1963, ETS nr. 43) «on reduction of cases of multiple nationality and military obligations in cases of multiple nationality».

⁴ Aldus het «explanatory report» (toelichting) op het Tweede Protocol.

⁵ Toelichting op het voorstel, onder Algemeen.

afhankelijk zijn gesteld van de vraag of de betrokkene heeft voldaan aan de afstandseis. Daarentegen wordt in de toelichting gesteld dat het opgeven van de nationaliteit van het land van herkomst slechts beperkte gevolgen «lijkt» te hebben, omdat bij eventuele terugkeer naar dat land op betrekkelijk eenvoudige wijze de oorspronkelijke nationaliteit kan worden herregen.¹ Dit motief is naar het oordeel van de Afdeling evenmin redengevend om de afstandseis te verscherpen.

De grondgedachte van het Tweede Protocol van 1993 is namelijk dat verwerving van de Nederlandse nationaliteit, ook met behoud van die van het land van herkomst, een positieve betrokkenheid oplevert bij de inburgering. De veronderstelling dat een positieve betrokkenheid van burgers van een moderne natiestaat uitsluitend tot uitdrukking komt in een enkelvoudige nationaliteit, de zogenoemde één-op-één verhouding tussen staat en burger, wordt in de toelichting niet nader onderbouwd. Evenmin betekent het feit dat een andere nationaliteit is verkregen bij geboorte (bijvoorbeeld in Canada, de Verenigde Staten, Marokko of Turkije) een disloyaliteit jegens het land, waarvan men de nationaliteit vrijwillig verwerft. Nationaliteit en loyaliteit vallen niet automatisch samen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de regering in de toelichting onvoldoende aangegeven of de uitbreiding van de afstandseis dan wel de afstandseis zelf een effectief middel is om het gestelde doel (betrokkenheid bij de natiestaat, participatie en inburgering in de samenleving) te bereiken. De Afdeling adviseert de verruiming van de afstandseis in het licht van bovenstaande te heroverwegen.

b. de noodzaak tot verlies van het Nederlanderschap

De verruiming van de afstandseis komt ook tot uitdrukking in het vervallen van de uitzonderingen op de verliesgronden, doordat artikel 15, tweede lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RwN) wordt geschrapt.² Dat betekent dat meerderjarige Nederlanders die vrijwillig een andere nationaliteit hebben verkregen hun Nederlandse nationaliteit van rechtswege verliezen. De toelichting vermeldt niet welke aanleiding of gronden hiervoor bestaan.

De Afdeling concludeert daaruit dat slechts het uitgangspunt van een enkelvoudige nationaliteit daarvoor leidend is. Uit de toelichting blijkt niet welk belang van andere staten ermee is gediend dat een enkelvoudige nationaliteit wordt nagestreefd noch dat daartoe een behoefte is geuit. In hoeverre de betrokkene zijn banden met Nederland wil verbreken is in het voorstel irrelevant. De Afdeling constateert dat in de toelichting niet wordt gemotiveerd waarom dit «spiegelbeeldige» verlies van de Nederlandse nationaliteit noodzakelijk is. De aan de Nederlandse nationaliteit verbonden rechten – zoals de hiervoor weergegeven toegang tot het grondgebied, kiesrecht en diplomatieke bescherming – gaan daarmee verloren. De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de voorgestelde schrapping van de uitzonderingen op de verliesgronden te heroverwegen.

1. De afstandseis

De afstandseis houdt in dat bij of kort na verkrijging van het Nederlanderschap de oorspronkelijke nationaliteit wordt opgegeven. Onder de huidige Rijkswet is het doen van afstand reeds het uitgangspunt, maar hierop gelden enkele uitzonderingen.

Het voorstel van Rijkswet strekt tot aanscherping van de afstandseis, waarbij in alle gevallen waarin dit mogelijk is afstand wordt gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit. Bij verkrijging en verlening van het Nederlanderschap dient in beginsel sprake te zijn van één effectieve

¹ Toelichting op het voorstel, onder I.

² Artikel I van het voorstel. Het huidige artikel 15, tweede lid, van de RwN bevat een drietal uitzonderingen op het verlies van het Nederlanderschap voor een meerderjarige bij vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit, zie artikel 15, eerste lid, onder a, van de RwN.

nationaliteit. Het is niet zo, zoals de Afdeling suggereert, dat deze verruiming van de afstandseis wordt gemotiveerd door vermeend gebrek aan integratie of loyaliteit van Nederlanders met meervoudige nationaliteit. Het Kabinet kan zich vinden in de kennelijke opvattingen van de Afdeling op dit punt. Er zijn geen aanwijzingen dat meervoudige nationaliteit van invloed is op de mate van integratie, noch op de mate waarin iemand loyaal is aan Nederland. Dit is echter ook niet de strekking van de toelichting. De motivering voor de afstandsplicht is louter rechtsordelijk: er dient helderheid te zijn omtrent de rechten en verplichtingen die tussen staat en individu bestaan. Dit staat los van het algemene streven van het kabinet om naturalisatie vorm te geven als bekroning op participatie en integratie. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Het Tweede Protocol bij het Verdrag inzake het bestrijden van meervoudige nationaliteit heeft de uitgangspunten van het Verdrag inzake het bestrijden van meervoudige nationaliteit niet volledig losgelaten. Het Tweede Protocol vormt een aanvulling en nuancering op het Verdrag. De aan dit Protocol ten grondslag liggende stelling dat het verkrijgen van het Nederlanderschap volledige integratie tot gevolg zal hebben is overigens evenzeer een onbewezen stelling.¹ Van dit uitgangspunt wordt door dit Kabinet afstand genomen. Verkrijging van het Nederlanderschap vormt een bekroning, en is niet een stap op weg naar integratie en participatie.

Het feit dat de nationaliteit van het land van herkomst bij terugkeer relatief eenvoudig kan worden verkregen is, zoals de Afdeling terecht opmerkt, op zichzelf onvoldoende redengevend voor de aanscherping. Het kabinet is van mening dat een uitzondering op de afstandsplicht voor gehuwden niet noodzakelijk is met het oog op de terugkeer naar het land van herkomst bij beëindiging van het huwelijk, omdat herkrijging van de oorspronkelijke nationaliteit doorgaans mogelijk is. Ook de Rijkswet op het Nederlanderschap kent gunstige bepalingen voor oud-Nederlanders.

Verlies van de Nederlandse nationaliteit bij vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit is kern van de verplichting van het Verdrag van Straatsburg inzake het verminderen van meervoudige nationaliteit van 1963, en steeds het uitgangspunt van de Rijkswet op het Nederlanderschap geweest. De spiegelbeeldige verruiming van de gronden voor verlies van het Nederlanderschap is om twee redenen noodzakelijk. Ten eerste zou het niet verruimen van de verliesgronden in veel gevallen de mogelijkheid openlaten om na het verkrijgen van het Nederlanderschap zonder verlies de oorspronkelijke nationaliteit weer aan te vragen, hetgeen de afstandsverplichting voor een belangrijk deel ineffectief zou maken. Ten tweede zou het inconsequent zijn om wel afstand te verlangen bij verkrijging van het Nederlanderschap vanwege het belang van een enkelvoudige nationaliteit, maar niet het Nederlanderschap verloren te laten gaan bij verkrijging van een vreemde nationaliteit. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. De taaleis

In het wetsvoorstel wordt een taaleis voorgesteld voor meerderjarige optanten. Het voorstel bepaalt wel dat een taalexamen moet worden afgelegd, maar niet op welk niveau. De bepaling bevat slechts een grondslag tot (sub) delegatie, doordat «bij of krachtens» algemene maatregel van rijksbestuur (AMvRB) de te bepalen mate van kennis wordt omschreven.² De Afdeling adviseert een inhoudelijke omschrijving van de taaleis (het vereiste niveau) in de wet op te nemen en de technische uitwerking in de AMvRB op te nemen.³

¹ Toelichtende nota, Kamerstukken 1994–1995, 24 152 (R 1536), nrs. 260 en nr. 1, p. 2.

² Artikel I, onderdeel B, (het voorgestelde artikel 6, derde lid, van de RwN) van het wetsvoorstel.

³ Aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

2. De taaleis

In het voorstel is een inhoudelijke omschrijving van het vereiste niveau van taalbeheersing opgenomen; de uitwerking zal in een algemene maatregel van rijksbestuur worden geregeld. Het voorstel en de toelichting is op dit punt gewijzigd. In de wettekst is een omschrijving van het vereiste niveau opgenomen. Bij algemene maatregel van rijksbestuur kan de taaltoets nader uitgewerkt worden.

3. Uitbreiding openbare orde-toets

De mogelijkheid om de aanvraag of de bevestiging van de optie te weigeren vanwege ernstige vermoedens dat de betrokkene een gevaar zal opleveren voor de openbare orde wordt uitgebreid tot de categorie jeugdigen van twaalf tot en met vijftien jaar. De regering wijst er in dit verband op dat deze categorie jeugdigen soms ernstige misdrijven pleegt, maar geeft daarbij niet aan waarom dit een reden zou moeten zijn om tot de voorgestelde uitbreiding te komen. Aldus wordt niet opgehelderd welke aard en ernst van de misdrijven, door deze groep twaalf- tot vijftienjarigen gepleegd, een zo groot maatschappelijk probleem vormen dat het onthouden van het Nederlanderschap om deze reden een proportionele maatregel is. Het is niet duidelijk of ook lichte vergrijpen en misdrijven (zogenoemde kleine jeugdzonden) reeds onder deze maatregelen vallen.

De Afdeling adviseert de noodzaak tot uitbreiding van de openbare orde-toets alsnog te motiveren.

3. Uitbreiding openbare orde-toets

In het voorstel van Rijkswet wordt voorgesteld om de openbare orde-toets ook toe te passen op de categorie jeugdigen van twaalf tot en met vijftien jaar. Er hebben zich in de praktijk enkele gevallen voorgedaan waarbij voor het vijftiende levensjaar strafbare feiten zijn gepleegd die zeer ernstig zijn. Het gaat hierbij onder andere om feiten als diefstal met geweld en poging tot zware mishandeling. Het is gewenst om ook jongere minderjarigen te confronteren met hun verantwoordelijkheid. De leeftijd van 12 jaar komt overeen met die welke wordt gesteld bij de openbare orde-toetsing in het vreemdelingenrecht. Er is geen reden om deze grens niet te hanteren als het gaat om de verkrijging van het Nederlanderschap.

Het gaat hierbij niet om kleine jeugdzonden, maar om misdrijven. Een vreemdeling vormt een bedreiging voor de openbare orde wanneer hij een sanctie heeft opgelegd gekregen voor een misdrijf in de vier jaar voorafgaand aan de aanvraag, of wanneer er serieuze verdenkingen zijn op een zodanig misdrijf. Een en ander is uitgewerkt in de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap. De toelichting is conform het advies van de Afdeling op dit punt aangevuld.

4. Verlenging van de termijn

Door het vervallen van de voorheen geldende uitzonderingen in artikel 8 van de Rijkswet op het Nederlanderschap wordt de termijn waarna naturalisatie kan worden aangevraagd voor een aantal gevallen verlengd van drie naar vijf jaar.¹ Volgens de toelichting is de belangrijkste groep die het betreft de ongehuwd samenwonende en gehuwde vreemdelingen. In de toelichting wordt dit gemotiveerd met het belang van de integratie van naturalisandi en hun eigen verantwoordelijkheid daarvoor.² Uit de toelichting blijkt niet waarom de huidige periode van drie jaar te kort zou zijn om aan integratievoorwaarden te kunnen voldoen. De Afdeling adviseert het doel van de verlenging naar vijf jaar voor alle voorheen

¹ Artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel.

² Toelichting op het voorstel, onder III.

uitgezonderde groepen overtuigend te motiveren en het voorstel op dit punt zo nodig aan te passen.

4. Verlenging van de termijn

De hoofdregel van de Rijkswet op het Nederlanderschap is dat na vijf jaar toelating en hoofdverblijf het Nederlanderschap kan worden aangevraagd. Op deze termijn bestaat een aantal uitzonderingen. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de volgende uitzonderingen te laten vervallen, waarmee deze vreemdelingen op de algemene termijn van vijf jaar toelating en hoofdverblijf terugvallen:

1. de oud-Nederlanders die woonachtig zijn buiten het Koninkrijk, maar in een land waarvan ze de nationaliteit niet bezitten (tweede lid),
2. de vreemdeling die ten minste drie jaar gehuwd is met een Nederlander (tweede lid),
3. degenen die in totaal ten minste tien jaren in één van de landen van het Koninkrijk toelating en hoofdverblijf heeft gehad (derde lid),
4. de vreemdeling die binnen het Koninkrijk ongehuwd samenwoont met een eveneens ongehuwde Nederlander (vierde lid),
5. de meerderjarige vreemdeling die is erkend door een Nederlander, of is gewettigd door een Nederlander zonder erkenning (vijfde lid).

Er wordt in de toelichting bij het voorstel onder kopje III per categorie aangegeven wat de gronden zijn voor het laten vervallen van de uitzondering op de termijn van vijf jaar toelating en hoofdverblijf. Er lijkt hier sprake van een misverstand. De redactie van de toelichting is iets gewijzigd teneinde dit misverstand in de toekomst te voorkomen. Het kabinet ziet geen noodzaak tot aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt. Het schrappen van de bestaande uitzonderingen is wenselijk om een redelijke mate van zekerheid te scheppen dat de naturalisant voldoende geïntegreerd is in de samenleving van het land van het Koninkrijk.

In de toelichting is reeds aangegeven dat elke mogelijke termijn een enigszins arbitrair karakter heeft. Dit geldt evenzeer voor de geldende termijn van drie jaar voor ongehuwd samenwonenden, waar de Afdeling kennelijk op doelt. Dit kabinet kiest als uitgangspunt dat de algemene termijn van vijf jaar geldt, tenzij er een goede reden bestaat om een uitzondering hierop te maken. Het feit dat een vreemdeling ongehuwd samenwoont met een Nederlander hoeft niet te betekenen dat een zodanige band met Nederland ontstaat dat een dergelijke uitzondering gerechtvaardigd is.

5. Redactionele kanttekening

Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerking is overgenomen. Er is een passage over de plaats van het wetsvoorstel in het unierecht inzake personenverkeer opgenomen, waarbij aandacht is geschonken aan het arrest Rottman. De betekenis van dit wetsvoorstel is in het licht van dit arrest overigens gering. Het arrest Rottman ziet op het verlies van het Unieburgerschap dat kan optreden bij van gedwongen intrekking van de nationaliteit door een lidstaat bij fraude. Het Hof van Justitie van de Europese Unie erkent dat lidstaten ingevolge het internationale en het Europese recht primair bevoegd zijn inzake het nationaliteitsrecht. De primaire hoedanigheid van onderdanen van de lidstaten als burger van de Unie, brengt echter wel met zich mee dat lidstaten bij de effectuering van een besluit tot intrekking

van door naturalisatie verkregen nationaliteit het Europese evenredigheidsbeginsel moeten respecteren.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de intrekkingen van het Nederlanderschap, maar slechts voor het verlies van het Nederlanderschap bij vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit. Bij aanvaarding van een nationaliteit van een land dat geen lid is van de Europese Unie zal dan ook een verlies van het Unieburgerschap optreden. De beslissing om een vreemde nationaliteit te aanvaarden is echter altijd de keuze van de persoon in kwestie, en er is geen sprake van intrekken van de nationaliteit, maar van het van rechtswege vervallen van de nationaliteit.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om nog enige technische wijzigingen aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en van Sint Maarten dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*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 en de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W04.11.0397/I/K met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- In de toelichting een passage opnemen over de plaats van het wetsvoorstel in het Unierecht inzake personenverkeer, in het bijzonder gelet op het arrest Rottman (HvJ, C 315/08).