

Zitting 1981

16 947 (R1181)

Vaststelling van nieuwe, algemene bepalingen omtrent het Nederlanderschap ter vervanging van de Wet van 12 december 1892, Stb. 268 op het Nederlanderschap en het ingezetenschap (Wet op het Nederlanderschap)

Nr. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

BIJLAGE I

COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN

's-Gravenhage, 15 december 1978

RAPPORT INZAKE HET VOORONTWERP VAN DE RIJKSWET BETREFFENDE HET NEDERLANDERSCHAP

Inleiding

1. Bij schrijven dd. 27 januari 1978, kenmerk DAZ/JZ-19737, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken de adviescommissie verzocht, advies uit te brengen inzake het voorontwerp van Rijkswet – Vaststelling van nieuwe, algemene bepalingen omtrent het Nederlanderschap ter vervanging van de Wet van 12 december 1892 (Stb. 268) op het Nederlanderschap en het Ingezetenschap.

2. De adviescommissie heeft aan dit onderwerp een aantal vergaderingen gewijd in de periode van maart tot augustus 1978. Tijdens een dezer vergaderingen hebben de leden van gedachten gewisseld met enkele ambtenaren van de Hoofdafdeling Privaatrecht van het Ministerie van Justitie, over verschillende aspecten van het voorontwerp, die de aandacht van de commissie hadden getrokken.

3. De adviescommissie heeft geconstateerd dat aan het wetsontwerp een aantal belangrijke aspecten van internationaal recht is verbonden. Bij kwesties van nationaliteit immers zullen altijd betrokken zijn een staat en hetzij een onderdaan van een staat, hetzij een staatloze. In toenemende mate nu wordt in het volkenrecht erkend dat de staten bij het al dan niet toekennen van hun nationaliteit – op zich zelf een soevereine bevoegdheid – een bepaalde zorgvuldigheid in acht hebben te nemen. Zo wordt in artikel 15 van de Universele verklaring inzake de Rechten van de Mens gezegd:

1. Ieder heeft recht op een nationaliteit;
2. Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen.

Op dit terrein is dan ook in de afgelopen decennia een aantal verdragen tot stand gekomen, waaronder:

- het Verdrag betreffende status van vluchtelingen. Genève 1951 (Trb. 1951, 131);

- het Verdrag betreffende status van vluchtelingen. Genève 1951. (Trb. 1955, 42);
- het Verdrag inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw, New York 1957 (Trb. 1965, 218);
- het Verdrag ter beperking der staatloosheid, New York 1961 (Trb. 1967, 124);
- het Verdrag ter beperking van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen ter zake, Staatsburg 1963 (Trb. 1964, 4);
- de Overeenkomst inzake beperking van het aantal gevallen van staatloosheid, Bern 1973 (Trb. 1974, 32).

Bij de drie eerstgenoemde verdragen is Nederland partij. Aangezien het blijkens de toelichting op het voorontwerp de bedoeling is, ook de drie laatstgenoemde verdragen ter goedkeuring aan de Staten-Generaal aan te bieden, heeft de adviescommissie het voorontwerp aan alle genoemde verdragen getoetst.

Terwijl enerzijds als een uitgangspunt voor het volkenrecht geldt, dat een ieder recht op «een» nationaliteit heeft, kan men niet stellen dat een ieder zonder meer recht heeft op het verwerven van de nationaliteit van een bepaalde staat. De staten hebben het recht, binnen de door het volkenrecht getrokken grenzen, bepaalde eisen te stellen aan de personen die zij tot hun onderdaanschap willen toelaten.

Aan het bezit van een nationaliteit zijn enkele belangrijke rechtsgevolgen verbonden. Zo geldt ten aanzien van het diplomatieke beschermrecht, dat staten dit in het algemeen slechts kunnen uitoefenen ten aanzien van hun eigen onderdanen. Voorts komt de rechtsbescherming voor personen krachtens verdragen dikwijls slechts toe aan de onderdanen der verdragsluitende staten. Ook heeft de plicht van staten tot samenwerking als een der beginnelen van internationaal recht consequenties ook voor de regelingen die zij met betrekking tot de nationaliteit vaststellen en toepassen.

Behalve bovengenoemde, duidelijk volkenrechtelijke aanknopingspunten zijn in de discussies in de adviescommissie noodzakelijkerwijze andere juridische aspecten aan de orde gekomen; daaronder staatsrechtelijke vragen, kwesties van procedure en van Europees Gemeenschapsrecht. De adviescommissie heeft besloten in het hiernavolgende deze aspecten te behandelen naar gelang zij bij de bespreking der diverse hoofdstukken naar voren komen. Aan de rechtsbescherming zal aan het slot een afzonderlijke beschouwing worden gewijd.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

3. De definitie van «vader» in *artikel 1, sub d* lijkt ontoereikend; ook grootvaders, broers, ooms, neven etc. staan immers tot het kind «in familierechtelijke betrekking». Toe te voegen ware: «in de eerste graad in opgaande lijn.»

4. Ten aanzien van *artikel 2* zij de aandacht gevestigd op de mogelijkheid, dat aan het feit van verkrijging of verlies van het Nederlanderschap op zich zelf rechtsgevolgen kunnen zijn verbonden, die wèl terugwerkende kracht hebben. Een betere formulering voor het artikel lijkt met het oog hierop: «Het Nederlanderschap wordt niet met terugwerkende kracht verkregen of verloren.» Daarnaast ware een ander uitvoeriger toe te lichten.

Hoofdstuk 2. Het Nederlanderschap

5. De toekenning van het Nederlanderschap ipso iure ook aan de meerderjarige kinderen bedoeld in *artikel 4* lijkt wel erg royaal; die toekenning zou naar de mening van de adviescommissie kunnen worden beperkt tot minderjarige kinderen, maar wèl moet dan, ten einde te voldoen aan de eisen van het Verdrag van New York van 1961 ter beperking der staatloosheid, een optierecht voor meerderjarige kinderen worden gecreëerd indien zij anders staatloos zouden blijven. Hetzelfde geldt ten aanzien van meerderjarige adoptiekinderen. (*artikel 5, lid 1*) (zie ook hieronder bij *artikel 9*).

6. Ten aanzien van wettiging en adoptie door een Nederlander (*artikel 4 en 5*) kan de vraag worden gesteld in hoeverre een wettiging of adoptie overeenkomstig het recht van een ander land mede in aanmerking mag worden genomen voor het verkrijgen van het Nederlandschap.

7. De adviescommissie constateert een in haar ogen belangrijke leemte in het voorontwerp voor wat betreft de positie van de staatloze Zuid-Molukkers in Nederland. Krachtens *artikel 6, lid 1*, zouden hun in Nederland geboren kinderen automatisch het Nederlandschap verwerven; evenals dat het geval is krachtens de thans nog vigerende wet. De wet geeft hier een regeling die door velen onder Molukse bevolking in Nederland niet wordt gewenst.

Hoewel de adviescommissie in beginsel volledig het streven van het voorontwerp steunt, het aantal apatriden zo klein mogelijk te houden, meent zij dat een uitzondering op dit beginsel gerechtvaardigd is in gevallen als het onderhavige, waarin een vreemde groepering binnen een staatsverband om bepaalde redenen de nationaliteit van die staat niet wenst. Het beginsel dat een ieder recht op een nationaliteit heeft, brengt niet mee dat iemand een bepaalde nationaliteit tegen zijn wil kan worden opgelegd.

De adviescommissie wil er bovendien op wijzen, dat ook het Verdrag van 1961 ter beperking van staatloosheid het automisme van *artikel 6, lid 1*, niet vereist.

Artikel 1, lid 1 en 4, van het verdrag biedt de statenpartijen de mogelijkheid, het verkrijgen hunner nationaliteit eventueel afhankelijk te stellen van de wens daartoe van de betrokkene. Daarentegen zou het omgekeerde systeem: ipso iure de nationaliteit toekennen, gekoppeld aan de mogelijkheid van verwerping door de belanghebbende, stuiten op het verbod in *artikel 7, lid 1*, van het Verdrag. Daarom beveelt de adviescommissie aan, *artikel 6, lid 1*, in diër voege te wijzigen dat een (desgewenst onmiddellijk door de wettelijke vertegenwoordiger geldend te maken) optierecht wordt gecreëerd voor kinderen geboren in het Koninkrijk die anders staatloos zouden zijn. Daarbij ware echter te bedenken dat het verdrag in *artikel 1 leden 2 en 5* limitatief de gronden voorschrijft, waarop een dergelijke verzoek kan worden afgewezen. Zo zou bij voorbeeld de eis van «ingeburgerd zijn» jegens deze categorie personen niet mogen worden gesteld.

8. Het valt op, dat aan de term «foundling», («enfant trouvé») in *artikel 2* van het Verdrag van 1961, een beperkte uitleg wordt gegeven in *artikel 6 lid 2*, van het voorontwerp nl. «pasgeboren» kind. De adviescommissie vraagt zich af waarom deze beperkte uitleg is gekozen, te meer nu ook de huidige Wet op het Nederlandschap in *artikel 2b*, evenals het verdrag, het ruime begrip hanteert: «het te vondeling gelegde of verlaten kind».

Voorts biedt *artikel 2* van het verdrag het kind een bijzondere rechtsbescherming: het wordt geacht op het bewuste grondgebied te zijn geboren, en het wordt tevens geacht ouders te hebben van de nationaliteit van het desbetreffende land. De adviescommissie bepleit dat deze dubbele waarborg alsnog in het voorontwerp wordt opgenomen, dan wel dat tegenbewijs tegen de fictie dat het kind op het bewuste grondgebied geboren is wordt uitgesloten.

9. Ten aanzien van de term «in een van de landen van het Koninkrijk teboekgesteld schip» in *artikel 6, lid 3*, is in de adviescommissie de vraag gerezen, wat de positie is van een kind, geboren of gevonden aan boord van een Nederlands binnenschip dat zich in het buitenland bevindt.

Hoofdstuk 3. De verlening van het Nederlandschap

10. *Artikel 7, lid 1*, van het voorontwerp heeft in de adviescommissie geleid tot een langdurige discussie. Deze heeft in de eerste plaats betrekking gehad op de vraag of de zinsnede «indien zij in de Nederlandse of de Nederlands-Antilliaanse samenleving zijn ingeburgerd» beschouwd moet worden

als een voorwaarde voor ontvankelijkheid van de verzoeker, dan wel als een beperking van de verplichting van de Minister, het Nederlanderschap te verlenen. In het eerste geval zou de bewijslast van het ingeburgerd zijn op de verzoeker rusten; in het tweede geval zal het ontbreken van het vereiste door de Minister (de administratie) moeten worden aangetoond.

Artikel 10, lid 1, geeft geen ondubbelzinnig antwoord op die vraag. Daarin wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen «niet ontvankelijk verklaring» (voor de gevallen onder a) en afwijzing (voor de gevallen onder b). Ook uit de toelichting is het antwoord niet volledig duidelijk af te leiden. Het slot van de eerste alinea op blz. 25 lijkt te wijzen in de ene richting, maar de laatste alinea op blz. 24 in de andere. Opheldering op dit punt is niet alleen van belang voor de strekking van een uitspraak in beroep, maar ook voor de wijze waarop het voorontwerp aangepast zal moeten worden aan het internationale recht. Het vereiste van ingeburgerd zijn mag immers niet gesteld worden als het verzoek door een staatloze wordt gedaan. (Zie artikel 34 van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen, artikel 32 van het Verdrag van 1954 betreffende status van staatlozen, alsmede het Verdrag van 1961 ter beperking van de staatloosheid.)

11. De adviescommissie erkent overigens dat het volkenrecht een staat niet verbiedt zijn nationaliteit, aan personen die daarom verzoeken, niet toe te kennen op de enkele grond dat zij niet in voldoende mate als verbonden met de nationale samenleving kunnen worden beschouwd. In de adviescommissie is evenwel de vraag gerezen of het criterium van ingeburgerd zijn daarvoor wel een goede en bruikbare maatstaf kan opleveren. Op dit punt is de commissie verdeeld gebleven.

12. Enkele leden zijn van mening dat het juist is, het vereiste van het «ingeburgerd zijn» thans in de wet in te voeren op de wijze als in artikel 7 is geschied; dit betekent een bevestiging van het sedert jaren gevoerde beleid. Deze leden achten het zowel gerechtvaardigd als onontbeerlijk dat er bij de toekenning van het Nederlanderschap mede op wordt gelet of de aanvrager als in voldoende mate verbonden met de Nederlandse samenleving kan worden beschouwd; het is een collectief, door de overheid te behartigen belang, dat het Nederlandse karakter van onze samenleving behouden blijft. De eis van «ingeburgerd-zijn» is een eis die door elke staat mag worden gesteld aan personen die verzoeken zijn nationaliteit te verkrijgen, en in de meeste staten is dat dan ook het geval; een en ander onder volkenrechtelijke beperking waarop in § 10 werd gewezen.

13. De adviescommissie ziet echter in meerderheid ernstige bezwaren tegen het invoeren van het criterium van het «ingeburgerd-zijn» *op de wijze als thans in het voorontwerp wordt voorgesteld*, omdat dit criterium te vaag, te subjectief bepaald is, en zich niet leent voor meer dan een marginale toetsing door de administratieve rechter. Aldus zou te veel rechtsonzekerheid blijven bestaan. De commissie ziet in het voorontwerp in zijn huidige vorm onvoldoende waarborgen die zouden kunnen voorkomen dat aan de administratie bij de toepassing van dit criterium teveel beleidsruimte wordt gelaten, met alle rechtsonzekerheid van dien.

Dit bezwaar geldt des te meer ten aanzien van de extra zwakke groepen onder hen die streven naar naturalisatie, zoals vluchtelingen en staatlozen. (zie de reeds genoemde artikelen 34 respectievelijk 32 in de Verdragen betreffende de status van vluchtelingen, respectievelijk van staatlozen).

Dit bezwaar kan naar de mening van de adviescommissie niet worden weerlegd met het argument dat voor ongerustheid geen reden is, omdat de praktijk toont hoe humaan en royaal het huidige Nederlandse naturalisatiebeleid is, zeker in vergelijking met dat van andere landen. De commissie bestrijdt niet dat dit thans het geval is; het is echter de taak van de wetgever, deze materie te regelen op zodanige wijze, dat de rechtsonzekerheid ook in de toekomst tot het uiterste beperkt zal blijven.

14. Een tweede bezwaar tegen het invoeren van het criterium «ingeburgerd-zijn» in hoofdstuk 3 van het voorontwerp ligt in het verschil in rechtspositie dat aldus wordt gecreëerd tussen aanvragers van naturalisatie krachtens hoofdstuk 3 en krachtens hoofdstuk 4 van het voorontwerp. Het valt niet in te zien, waarom een recentelijk met een Nederlander gehuwde buitenlander een sterkere juridische positie bij een naturalisatieaanvraag zou moeten hebben dan een vreemdeling, die gedurende ten minste 5 jaar rechtmatig verblijf in ons land heeft gehouden. Men dient beide categorieën aanvragers gelijke juridische mogelijkheden ten aanzien van het inwilligen van hun naturalisatie-aanvraag te verlenen.

15. Daar komt nog bij, dat het vereiste van het ingeburgerd zijn ook niet geldt voor hen die de Nederlandse nationaliteit krachtens het ingeburgerd zijn op de Nederlandse Antillen hebben verkregen en evenmin voor Nederlanders die buiten het Koninkrijk zijn geboren en tijdens hun gehele opvoeding of anderszins langdurig in het buitenland hebben geleefd alvorens zich in het Koninkrijk te vestigen. Ook overigens mist het begrip precisie; zie pres. Rb. Amsterdam (NJ 1978, no. 571).

16. De hierboven gesignaleerde bezwaren tegen het Voorontwerp in zijn huidige vorm kunnen op twee manieren worden ondervangen. Een deel der leden heeft op zich zelf geen overwegend bezwaar tegen invoering van het criterium «ingeburgerd-zijn» in de Wet (en dan óók in hoofdstuk 4), maar zou de beleidsvrijheid van de administratie bij het hanteren van dit criterium meer willen inperken dan thans in het voorontwerp het geval is. Daartoe zou de eis van het «ingeburgerd-zijn» niet moeten worden opgenomen als een constitutieve voorwaarde in artikel 7 maar zou het ontbreken van «inburgering» als een der weigeringsgronden in artikel 10 moeten worden opgenomen. De bewijslast voor het «niet-ingeburgerd-zijn» van de aanvrager komt aldus ondubbelzinnig bij de administratie te liggen. Bij de toepassing van dit criterium zou een nieuw adviescollege een rol moeten krijgen, naar analogie van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (artikel 2 Vreemdelingenwet).

Daarnaast zou het beroep op de administratieve rechter moeten worden verstrekt. Dit zou kunnen geschieden door de gronden voor weigering van een verzoek tot naturalisatie wegens niet-ingeburgerd-zijn op te nemen in de wet, dan wel in een op de wet berustende algemene maatregel van bestuur. In dat geval zou de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in staat zijn tot een «volledig beroep» als bedoeld op blz. 39 van de toelichting. Het wil deze leden voorkomen dat deze vorm van toetsing beter kan worden aangeduid met de term «volledige toetsing», zoals hieronder nader zal worden uiteengezet.

17. De tweede methode is het criterium van het «ingeburgerd-zijn» niet in de wet in te voeren. Deze oplossing kreeg de steun van de overige leden der adviescommissie, op grond van de in § 13-15 genoemde bezwaren tegen het criterium «ingeburgerd» als zodanig. Voor deze leden woog in de eerste plaats de positie van de zwakke groepen onder de vreemdelingen in ons land, die naar naturalisatie streven, zeer zwaar; zoals hierboven reeds is aangestipt zij hierbij met name gedacht aan vluchtelingen en staatlozen. Niet voor niets is in de genoemde verdragen betreffende de status van vluchtelingen en staatlozen een artikel gewijd aan de verplichtingen der verdragssluitende staten om de gelijkstelling en naturalisatie van de op hun territorium toegelaten vluchtelingen en staatlozen «zoveel mogelijk te vergemakkelijken». Bovendien is de eis van het ingeburgerd-zijn, zoals reeds opgemerkt, jegens staatlozen in strijd met het Verdrag van 1961 ter beperking der staatloosheid. Deze verdragsbepalingen wijzen op de rechtsovertuiging, dat aan vluchtelingen en staatlozen zo weinig mogelijk belemmeringen in de weg dienen te worden gelegd bij hun streven naar naturalisatie in het land dat hen heeft toegelaten. Jegens deze groepen vreemdelingen lijkt het derhalve

op grond van het volkenrecht ongewenst de eis van het ingeburgerd-zijn te stellen. Op humanitaire gronden zou analoog hetzelfde moeten gelden jegens vluchtelingen met de zogenaamde «B-status».

Voorts stelt het voorontwerp zelf de eis van inburgering niet ten aanzien van de met Nederlanders gehuwde vreemdelingen. Zou het zin hebben, voor de overige vreemdelingen de eis van het ingeburgerd-zijn dan nog in te voeren. Bedoelde leden beantwoorden deze vraag ontkennend; de in artikel 10 genoemde voorwaarden kunnen jegens deze overige optanten voldoende worden geacht.

18. In artikel 8 lijkt lid 1, onder a, geen rekening te houden met het feit, dat krachtens artikel 13, Vreemdelingenwet de 5- en 10-jarige termijnen, relevant voor het verkrijgen van een vestigingsvergunning, pas vanaf de 16-jarige leeftijd beginnen te lopen. Vreemdelingen kunnen derhalve niet eerder dan met 21 jaar een vestigingsvergunning krijgen. De adviescommissie vraagt zich af, of de regeling in artikel 8 van het voorontwerp, gelezen juncto artikel 13 van de Vreemdelingenwet, voldoende is doordacht.

19. Op verschillende plaatsen toont het voorontwerp naar de mening van de adviescommissie een te grote beduchtheid voor het ontstaan van bipatriditeit. Ook uit *lid 2 van artikel 8* blijkt dit.

Uit volkenrechtelijk oogpunt ontmoet bipatriditeit niet zoveel bezwaren als apatriditeit, terwijl het hebben van meerdere nationaliteiten voor de betrokken individuen een soms zeer gewenste extra rechtsbescherming kan geven in de vorm van diplomatieke bescherming. Men kan hier met name denken aan de problemen van personen, werkzaam in een andere nationale samenleving, zoals gastarbeiders en personen, werkzaam in het kader van ontwikkelingssamenwerking, en aan de problemen van vluchtelingen. De adviescommissie beveelt dan ook aan, lid 2 van artikel 8 te schrappen. In dit verband wil de adviescommissie aanbevelen dat ons land geen partij wordt bij het Verdrag van Straatsburg van 1963 ter beperking van meervoudige nationaliteit; althans bij deel I daarvan. Het verdrag heeft een bijlage, waar voor sub 3 wel de spiegelbeeldsituatie is voorzien, nl. de mogelijkheid dat een Nederlander die een andere nationaliteit heeft of krijgt daarnaast het Nederlanderschap behoudt (zie nader bij hoofdstuk 5).

20. De verkorte procedure voorzien van *artikel 9* zou mede moeten gelden voor meerderjarige kinderen die door een Nederlander worden erkend, gewettigd of geadopteerd.

21. De gronden tot weigering van een aanvraag tot naturalisatie, omschreven in *artikel 10, sub 1b*, hebben in de adviescommissie eveneens kritiek ontmoet. In de eerste plaats gaan zij voor wat staatlozen betreft verder dan krachtens het Verdrag van 1961 is toegestaan. Maar enkele leden achten ook voor het overige de genoemde gronden te ruim, met name omdat naar hun oordeel jegens vreemdelingen die gedurende 5 jaar rechtmatig in het Koninkrijk verblijf hebben gehad, een vermoeden van toekomstig gedrag geen rol meer behoort te spelen bij de beoordeling van hun naturalisatieaanvraag. Ook dit bezwaar geldt extra sterk ten aanzien van de zwakkeren onder optanten zoals vluchtelingen en staatlozen.

Deze leden stellen voor, de in artikel 10, sub 1b, genoemde gronden te vervangen door twee objectieve gronden analoog aan die genoemd in artikel 14, sub c en d, van de Vreemdelingenwet. Iedere vreemdeling die gedurende 5 jaar rechtmatig in Nederland verblijf heeft gehad moet in aanmerking komen voor naturalisatie als hij dat wenst, tenzij een van deze objectieve gronden voor weigering op hem van toepassing is, of het verblijf uitsluitend is toegestaan voor een bepaald, tijdelijk doel. De administratieve rechter kan de toepassing van deze gronden volledig toetsen, zodat aan het vereiste van rechtszekerheid voor de vreemdeling wordt voldaan.

Andere leden echter zien tegen dit voorstel bezwaren; het gevaar ontstaat dat langzaam maar zeker het vreemdelingenbeleid strenger zou worden, indien na een verblijf van 5 jaar de aanvraag tot naturalisatie van bepaalde vreemdelingen niet meer zou kunnen worden geweigerd op grond van de criteria genoemd in artikel 10, sub 1b. Deze leden zijn bovendien van mening dat deze criteria in voldoende mate door de administratieve rechter kunnen worden getoetst, zodat voor rechtsonzekerheid geen gevaar behoeft te bestaan.

Hoofdstuk 4. Verkrijging van Nederlandschap in verband met het huwelijk

22. Zoals reeds hierboven is aangestipt, hebben de criteria voor het inwilligen van een naturalisatie-aanvraag in *artikel 16, lid 3* om verschillende redenen in de commissie kritiek ontmoet. Zo werd reeds de vraag gesteld, waarom de eis van het ingeburgerd-zijn niet zou worden gesteld jegens recentelijk met een Nederlander gehuwde vreemdelingen, en wel jegens vreemdelingen die in ons land reeds minstens 5 jaar rechtmatig verblijf houden. Bovendien voldoen de weigeringsgronden in artikel 16, lid 3, sub a, niet aan de criteria in artikel 3 van het Verdrag van 1957 inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw, waar alleen redenen van nationale veiligheid en openbare orde worden genoemd. Voorts hebben de in § 20 genoemde leden van de commissie, die de criteria in artikel 10, sub 1b, te streng achten, op dezelfde gronden ook bezwaar tegen de criteria in artikel 16, sub 3a. Ten slotte blijkt naar het oordeel der Adviescommissie uit de verwijzing naar artikel 8, lid 2, wederom een te grote vrees voor het ontstaan van bipatriditeit (zie hierboven § 19).

Hoofdstuk 5. Het verlies van het Nederlandschap

23. Als algemene opmerking bij dit hoofdstuk wil de adviescommissie nog eens herhalen dat naar haar mening het voorkomen van apatriditeit prioriteit verdient boven het voorkomen van bipatriditeit. Uit dit oogpunt juicht zij het toe, dat een bepaling als artikel 7, sub 4, van de huidige Wet op het Nederlandschap in het voorontwerp niet is terug te vinden, maar acht zij de regeling in de *artikelen 18 en 19* te stringent.

Het laatstgenoemde bezwaar geldt allereerst het automatisch karakter van het verlies van het Nederlandschap krachtens *artikel 18, lid 1a*. Dit kan in concrete situaties ongewenste gevolgen hebben. Als voorbeeld daarvan zij gewezen op Nederlanders, werkzaam krachtens een project van ontwikkelingssamenwerking in een dienstverband met een andere staat. Soms verlangt de desbetreffende regering dat zij de nationaliteit van dat land verwerpen; ook vragen zij deze soms zelf aan, omdat het voor hen in velerlei opzichten voordelen heeft, niet als «vreemdeling» te worden beschouwd. Indien deze tewerkstelling in het buitenland tijdelijk is bedoeld, en de daarmee verbonden nationaliteitsverkrijging ook uitsluitend voor een beperkte periode wordt nagestreefd lijkt het automatisch verlies van het Nederlandschap voor deze groep personen geen goede zaak.

24. Ook de regeling in *artikel 18, sub 1c* wordt door de commissie ongewenst geacht; verblijf van een aantal jaren buitenslands wil geenszins altijd zeggen dat de «genuine link» met Nederland verdwijnt. Liever ware de huidige regeling te handhaven. Mocht dit voorstel onvoldoende steun vinden, dan ware onder de genoemde uitzonderingen tevens op te nemen het geval dat betrokkene in dienst treedt van een buiten het Koninkrijk gevestigde internationale organisatie.

25. Ook *lid 3 van artikel 18* ontmoette bij de leden veel kritiek; het werd ongerijmd geacht en in strijd met artikel 1, van het Verdrag inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw, dat de huwelijkspartner door het feit van het ontbinden van het huwelijk de Nederlandse nationaliteit weer zou verliezen.

26. Ten slotte constateert de adviescommissie nog een leemte in *artikel 17, lid 2*. Deze bepaling geeft alleen een regeling voor gevallen waarin bij het verlies van het Nederlanderschap apatriditeit ontstaat. Zij ziet voorbij aan de gevallen waarin een oorspronkelijk-Nederlander door het verlies van zijn nieuwe nationaliteit apatride wordt. In zo'n geval moet hij snel en onvoorwaardelijk op verzoek de Nederlandse nationaliteit kunnen terugkrijgen. De regeling in de *artikelen 9 en 10* is voor deze gevallen ontoereikend.

Hoofdstuk 6. Kwesties van rechtsbescherming

27. De regeling in het Voorontwerp van de rechtsbescherming voor de belanghebbenden heeft in de adviescommissie tot een aantal vragen en opmerkingen geleid, welke zij niet wil nalaten in het onderhavige Rapport naar voren te brengen.

Het valt dan allereerst op, dat in *artikel 10, lid 5*, wordt gesproken van «beroep». Volgens de Toelichting (blz. 29) gaat het hier om een gewoon AROB-beroep. Men moet aannemen dat hetzelfde het geval is bij *artikel 16, lid 5* (toelichting, blz. 32), maar de slotzin van die bepaling lijkt te duiden op een beslissing van de administratieve rechter die in de plaats treedt van die van de Minister. In *artikel 18, lid 2*, blijkt dat herroeping van beschikkingen (*artikel 10*), besluiten (*artikel 12*) en bekrachtigingen (*artikel 16*) mogelijk is. Wie in welk geval daartoe bevoegd is (de Kroon of de Minister) is op zich zelf al niet duidelijk en evenmin of het zich niet houden aan een verklaring als *artikel 8, lid 2*, de enige grond is. Van beroep tegen zo'n herroepingsbesluit wordt nergens gesproken. Toch is het zonder twijfel mogelijk, en dan wel geheel volgens de wet AROB. Moet daarom in *artikel 18, lid 2*, niet naar *artikel 10, lid 5*, in plaats van lid 4 verwezen worden?

28. Ook ten aanzien van *hoofdstuk 6* van het voorontwerp doen zich onduidelijkheden voor. De declaratoire beslissing, of iemand Nederlander is, wordt in het voorontwerp bij de Minister van Justitie gelegd, met beroep in geval van een negatieve beslissing op de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State. De adviescommissie kan zich met dit aspect in de opzet van het voorontwerp op zich zelf wel verenigen, echter onder de navolgende kanttekeningen. De toelichting bij *artikel 20, lid 5* lijkt tot verwarring aanleiding te geven, door op blz. 39 het beroep op de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State een «volledig beroep» te noemen. Het wil de adviescommissie voorkomen dat bedoeld zal zijn, dat de Afdeling Rechtspraak een «volledige toetsing» uitoefent; zij toetst dus niet marginaal, maar oefent een volledige rechtmatigheidscontrole uit. Nu kan echter, blijkens *artikel 73* Wet op de Raad van State, waarnaar in *artikel 22, lid 1*, wordt verwezen, de Afdeling Rechtspraak alleen de ministeriële beschikking vernietigen; zij kan niet een besluit nemen dat in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Indien het de bedoeling is dat de Afdeling Rechtspraak in het geval van *artikel 20, lid 5*, van het onderhavige wetsontwerp laatstgenoemde bevoegdheid wél zou krijgen (– en de tekst van *artikel 23* lijkt daarvan uit te gaan; –) dan zou het wetsontwerp dienovereenkomstig moeten worden aangevuld.

De adviescommissie zou het invoeren van deze bevoegdheid echter niet willen bepleiten; het lijkt juist dat de zaak, na vernietiging door de Afdeling Rechtspraak, teruggaat naar de Minister; zulks lijkt in overeenstemming met het systeem van de administratieve rechtspleging. (vergelijk bij voorbeeld de procedure krachtens de Vreemdelingenwetgeving.)

29. Ten aanzien van *artikel 20, lid 4*, kan de vraag worden gesteld waarom geen bepaalde termijn wordt genoemd, in plaats van een «redelijke termijn». En de termijn van 1 maand in *lid 5* lijkt rijkelijk kort voor iemand woonachtig in de Nederlandse Antillen of in het buitenland; hier lijkt een «ontsnappingsclausule» als in *artikel 9, lid 4* WRvSt gewenst.

30. Ten aanzien van *artikel 21* zien de leden tweëerlei ernstig bezwaar tegen de regeling in *lid 1*. In de eerste plaats zal de in dat lid voorgestelde schorsing door de daar bedoelde rechterlijke instantie, ten einde een prejudiciële beslissing in te winnen, leiden tot vertraging in de bij die instantie aanhangige procedure en voor de procederende partijen tot extra-kosten. Een en ander onnodig, omdat de adviescommissie van oordeel is, dat het in de gevallen bedoeld in artikel 21 aan de Nederlandse rechterlijke macht kan worden overgelaten op grond van de wet te beslissen of iemand al of niet de Nederlandse nationaliteit bezit, een vraag, die bovendien – zo nodig – in de regel in drie instanties zal kunnen worden getoetst. Het tweede bezwaar richt zich tegen het in *lid 1* gedane voorstel om de rechter de verplichting op te leggen een prejudiciële beslissing te vragen niet van de Rechterlijke Macht, maar van een Minister. Wat zou de reden kunnen zijn voor deze doorbreking van de «scheiding der machten»?

Voorts zou de tekst van lid 1 nauwer kunnen aansluiten bij de jurisprudentie van het Hof der Europese Gemeenschappen over prejudiciële verwijzingen ex artikel 177 van het EG-Verdrag; de volgende tekst wordt in overweging gegeven: na «aanhangig is»: «een vraag rijst over het al dan niet bezitten van het Nederlanderschap van een partij, een beslissing daarover noodzakelijk is voor de door de rechter te nemen beslissing, en het antwoord op die vraag in redelijkheid aan twijfel onderhevig moet worden geacht, schorst de rechter ...» etc.

31. *Artikel 23* zou aan duidelijkheid kunnen winnen door te lezen: «Een beschikking ... waartegen geen beroep meer open staat en een uitspraak ...» etc.

32. Ten slotte komt *artikel 26* de adviescommissie niet volledig (juist) voor. Als de wet voorschrijft dat een kennisgeving (ingevolge bij voorbeeld artikel 16, lid 1) in een openbaar register behoort te worden ingeschreven, kan de toelichting (p. 41) geen rechtsgrond vormen, registratie van die kennisgeving achterwege te laten als bekrachtiging geweigerd wordt. Met andere woorden de beschikkingen tot weigering etc. behoren te worden ingeschreven. Anders bestaat er geen zekerheid voor derden.

Zijne Excellentie de Minister van Justitie

's-Gravenhage, 1 mei 1977

Excellentie,

Ingevolge uw verzoek dd. 2 december 1976 (Hoofdafdeling Privaatrecht, nr. 592/176) heeft de Staatscommissie het haar daarbij toegezonden voorontwerp van Rijkswet, houdende vaststelling van nieuwe, algemene bepalingen omtrent het Nederlandschap en van de daarbij behorende memorie van toelichting bestudeerd.

Haar studie leidt haar tot de navolgende beschouwingen, waarbij zij zich niet strikt tot het internationaal privaatrecht heeft beperkt. Niettemin oordeelde zij het niet op haar weg te liggen om na te gaan of het voorontwerp in overeenstemming is met de in de toelichting genoemde verdragen.

Terwille van de overzichtelijkheid heeft de staatscommissie haar beschouwingen gegoten in de vorm van artikelsgewijze aantekeningen.

Intussen is het gewenst een tweetal opmerkingen vooraf te maken welke op het gehele ontwerp hun weerslag hebben, en bovendien elkaar onderling schijnen te ondersteunen.

1. Het wetsontwerp voert een betrekkelijk verfijnd systeem in dat bepaalt of iemand Nederlander is of niet. De beantwoording van deze vraag hangt af van een aantal feiten en rechtsverhoudingen, soms in Nederland, soms ook in het buitenland voorgevallen of tot stand gekomen, als bij voorbeeld geboorte, huwelijk, adoptie, erkenning; ook zijn juist dit soort gegevens, welke kunnen leiden tot verlies van de Nederlandse nationaliteit, of tot ontkenning van gepretendeerd of te goeder trouw verondersteld Nederlandschap, vaak vatbaar voor verschillende interpretatie. Dit betekent dat betrokkenen in vrij veel gevallen in onzekerheid zullen verkeren, en zij een wezenlijk belang hebben bij een rechtsgang welke kan leiden tot een officiële vaststelling van hun Nederlandschap. De staatscommissie heeft dus gevallen op het oog buiten die waar de verlening of het verlies van nationaliteit zelf gepaard gaat met een ministerieel besluit, waarvan immers volgens het ontwerp beroep op de Raad van State openstaat. Niet alleen in het verband van het internationaal privaatrecht maar ook bij de toepassing van een aantal Nederlandse wetten, bij voorbeeld die op toelating tot het grondgebied, mogelijkheid van uitlevering, of op de sociale wetgeving, kan het voor iemand van het grootste belang zijn vooraf uitsluitel over zijn bezit van de Nederlandse nationaliteit te krijgen.

De staatscommissie is unaniem van mening dat hiervoor een speciale procedure, bij voorkeur voor de burgerlijke rechter, dient te worden ingevoerd; een van de essentiële kenmerken van zulk een procedure, die vermoedelijk de vorm van gracieuse jurisdictie zal moeten verkrijgen, dient evenwel te zijn, dat andere betrokkenen – mits zij hun belang bij de uitspraak kunnen aantonen – in de gelegenheid worden gesteld hun standpunt schriftelijk en mondeling naar voren te brengen, vooral indien, gelijk toch strookt met het belang van de verzoeker, de beslissing van de rechter *erga omnes* zal werken. Tevens zal het openbaar ministerie met het oog op het algemeen belang zijn zienswijze moeten kunnen voordragen. In deze gedachte voortgaand rijst de vraag of dan twee rechtsgangen naast elkaar in de wet moeten worden gecreëerd: één bij de burgerlijke rechter, en één lopend via de Minister van Justitie naar de Raad van State. Een meerderheid der staatscommissie voelde er meer voor alle beroepsmogelijkheden te concentreren bij de burgerlijke rechter en dan bij voorkeur bij een, speciaal voor nationaliteitsvragen-principale aan te wijzen, centraal gerecht. Te denken ware bij voorbeeld aan een aanwijzing van het gerechtshof te 's-Gravenhage, met als laatste instantie een beroep in cassatie. Op andere mogelijkheden, bij voorbeeld aan-

wijzing van de rechtbanken in eerste instantie, met z.g. «sprong-cassatie» bij de Hoge Raad, wordt hier niet ingegaan; hoofdzaak is dat men meende dat dit soort procedures in hoogstens twee instanties haar beslag zou moeten krijgen. Aan het slot van dit advies worden nog enige andere mogelijkheden toegelicht, en de voorkeur voor de burgerlijke rechter nader geadstrueerd.

2. Het ontwerp leidt het Nederlandschap af uit een aantal feiten (geboren worden als kind van ...) en uit een aantal rechtsverhoudingen (adoptie, erkenning, huwelijk) waaraan het recht in het algemeen zekere familierechtelijke gevolgen verbindt.

Waar het ontwerp over in het buitenland ontstane rechtsverhoudingen spreekt, is het de vraag in hoeverre de daaraan verbonden rechtsgevolgen in Nederland aanvaard kunnen worden (vooral wanneer daar Nederlanders of in Nederland gedomicilieerde statenlozen bij betrokken zijn) en tevens, ook wanneer wellicht hun civielrechtelijke rechtsgevolgen hier te lande aanvaard worden, of zij mede het gevolg van verwerving van de Nederlandse nationaliteit zullen hebben.

In beginsel hebben, voor de toepassing van de onderhavige wet, de termen gebruikt voor de rechtens relevante feiten (huwelijk, erkenning, adoptie) de instituten op het oog zoals daaraan in het Nederlands recht inhoud is gegeven. Zodra nu de wet spreekt van in het buitenland ontstane rechtsverhoudingen, zullen deze alleen in aanmerking komen voor zover het Nederlands internationaal privaatrecht deze rechtsfeiten aanvaardt, dat wil zeggen daaraan rechtsgevolgen verbindt.

Daarbij moet dan ten aanzien van sommige vormen van familierechtelijke erkenning en adoptie, en wellicht zelfs huwelijk, een voorbehoud worden gemaakt: er zijn uit buitenlandse wetgevingen vormen van erkenning, adoptie en huwelijk bekend die volgens de wet die ze beheerst zoveel beperkter of zo andere gevolgen hebben, dat zij, ook indien de geschapen rechtsverhouding wellicht in Nederland nog wel als bestaand zou kunnen worden aangemerkt, niet als grondslag kunnen dienen voor het verwerven van de Nederlandse nationaliteit. Er zijn buitenlandse vormen van adoptie, die niet tot gevolg hebben dat de familierechtelijke banden met de ouders worden verbroken, er zijn erkenningen die slechts het verlenen van een naam beogen, er zijn polygame huwelijken.

Anderzijds zijn er adopties, welke weliswaar niet voldoende overeenkomst met adoptie volgens de Nederlandse wet vertonen om voor aanvaarding als zodanig in Nederland in aanmerking te komen, doch ten aanzien waarvan toch niet de conclusie behoeft te worden getrokken dat zij geen nationaliteitsgevolg zullen hebben: de wet onder welke zij tot stand zijn gekomen geeft aan de geadopteerde, in zijn verhouding tot de adoptant, een positie, welke gelijk dient te worden gesteld met die welke een volgens Nederlands recht erkend natuurlijk kind tot de erkennende vader, c.q. de moeder, heeft. In zodanige gevallen zal, hoewel het vreemde recht deze rechtsverhouding onder de term adoptie groepeerd, in Nederland toepassing van het artikel over erkende kinderen (artikel 4) tot de verkrijging van Nederlandschap kunnen leiden.

In dit verband is het nuttig op te merken dat de aanvaarding in Nederland van buitenlandse rechtsverhoudingen geen constitutieve werking heeft, in die zin dat de aanvaarde rechtsverhoudingen eerst na de aanvaarding in Nederland rechtsgevolg zouden hebben. Integendeel, de aanvaarding van buitenlandse rechtsverhoudingen is een juridisch gegeven, dat in het recht zelf is geworteld en dat alleen in geval van betwisting zal moeten worden vastgesteld door een administratieve of rechterlijke uitspraak (men zie hier de onder 1 geformuleerde wens der staatscommissie).

Zo de aanvaarding in Nederland buiten kijf vaststaat zal het eventueel rechtsgevolg, bestaand uit de Nederlandse nationaliteit dan ook gelden van de dag af, dat de ten grondslag liggende rechtsverhouding is ontstaan. Bij betwisting is er alleen een periode van onzekerheid, de rechterlijke uitspraak maakt daar een einde aan en zal daarom, evenals in het geval van aanvaarding, de aanwezigheid der nationaliteit vaststellen van het moment af waarop de ingeroepen rechtsverhouding is geboren.

Overgaande tot de bespreking van de artikelen wil de staatscommissie het volgende opmerken.

Artikel 1

Sub b:

De staatscommissie acht het niet onjuist dat in deze wet een eigen omschrijving wordt gegeven van de notie «meerderjarige». Wel meent zij dat de ter zake gegeven toelichting deels wijziging, deels aanvulling behoeft.

Wijziging, omdat in de laatste alinea van blz. 13 de zinsnede «zodat ook de bepaling van de grens van de meerderjarigheid in dit verband onder de heerschappij van die wet valt» in zijn algemeenheid onjuist voorkomt: zo wordt bij voorbeeld bij adopties in Nederland de vraag of de adoptandus minderjarig is, beoordeeld naar diens nationale wet.

Aanvulling, omdat het aanbeveling lijkt te verdienen expliciet tot uitdrukking te brengen dat een vreemdeling, die volgens zijn nationale wet minderjarig en diensvolgens handelingsonbekwaam is, niettemin een rechtsgeldig verzoek tot het verkrijgen van het Nederlanderschap zal kunnen doen.

Sub d:

De staatscommissie wijst er vooreerst op, dat de gegeven omschrijving nadere precisering behoeft, immers als het voorgestelde mede grootvaders, ooms, neven etc. omvat.

De staatscommissie tekent voorts aan dat in deze omschrijving het begrip «adoptie» wordt gebezigd alsof deszelfs betekenis niet tot enigerlei twijfel aanleiding zou kunnen geven; in dit verband moge worden verwezen naar hetgeen hier boven onder 2 is uiteengezet.

Sub f:

Het komt de staatscommissie fraaier voor, het begrip «staatloze» ook expliciet te definiëren door te lezen: «f. onder staatloze: hij die geen nationaliteit bezit of wiens nationaliteit niet kan worden vastgesteld».

Dat deze bepaling geen nadere toelichting zou behoeven, komt de staatscommissie minder juist voor.

Zij wijst er vooreerst op dat, nu uitsluitend is voorzien in een procedure tot vaststellen van het Nederlanderschap, formeel iedere vreemdeling iemand is wiens nationaliteit hier te lande niet kan worden «vastgesteld», waaruit zij afleidt dat het aanbeveling zou verdienen *of* om het woord «vastgesteld» te vervangen door een andere term, *of* om ter zake een opmerking in de toelichting te maken.

Er zij voorts op gewezen, dat de woorden «niet kan worden vastgesteld» ook in zoverre toelichting behoeven, dat duidelijk dient vast te staan of daarmee uitsluitend wordt bedoeld het geval dat de feiten, vereist voor de toepassing van het vreemde nationaliteitsrecht, niet of onvoldoende achterhaalbaar zijn, of ook dat waarin dit geldt voor dat recht zelf.

HOOFDSTUK 2

TITEL

Het woord «afstamming» is wellicht te beperkt omdat de afstamming geen vereiste is voor erkenning of adoptie. Beter ware dit woord te vervangen door: «geboorte, erkenning of adoptie».

Artikel 3

Zonder twijfel is de onderhavige bepaling, met name vanuit internationaal-privaatrechtelijk oogpunt, de belangrijkste innovatie van het ontwerp.

Een aantal leden der staatscommissie juichen de voorgestelde bepaling toe en zijn van oordeel dat de daarin gelegen winst op het principiële vlak ruimschoots opweegt tegen de hierna te vermelden bezwaren waaraan, naar hun oordeel, niet zwaar hoeft te worden getild.

Andere leden zouden, zonder zich daarom nu bepaald tegen de voorgestelde bepaling te willen uitspreken, toch aandacht willen vragen voor de huns inziens wel degelijk zwaar wegende bezwaren, die uit een oogpunt van internationaal privaatrecht zijn verbonden aan het alom doortrekken van de juridische gelijkheid van man en vrouw op het gebied van nationaliteitsrecht. Een lid acht de hier genoemde bezwaren, verbonden aan de toeneming van het aantal gevallen van dubbele nationaliteit, zeer ernstig.

Het minst ernstig zijn die bezwaren met betrekking tot die (nationale) verwijzingsregels, waarin de nationaliteit van betrokkenen uitsluitend of mede beslissend is: reeds thans immers pleegt de rechtspraak bij het hanteren dier rechtsregels in gevallen van meervoudige nationaliteit aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval na te gaan, welke nationaliteit als de effectieve heeft te gelden. Het toenemen van het aantal gevallen van meervoudige nationaliteit dat van hoger bedoeld doortrekken het gevolg zal zijn, leidt dus hoogstens tot een toename van het aantal gevallen waarin het bepalen van de effectieve nationaliteit nodig is.

Naarmate dit aantal toeneemt, zal echter – en daarin ligt, naar de mening van de leden die aandacht vragen voor de moeilijkheden welke op het gebied van het i.p.r. rijzen, wèl een aspect van principiële aard – de nationaliteit als zekere, en betrekkelijk eenvoudig hanteerbare aanknopingsfactor sterker aan betekenis inboeten.

Bij de toepassing van processuele bepalingen, bij voorbeeld bepalingen omtrent de rechtsmacht van de Nederlandse rechter, waarin (mede) aan de nationaliteit wordt aangeknoopt, hebben doctrine en rechtspraak tot nu toe van toepassing van de leer der effectieve nationaliteit niet willen weten. Toename van het aantal gevallen van meervoudige nationaliteit zal op dit stuk evenwel de vraag doen rijzen, of het bezit van de Nederlandse nationaliteit nog wel in alle gevallen wijst op die verbondenheid met de Nederlandse samenleving, die voor de wetgever grond was om voor wat de Nederlandse rechtsmacht aangaat (naast de woonplaats) beslissende betekenis aan de nationaliteit toe te kennen (vgl. HR 1 nov. 1975, NI. 1975, 447, JCS). Zo ligt het bij voorbeeld geenszins voor de hand dat een in den vreemde gevestigd Duits/Frans echtpaar hier te lande een bevoegd echtscheidingsforum moet vinden als elk der beide echtelieden een Nederlandse moeder, en daardoor de Nederlandse nationaliteit heeft.

Tenslotte zij erop gewezen dat in tal van verdragsbepalingen – met name in de in het kader van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht tot stand gekomen verdragen (zie annex) – de nationaliteit van betrokkene als aanknopingspunt is gebezigd. Het zal duidelijk zijn, dat waar een eenvormige conflictenregel (op de gebieden van toepasselijk recht of jurisdictie) eenheid tracht te scheppen, meervoudige nationaliteit van betrokkene de beoogde eenheid teniet doet.

De staatscommissie acht het niet nodig zulks voor elk van de in de annex genoemde bepalingen nader uit te werken.

Zij wijst niettemin op een tweetal verdragen, waarbij de hier bedoelde problematiek zich in bijzondere mate doet gevoelen: vooreerst op het Kinderbeschermingsverdrag van 1961, omdat van de omstandigheid dat in het voortaan veel vaker dan voorheen te verwachten geval van dubbele nationaliteit de autoriteiten van twee verschillende Staten zich elk op goede gronden als de nationale autoriteiten kunnen beschouwen, een heilloze verwarring valt te vrezen; en voorts op het pas tot stand gebrachte Huwelijksgoederenverdrag, omdat het voortaan veel vaker dan voorheen voorkomen van echtparen met meer dan één gemeenschappelijke nationale wet (ingevolge het bepaalde in artikel 15, laatste lid) aan het moeizaam bereikte compromis van artikel 4, lid 2, een goed deel van zijn effectiviteit zal doen ontvallen.

Afweging van al deze bezwaren tegen vorenbedoeld voordeel op het principiële vlak ligt evenwel, zo menen deze leden, niet op het terrein der staatscommissie.

Het is de staatscommissie overigens opgevallen, dat het ontwerp slechts incidenteel bijzondere voorzieningen treft om meervoudige nationaliteit van minderjarigen tegen te gaan. Als minimum ware voor te schrijven dat kinderen met meervoudige nationaliteit op een uitdrukkelijk te bepalen tijdstip na hun meerderjarigheid de Nederlandse nationaliteit verliezen, tenzij zij, voor dat tijdstip, daarvoor hebben gekozen. Weliswaar wordt dan toch de meervoudige nationaliteit van minderjarigen niet uitgebannen, maar zij blijft stringenter dan in het ontwerp is voorzien beperkt tot de periode van minderjarigheid verlengd met de keuzeperiode. Het ware wenselijk de gronden die tot de voorgestelde regeling hebben geleid, in de toelichting te ontvouwen.

Artikel 4

De staatscommissie tekent aan dat, terwijl er in haar midden een enkel lid is dat in afwijking ook van het bestaande recht aan erkenning elk gevolg voor de nationaliteit wil zien ontzegd, een ruime meerderheid harer leden zover niet wil gaan. Deze leden vragen zich niettemin af, of het met het oog op mogelijk misbruik geen aanbeveling zou verdienen om met betrekking tot het door erkenning verwerven van de Nederlandse nationaliteit door meerderjarigen een aan artikel 16 e.v. analoge procedure te creëren; het in de aanvang vermelde lid sluit zich, subsidiair, bij deze wens aan.

In elk geval zou de staatscommissie het juister achten het bepaalde in zowel artikel 4.3 als artikel 5.2 voor de gevallen van erkenning te beperken tot minderjarigen in de zin van het ontwerp.

Artikel 5

De staatscommissie heeft met voldoening kennisgenomen van de mogelijkheid tot erkenning van buiten het Koninkrijk tot stand gekomen adopties; wel geeft het daarover handelende lid 3 aanleiding tot enkele kanttekeningen.

Alvorens deze te maken, wijst de staatscommissie op de bestaande praktijk om een in den vreemde tot stand gekomen adoptie door een in Nederland uitgesproken adoptie te doen volgen; zij neemt aan dat deze praktijk ook na het van kracht worden der wet geoorloofd zal blijven – anders gezegd: dat de procedure van lid 4 niet als exclusief is bedoeld – maar zou het juister achten indien zulks in de toelichting met zoveel woorden zou worden gezegd.

Wat nu lid 3 en 4 betreft moge vooreerst worden verwezen naar de in de aanvang van dit advies algemeen geformuleerde beschouwingen. Deze zouden er namelijk toe kunnen leiden beide leden te laten vervallen.

Daarop niet willende vooruitlopen heeft de staatscommissie zich in de eerste plaats de vraag gesteld wat de betekenis is van de woorden «overeenkomstig of met toepassing van het Nederlandse recht». Zij begrijpt die woorden aldus, dat met elkander op één lijn worden gesteld het – huns inziens in de eerste plaats te noemen – geval, dat (uit de vreemde uitspraak blijkt dat) de vreemde rechter Nederlands recht heeft toegepast («met toepassing van ...») en het geval, dat de vreemde rechter weliswaar vreemd recht heeft toegepast, maar niettemin voldaan is aan de materiële regels van Nederlands recht («overeenkomstig ...»).

Zou deze interpretatie juist zijn, dan zou de tekst op dit stuk verduidelijkt worden door die te doen luiden: «met toepassing van of in overeenstemming met ...» en de toelichting door haar op dit punt aan te vullen.

De staatscommissie wijst er vervolgens op dat van lid 3 tweërlei lezing mogelijk is: men kan menen, dat niet slechts de administratie die moet beoordelen, of een in het buitenland tot stand gekomen adoptie de geadop-

teerde het Nederlanderschap heeft doen verkrijgen, maar ook de rechter die moet beslissen of een dergelijke adoptie in het Koninkrijk rechtskracht heeft, de voorgelegde vraag alléén dan bevestigend mag beantwoorden indien die adoptie is geschied «met toepassing van of in overeenstemming met het Nederlandse recht»; men kan daarentegen ook menen, dat slechts de administratie aan evengenoemd criterium is gebonden, de rechter evenwel vrij is om die criteria te ontwikkelen die hij dienstig acht. Men zou kunnen menen dat de toelichting in de richting van eerstbedoelde uitlegging gaat omdat zij de rechter alleen schijnt toe te staan uitsluitel te geven binnen het raam van de vragen die zich aan de ambtenaren van de burgerlijke stand hebben voorgedaan. Wat daarvan zij, de staatscommissie geeft aan laatstbedoelde interpretatie de voorkeur, omdat die de ontwikkeling van de jurisprudentie op dit stuk niet in de weg staat. Zij zou het geraden achten zo al niet de tekst dan toch in elk geval de toelichting op dit punt in de door haar wenselijk geachte zin te verduidelijken.

Wat de procedure voorzien in lid 4 betreft, rijzen in hoofdzaak twee vragen, nl. wat de verhouding is van de uitspraak in deze – speciale – procedure in de eerste plaats tot die in een (blijkens de toelichting ook als mogelijk gedachte) «gewone» procedure, waarin de vraag of de adoptie hier te lande rechtskracht heeft, slechts als «Vorfrage» aan de orde komt, en in de tweede plaats tot die in de andere speciale procedure van het wetsontwerp, nl. van artikelen 21 e.v.

Hierna zal de staatscommissie ad artikelen 20 e.v. aanbevelen om de daar bedoelde procedure ten gronde te herzien. Zij is van oordeel dat, wordt aan dat advies gevolg gegeven, voor de speciale procedure van artikel 5, lid 4, geen plaats meer zal zijn: *deze laatste kan dan opgaan in de nieuwe procedure van artikelen 20 e.v.* Daarbij kan dan tevens onder ogen worden gezien het inderdaad wenselijk is om aan een beslissing op een «Vorfrage» hetzelfde gezag toe te kennen en zo ja, of dan na een dergelijke beslissing nog een uitspraak ex artikelen 20 e.v. kan worden uitgelokt.

Artikel 6

Het zou aanbeveling verdienen te preciseren dat het gaat om het kind dat anders op het moment van zijn geboorte staatloos zou zijn: onaannemelijk lijkt immers, dat deze bepaling ook nog zou kunnen werken indien een hier te lande geborene nadien staatloos zou worden.

HOOFDSTUK 3

Hoofdstuk 3 geeft tot twee samenhangende vragen van principiële aard aanleiding, een wel ter zake van artikel 7 en artikel 10.

Artikel 7

De eerste principiële vraag is deze, of het gewenst is om een zo aan alle pogingen tot exacte definiëring ontsnappend, en daardoor aan de administratie een niet geringe discretionaire bevoegdheid latend begrip als «inburgering» als conditie voor het verlenen van Nederlanderschap te stellen, dan wel ermede moet worden volstaan een aantal concreet omschreven weigeringsgronden op te nemen. Te dien aanzien meent de staatscommissie dat in de eis van inburgering een ingrijpende discretionaire bevoegdheid aan de Minister wordt gegeven. Ervan uitgaande dat het ontwerp in beginsel een recht op de Nederlandse nationaliteit wenst te geven, wanneer de voorwaarden van artikel 8 zijn vervuld, zou zij in meerderheid de inburgeringseis praktisch willen verzachten door haar negatief te formuleren: «tenzij zij (...) niet in de Nederlandse (...) samenleving zijn ingeburgerd».

In dit verband zij er nog op gewezen dat de eerste alinea van blz. 29 van de toelichting gepreciseerd zou kunnen worden door duidelijk te doen uitko-

men dat de Minister met betrekking tot personen die verlening van Nederlandschap verzoeken in de regel zal aannemen dat zij ingeburgerd zijn, wanneer betrokkene hier vijf jaar of langer heeft gewoond: de huidige tekst is eensdeels te algemeen, andersdeels te vrijblijvend.

Artikel 8

De staatscommissie merkt op dat het in verband met het steeds vaker voorkomen van meervoudige nationaliteit aanbeveling verdient in lid 2 van «nationaliteiten» en «landen» te spreken. Het woord «zo nodig» werkt verwarrend; wellicht kan deze term worden geëxpliciteerd ten einde zich beter aan te passen bij de toelichting.

Artikel 10

De staatscommissie treft hier de tweede hierboven aangestipte principiële vraag aan, namelijk deze, of de weigeringsgrond van artikel 10, eerste lid, sub b, nog wel past in de aan het ontwerp ten grondslag liggende opvatting, dat naturalisatie niet langer een gunst is, maar in beginsel verleend moet worden aan allen die hier ingeburgerd zijn. De staatscommissie meent dat het bestaan van de hier genoemde «ernstige vermoedens» strikt moet worden geïnterpreteerd: de formulering draagt het gevaar in zich dat hier een oncontroleerbaar ruim gebruik van zou worden gemaakt. Ook de toelichting zou hierop kunnen wijzen.

Artikel 11

De staatscommissie vraagt zich allereerst af, of de toelichting op lid 1 niet verduidelijkt moet worden: gaat het in de tweede alinea van blz. 38 om kinderen die niet slechts voor vader's naturalisatie geboren, maar ook voordien erkend zijn? Zo ja, is dan wel juist dat deze kinderen ingevolge artikel 4 Nederlander worden; stelt dat artikel niet impliciet de eis dat de vader op het moment van de erkenning Nederlander is?

De staatscommissie meent voorts dat het aanbeveling zou verdienen om lid 3 te herschrijven des, dat de tekst zoveel mogelijk gelijk wordt aan die van artikel 5, lid 3; een beslissing als voorzien in lid 4 van laatstgenoemd artikel zou ook hier mogelijk moeten zijn.

Artikel 14

De vraag is onder het oog gezien of het passend is dat voor het verlenen van het Nederlandschap enige geldsom moet worden bepaald. De staatscommissie meent dat het opleggen van een kleine, voor iedere requirant gelijke, heffing praktisch en psychologisch nut kan hebben.

Artikel 16

De staatscommissie merkt in de eerste plaats op dat zij er begrip voor heeft dat de ontwerpers het nodig hebben geacht het verwerven van het Nederlandschap niet door enkele kennisgeving mogelijk te maken, maar enige vorm van overheidscontrole in te schakelen, en dat hun uitgangspunt, in verband met het beginsel van artikel 2, wel tot de huidige, min of meer hybride constructie moest leiden. Toch kan zij de gekozen constructie niet bewonderen.

Uit oogpunt van internationaal privaatrecht zij daarbij aanstonds aangetekend, dat de door de bekrachtigingsprocedure geschapen, mogelijk langdurige, periode van onzekerheid, met name op het terrein van het huwelijksgoederenrecht, bezwaarlijk voorkomt: weliswaar heeft de Hoge Raad in zijn arrest van 14 mei 1976 (R.v.d.W. 1976, nr. 54) geoordeeld dat de echtgenoten met betrekking tot hun huwelijksgoederenregime gelijk gesteld moeten wor-

den met echtgenoten die van de aanvang van huwelijk af beiden Nederlanders zijn indien de niet-Nederlandse vrouw die met een Nederlander huwt, de in het huidige artikel 8 van de Wet op het Nederlandschap bedoelde verklaring «kort na het huwelijk» aflegt, en weliswaar heeft de Hoge Raad daarbij vijf maanden na het huwelijk als «kort na het huwelijk» willen aanmerken –, toch valt te vrezen dat de in het voorontwerp voorziene procedure veelal aanmerkelijk langer zal duren. Daardoor zullen de echtlieden niet kunnen worden beschouwd als een Nederlands echtpaar, zodat hun huwelijks-goederenregime beheerst zal worden door de verwijzingsregel voor echtgenoten met verschillende nationaliteit (vgl. daarvoor: HR 10 dec. 1976, R.v.d.W. 1977, nr. 10). Gaat men uit van de ten onzent nog steeds heersende leer van de onveranderlijkheid van de wet die het huwelijksgoederenregime beheerst dan blijft het volgens evenbedoelde verwijzingsregel toepasselijke recht toepasselijk, ook nadat beide echtgenoten op een later tijdstip Nederlander zijn geworden. Dat dit internationaal-privaatrechtelijke effect van de in artikel 16 gekozen constructie weinig gelukkig is, behoeft, naar het voorkomt, geen nader betoog.

De staatscommissie heeft zich voorts afgevraagd of het geen aanbeveling zou verdienen de mogelijkheid om door het afleggen van de in artikel 16 bedoelde kennisgeving het Nederlandschap te verwerven aan een termijn te binden. Zij meent echter dat de vraag ontkennend moet worden beantwoord omdat, aangenomen dat de ratio van artikel 16 is dat een normale, niet reeds in de kiem met ontbinding bedreigde echtverbintenis met een Nederlander voldoende grond voor het verkrijgen van het Nederlandschap is, aanneemelijk lijkt om de echtlieden zelf de gelegenheid te laten om te beoordelen wanneer daarvan sprake is. Het ware wenselijk in de toelichting aan dit vraagpunt aandacht te wijden.

In dit verband wijst de staatscommissie er overigens op, dat de in de eerste alinea van de toelichting op artikel 16, gestelde woorden «wordt diens nationaliteit deelachtig» niet in dat artikel voorkomen, en vermoedelijk slaan op een tekst uit een eerder stadium van het voorontwerp. Nu dit vereiste uit de tekst van artikel 16, lid 1, is verdwenen, zou het aanbeveling verdienen lid 3 van dat artikel aan te vullen met een bepaling «c. de echtgenoot inmiddels het Nederlandschap heeft verloren».

Wat lid 3 betreft vraagt de staatscommissie zich verder af, of het in overeenstemming is met de hiervoor veronderstelde ratio der bepaling om in lid 3, sub b, ontbinding door de dood uit te sluiten.

Zou het ten slotte geen aanbeveling verdienen hier – bij de verkrijging door huwelijk – een analogon van de voorwaarde ingevoegd bij de verlening, in artikel 10, lid 2, toe te voegen?

Artikel 17

De staatscommissie meent dat het de duidelijkheid ten goede zou komen indien zo al niet in de tekst dan toch ten minste in de toelichting zou worden onderscheiden tussen de twee verschillende casus-posities, die vallen onder de thans gebezigde term «wegvallen van de gronden ...»: nl. enerzijds de gevallen waarin inderdaad van een «wegvallen» sprake is, bij voorbeeld doordat het vaderschap van de Nederlandse vader met succes wordt ontkend, de adoptie door een Nederlander wordt herroepen of de erkenning door een Nederlander wordt nietig verklaard; en anderzijds de gevallen waarin niet al dus sprake is van een verandering in de juridische situatie, maar slechts in zoverre van een verandering in de feitelijke situatie dat alsnog blijkt dat een tot dan aangenomen grond voor het Nederlandschap nooit heeft bestaan: de moeder, die voor Nederlandse werd gehouden, blijkt nooit Nederlandse te zijn geweest; het hier geboren kind blijkt wel degelijk reeds vanaf zijn geboorte een vreemde nationaliteit te bezitten.

De staatscommissie is van oordeel dat nader bezien moet worden of – gelijk in de toelichting op verscheidene platen zonder meer als vanzelfsprekend wordt aangenomen (vgl. bij voorbeeld blz. 20 en 26) – ook in laatstbe-

doelde gevallen toepassing moet worden gegeven aan het beginsel van artikel 2, resp. aan het bepaalde in lid 2 van artikel 17: moeten de kinderen van degene, die weliswaar geruime tijd voor Nederlander is doorgegaan omdat zijn moeder – naar achteraf blijkt: ten onrechte – voor Nederlandse werd gehouden, Nederlander zijn? Moet hij zelf, als blijkt dat hij nooit Nederlander geweest is, toch ook verder als Nederlander gelden wanneer het ontvallen van zijn (schijn van) Nederlanderschap staatloosheid ten gevolge zou hebben?

De staatscommissie zou hier geen voorkeur in de ene of andere zin willen uitspreken, maar merkt op dat, zouden al deze vragen inderdaad bevestigend beantwoord moeten worden, ware te overwegen of een en ander niet expliciet in de wet zelf zou moeten worden geregeld.

Artikel 18

Een sterke stroming in de staatscommissie heeft, hoezeer zij beseft dat rechtstreeks verband bestaat tussen de te verwachten toename van het aantal gevallen van meervoudige nationaliteit en de in lid 1 van artikel 18 geregelde mogelijkheden van verlies van de Nederlandse nationaliteit, min of meer ernstige bedenkingen tegen de sub c opgenomen bepaling: zij meent dat de (eerste) termijn te kort is en dat beide termijnen te rigide zijn; naast verlenging van de eerste termijn zou enige verbetering kunnen worden gevonden in het voorschrift dat het aanvragen van een paspoort of de verlenging daarvan als een kennisgeving in de zin van deze bepaling zou gelden; voor wat betreft de tweede termijn ware ten minste ontheffing op verzoek mogelijk te maken.

Ernstige bezwaren bestaan ook tegen zowel de tekst van als de toelichting op artikel 18, lid 3.

Blijkens de toelichting richt deze bepaling zich in hoofdzaak tegen «schijn-huwelijken». Een meerderheid in de staatscommissie acht het principieel onjuist om in het nationaliteitsrecht een onderscheid te introduceren dat ons recht overigens vreemd is, nl. tussen «reële» en «schijn» huwelijken. Enkele leden konden dat bezwaar niet delen en meenden dat een bepaling als de onderwerpelijke niet kan worden gemist, omdat het inderdaad niet zelden voorkomt dat huwelijken uitsluitend worden aangegaan met het oogmerk om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen; deze leden meenden dat de bepaling in overeenstemming is met de hiervoor ad artikel 16 veronderstelde ratio voor die bepaling en gaven in overweging de toelichting, minst genomen mede, daarop te richten. Wèl meenden deze leden dat de tekst van de bepaling nog wel wat nadere precisering van node heeft, met name met betrekking tot het tijdstip waarop het Nederlanderschap eindigt.

Wat de toelichting betreft: de zin «Het betreft hier alleen gevallen ...» is minder duidelijk en ook de laatste alinea van blz. 49 zou verhelderd kunnen worden, bij voorbeeld door voorop te stellen dat op het stuk van het nationaliteitsrecht de verzoening géén terugwerkende kracht heeft, maar dat wel mogelijk wordt geacht om wederom de kennisgeving ex artikel 16 te doen.

Artikel 19

Volgens de toelichting is de geldigheid van de in artikel 19, lid 1, sub a, bedoelde erkenning, wettiging of adoptie afhankelijk van het recht dat deze volgens de Nederlandse regels van internationaal privaatrecht beheerst. Dat heeft het voordeel dat daardoor de eenheid tussen het nationaliteitsrecht en het civiele recht wordt bewaard: de buitenlandse adoptie van een Nederlands kind, die hier te lande niet wordt erkend en derhalve naar Nederlands recht, de banden met de Nederlandse ouder(s) niet verbreekt, heeft evenmin – behoudens hetgeen in de aanvang onder nr. 2 werd betoogd – nationaliteitsgevolgen.

Daar staat echter tegenover, dat vermits die buitenlandse adoptie het kind, naar mag worden aangenomen, wel de vreemde nationaliteit brengt, de vraag kan rijzen of Nederland zich op het stuk van de nationaliteit niet bij het

aldus geschapen «fait accompli» moet neerleggen. Dat laatste zou men bereiken door niet de regels van Nederlands internationaal privaatrecht, maar die van de betrokken vreemde staat beslissend te achten voor de geldigheid van de erkenning, wettiging of adoptie.

De staatscommissie is van oordeel dat, aangezien het hier om een zo gewichtige zaak gaat als het verlies van de Nederlandse nationaliteit, aan de erkenning of adoptie een dubbele toets moet worden aangelegd; zij moet in het vreemde land tot het nationaliteitsgevolg leiden dat wil zeggen daar worden erkend, en tevens volgens Nederlands internationaal privaatrecht kunnen worden erkend alvorens tot nationaliteitsverlies overeenkomstig artikel 19, sub a) te leiden.

De staatscommissie geeft in overweging om in lid 1, sub b het woord «andere», voor «nationaliteit», te vervangen door «vreemde».

Artikel 20 e.v.

De staatscommissie juicht het toe dat het ontwerp voorziet in de mogelijkheid om door een rechterlijke uitspraak tegenover een ieder te doen vaststellen of iemand al dan niet Nederlander is. Niettemin doet de uitwerking dezer gedachte wel vragen rijzen.

De eerste, en naar het voorkomt meest principiële vraag is, of te dezen de administratieve dan wel de burgerlijke rechter moet worden ingeschakeld.

Een deel van de staatscommissie is van oordeel dat de vraag, of iemand al dan niet Nederlander is, zoveel administratiefrechtelijke aspecten heeft, dat de in het ontwerp gemaakte keuze voor de administratieve rechter daardoor wordt gerechtvaardigd.

De meerderheid van de staatscommissie zou, hoewel het gewicht van dit argument erkennend, niettemin aan de burgerlijke rechter de voorkeur geven. Zulks in hoofdzaak op grond van de navolgende argumenten:

1. in een niet gering aantal gevallen zou inzake de vraag of iemand al dan niet Nederlander is, tussen betrokkene en de administratie een belangentegenstelling kunnen bestaan, wat het minder wenselijk maakt de administratie als eerste instantie aan te wijzen;

2. bij de beslissing van genoemde vraag zullen, juist in de moeilijke gevallen, vaak vragen van burgerlijk en internationaal privaatrecht een decisieve rol spelen en de staatscommissie houdt de burgerlijke rechter voor meer gekwalificeerd tot het beslissen van dergelijke kwesties dan de administratieve, terwijl het haar bovendien ongewenst voorkomt dat het aantal mogelijkheden dat daarover verschil van opvatting tussen de hoogste administratieve en de hoogste burgerlijke rechter zou kunnen blijven bestaan zou worden vergroot.

3. kiest men voor een procedure voor de burgerlijke rechter, dan laat zich vermoedelijk gemakkelijker regelen hoe de belangen van derden daarin tot hun recht kunnen komen, terwijl alsdan ook de zg. prejudiciële kwesties zich soepeler laten oplossen.

De staatscommissie meent dat het niet op haar weg ligt om hier tot in details uit te werken, hoe de procedure voor de burgerlijke rechter ware te regelen.

Zij zou zich kunnen voorstellen dat men wat de eerste aanleg betreft, keuze zou laten tussen de procedure voor de Minister en een procedure voor de rechtbank te 's-Gravenhage (in welke procedure dan het openbaar ministerie gehoord zou moeten worden, opdat de visie van de Minister zou kunnen blijken). Over het hoger beroep c.q. het appel in cassatie liepen de meningen uiteen; de meerderheid achtte een procedure in drie fasen te langgerekt. Hier zij verwezen naar het hierboven onder 2 opgemerkte. Zou de vraag of iemand al dan niet Nederlander is (geweest) als «Vorfrage» in een procedure voor een andere rechter rijzen, dan zou men hetzij die vraag in eerste aanleg door die rechter kunnen doen beslissen, hetzij verwijzing naar de Haagse rechtbank of naar het Haagse gerechtshof kunnen voorschrijven.

Zou het advies van de staatscommissie gevolgd worden, dan dient hoofdstuk 6 geheel te worden herschreven, waarbij dan mede aandacht ware te wijden aan het vraagstuk van de herziening in verband met het beginsel van artikel 2 van het ontwerp.

Zou het advies van de staatscommissie niet worden gevolgd, dan ware nochtans hoofdstuk 6 nog eens terdege te doordenken. De staatscommissie noemt als punten die daarbij onder meer overweging zouden verdienen:

1. volgens de voorgestelde tekst staat de procedure tot het vaststellen van Nederlandschap uitsluitend open voor degene van wie moet worden vastgesteld of hij al dan niet Nederlander is; edoch, ook anderen dan evenbedoelde personen kunnen bij die vaststelling belang hebben en moeten die derhalve kunnen vragen;

2. anderen dan de direct betrokkene kunnen er bovendien belang bij hebben in de procedure als partij op te treden ten einde het verzoek te weerspreken of te ondersteunen; daartoe ware niet slechts de mogelijkheid te scheppen (met name ook in de gevallen van artikel 21), maar zelfs ware te overwegen of het geen aanbeveling zou verdienen om enige publiciteit resp. oproeping van belanghebbenden voor te schrijven opdat een ieder in de gelegenheid zij zijn belangen te behartigen.

3. zo al niet de tekst dan toch de toelichting op artikel 21 zou rekening moeten houden met uit de rechtspraak en doctrine met betrekking tot artikel 177 EEG-Verdrag bekende problemen rond de prejudiciële verwijzing.

Overgangsbepalingen

Artikel 11

De staatscommissie vraagt zich af of het niet wenselijk zou zijn om de toepassing van artikel 5 zich mede te doen uitstrekken tot voor het in werking treden der wet uitgesproken adopties, zij het – in verband met het beginsel van artikel 2 – slechts desverzocht en voor de toekomst.

In de hoop hiermede aan het gevraagde verzoek om beschouwingen en advies te hebben voldaan, mogen wij uwer excellentie de verzekering onzer bijzondere hoogachting hernieuwen.

J. C. Schultsz, voorzitter.

M. H. van Hoogstraten, secretaris.

Nijmegen, 9 december 1977

Aan Zijne Excellentie de Minister van Justitie

Inzake: Voorontwerp van Rijkswet tot Vaststelling van nieuwe, algemene bepalingen omtrent het Nederlanderschap

Excellentie,

Bij schrijven van 7 februari 1977 heeft uwe excellentie aan de staatscommissie verzocht advies uit te brengen over het bovengenoemde voorontwerp van rijkswet.

Voor de bestudering van dit onderwerp is uit de leden van de Staatscommissie een speciale commissie samengesteld, die door ondergetekende is voorgezeten en die verder bestaat uit: mr. H. Drion, mr. W. L. Haardt, prof. mr. A. G. Lubbers, mevrouw mr. A. A. L. Minkenhof, prof. mr. G. J. Scholten, mr. C. R. C. Wijckerheld Bisdom, jhr. mr. O. de Savornin Lohman, secretaris.

Van de zijde van uw ministerie is aan de besprekingen deelgenomen door mr. J. van Rijn van Alkemade en de heer C. J. Brinkman.

Uiteraard heeft de commissie het voorontwerp in hoofdzaak gezien vanuit de specialistische hoek waarvoor de staatscommissie is ingesteld, maar zij heeft zich – zoals reeds in uw vorengenoemd schrijven voorzien – daartoe niet strikt kunnen beperken.

De commissie heeft kunnen kennisnemen van het advies dat de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht op 1 mei 1977 aan uwe excellentie heeft uitgebracht. Zij heeft gemeend zich over het algemeen te mogen onthouden van een nadere behandeling van die onderwerpen, die reeds door de Staatscommissie-IPR aan de orde zijn gesteld en waarover in onze Commissie geen andere inzichten bestonden dan in de Staatscommissie-IPR.

In het navolgende zullen de bevindingen van de commissie worden weergegeven in de volgorde waarin de verschillende onderwerpen in het Voorontwerp aan de orde komen.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

De commissie vindt het verwarrend dat in het voorontwerp een meerderjarigheidsbegrip wordt gehanteerd, dat afwijkt van het algemeen gebruikelijke. Een voorbeeld van deze verwarring is reeds te vinden in de toelichting bij het voorontwerp, waar gesproken wordt over erkenning na meerderjarigheid, terwijl daar kennelijk het meerderjarigheidsbegrip van het Burgerlijk Wetboek wordt bedoeld. De commissie ziet bovendien weinig reden om in deze wet een andere dan de algemene meerderjarigheidsgrens te hanteren. Mede gezien de verwachting dat de algemene meerderjarigheidsgrens binnen afzienbare tijd tot 18 jaar zal worden verlaagd, pleit de commissie ervoor om in deze wet aansluiting te zoeken bij het Burgerlijk Wetboek. De overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van het recht zouden hiermee gediend zijn. De toepasselijkheid van de algemene Nederlandse meerderjarigheidsgrens zou overigens wel uitdrukkelijk in de wet bepaald moeten worden ten einde haar ook te doen gelden voor personen die niet, of niet effectief, de Nederlandse nationaliteit bezitten. Dit zou kunnen worden verwezenlijkt door een bepaling van de volgende inhoud:

Artikel 1

.....
b. onder meerjarige: hij die ingevolge de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek niet meer minderjarig is, ongeacht of deze bepalingen overigens op hem van toepassing zijn;

Hoofdstuk 2. Het Nederlanderschap

De commissie constateert dat uit het tegenwoordig algemeen aanvaarde beginsel van de gelijkstelling van man en vrouw in de artikelen 3 en 5 terecht de consequentie is getrokken, dat een kind de Nederlandse nationaliteit zowel aan de (adoptief) moeder als aan de (adoptief) vader kan ontleen. Zij meent evenwel dat het ontwerp, zonder aan dit beginsel tekort te doen, het aantal gevallen van meervoudige nationaliteit die een gevolg zullen zijn van deze bepalingen, zou kunnen en dienen te beperken. Dit niet zozeer omdat de betrokken individuen zelf de meervoudige nationaliteit als een bezwaar zouden voelen – dit is namelijk over het algemeen niet het geval – maar omdat deze juridische problemen scheidt en het bovendien niet gerechtvaardigd is om de Nederlandse Staat te belasten met de zorg voor mensen die met Nederland geen reële band hebben. Met verloop van tijd neemt het bezwaar van bipatridie toe; kinderen van twee bipatriden kunnen vier nationaliteiten krijgen, enz.

In de hier aan de orde zijnde gevallen gaat het om een kind waarvan de ene ouder de Nederlandse nationaliteit bezit en de andere ouder die van een andere staat. Wordt het kind in Nederland geboren, dan is er geen reden om het de Nederlandse nationaliteit te onthouden. Maar ook als het kind geboren is in een land waarvan geen der ouders de nationaliteit bezit, ziet de commissie in het bezwaar van bipatridie onvoldoende reden om het Nederlandse afstammingsbeginsel prijs te geven. Indien het kind echter geboren wordt in het land van de niet-Nederlandse ouder, dan valt hieruit een aanwijzing te putten dat de band van het kind met het land van zijn geboorte vermoedelijk groter is dan die met Nederland. De commissie meent daarom dat het bij kinderen die geboren zijn in het land van de niet-Nederlandse ouder gerechtvaardigd is om hun de Nederlandse nationaliteit te onthouden tenzij zij daardoor staatloos zouden worden. Het lijkt intussen gewenst om de ouders de mogelijkheid te bieden om voor het kind te opteren voor de Nederlandse nationaliteit. De commissie meent dat er in redelijkheid van de ouders gevergd kan worden om hierover op grond van de levenssituatie van ouders en kind ten tijde van en kort na de geboorte te beslissen en acht een termijn van drie jaar voor het uitoefenen van de optie redelijk. De optie zou door de ouders gezamenlijk moeten worden uitgeoefend, of, indien het huwelijk van de ouders inmiddels is geëindigd, door de voogd. Voor de uitoefening van de optie vindt de commissie een enkele mededeling aan de Nederlandse autoriteiten onvoldoende. Zij acht het in het belang van de rechtszekerheid nodig om een akte voor te schrijven, op te maken door een van de in artikel 25 genoemde autoriteiten. De commissie vindt het niet gewenst om aan de uitoefening van de optie de voorwaarde te verbinden dat de andere nationaliteit(en) van het kind komen te vervallen. De effecten ten aanzien van de buitenlandse nationaliteit van het kind hebben de ouders in veel gevallen niet in de hand. Bovendien acht de commissie het niet onjuist indien een kind van ouders met verschillende nationaliteiten de nationaliteiten van zijn beide ouders heeft.

In het zojuist gestelde is de plaats van de geboorte van het kind als criterium gehanteerd. De commissie heeft zich afgevraagd of niet veeleer de woonplaats van de ouders ten tijde van de geboorte bepalend zou dienen te zijn, waar het hier gaat om de vraag of het kind een reële band met Nederland heeft. Tegen de woonplaats als criterium pleit evenwel dat deze vaak moeilijk is vast te stellen, zeker als inmiddels vele jaren zijn verstreken. Dit probleem doet zich niet of nauwelijks voor ten aanzien van de plaats van geboorte, terwijl deze in de meeste gevallen toch niet door het toeval wordt bepaald. Er moge in dit verband op gewezen worden, dat diverse landen de verwerving van hun nationaliteit verbinden aan het feit dat men in het land is geboren.

Hoewel uiteraard aan de ouders enige tijd moet worden gegund om de bovengenoemde optie uit te oefenen (de voorgestelde termijn), zal conform het uitgangspunt van artikel 3 voor het uitoefenen van de optie wel moeten worden vereist dat één van de ouders *ten tijde van de geboorte* van het kind

reeds de Nederlandse nationaliteit had. Een latere verkrijging van die nationaliteit door een van de ouders kan derhalve niet langs de weg van de optie tot de verkrijging van die nationaliteit voor het kind leiden. Daarentegen zou de commissie wel de eis willen stellen dat de betreffende ouder de Nederlandse nationaliteit nog steeds bezit bij het uitoefenen van de optie. Als die nationaliteit inmiddels verloren is gegaan, heeft het kind onvoldoende band met Nederland om uitoefening van de optie te rechtvaardigen.

Ten aanzien van de erkenning (artikel 4) zou de commissie aan het voorgaande de consequentie willen verbinden, dat erkenning door een Nederlander slechts dan tot verkrijging van de Nederlandse nationaliteit leidt, als het kind in Nederland is geboren.

Aan adoptie door een qua nationaliteit gemengd echtpaar zou de commissie slechts de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit willen verbinden, indien het echtpaar ten tijde van de adoptie in Nederland woonachtig is. Voor dit geval is het criterium van de geboorteplaats onhanteerbaar. Het woonplaatscriterium levert in dit geval bovendien minder problemen op, omdat als de adoptief ouders in Nederland wonen ook adoptie over het algemeen in Nederland zal plaatsvinden.

Met betrekking tot artikel 4 moge de commissie uw aandacht vragen voor het feit dat deze bepaling niet duidelijk maakt wat rechtens is als erkenning voor de geboorte heeft plaatsgevonden, hetgeen in het bijzonder tot problemen kan leiden wanneer de vader ten tijde van de erkenning nog wel maar bij de geboorte van het kind niet meer de Nederlandse nationaliteit bezit.

Voorts moge de commissie erop wijzen dat in de toelichting op dit artikel ten onrechte niet is vermeld dat erkenning (wettiging) staande huwelijk wel terugwerkt (artikel 1:217 BW). De vraag laat zich stellen wat hiervan het gevolg ten aanzien van de nationaliteit van het kind is.

Ten aanzien van artikel 6, lid 3, stelt de commissie voor om het woord «schip» te vervangen door «zeeschip», omdat een binnenvaartschip geen nationaliteit heeft.

Hoofdstuk 3. De verlening van het Nederlanderschap

De commissie acht het op zichzelf juist dat voor naturalisatie een verdergaande eis van verbondenheid met Nederland wordt gesteld dan het gedurende vijf jaar woonplaats of werkelijk verblijf in Nederland gehad hebben. Zij acht het een onvermijdelijkheid dat het in dit verband gebruikte criterium van «inburgering» een zekere vaagheid heeft.

De commissie heeft voorts aandacht besteed aan de vraag of naturalisatie door de administratie of door de rechter zou dienen te geschieden. Indien men naturalisatie meer als een recht dan als een gunst beschouwt, is er wat voor te zeggen om de rechter te laten beslissen. Het is evenwel de vraag of de rechter voldoende mogelijkheden heeft om het nodige onderzoek te verrichten. De commissie is daarom van oordeel dat hier eerder een taak voor de administratie dan voor de rechter ligt.

De commissie zou de verblijfseis van vijf jaar tot drie jaar willen verkorten voor personen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten hoewel zij deze zouden hebben kunnen verkrijgen door de hierboven in verband met hoofdstuk 2 genoemde optie.

De bedoeling van het woord «zo nodig» in artikel 8, lid 2, is volgens de commissie onvoldoende duidelijk.

In artikel 15 ziet de commissie geen goede grond voor de uitbreiding van de thans geldende bepaling (artikel 4 Wet op het Nederlanderschap) met een categorie «in verband met bijzondere verdiensten voor het Koninkrijk».

Ten slotte merkt de commissie op, dat in artikel 10, lid 2, de woorden «voorafgaande aan het verzoek» zouden dienen te luiden «voorafgaande aan de beslissing over het verzoek», indien het de bedoeling is – hetgeen redelijk lijkt – dat ook veroordelingen die plaatsvinden tijdens de behandeling van het verzoek, in aanmerking worden genomen.

Hoofdstuk 4. Verkrijging van het Nederlandschap in verband met het huwelijk

De commissie is van oordeel dat de hier geregelde kennisgevingsprocedure de verkrijging van het Nederlandschap te gemakkelijk maakt. Zij wijst erop, dat in het bijzonder de Nederlandse sociale wetgeving ons land voor buitenlanders zeer aantrekkelijk maakt. Zij acht het daarom bezwaarlijk om aan het enkele feit van een huwelijk met een Nederlander of een Nederlandse de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit te verbinden zonder dat overigens van een reële band van het echtpaar met Nederland is gebleken. Zij vreest dat deze mogelijkheid licht tot misbruiken aanleiding kan geven.

De commissie zou het daarom juister achten, indien de keuzemogelijkheid bij huwelijk geheel zou worden afgeschaft en het volgen van de gewone naturalisatieprocedure zou worden voorgeschreven. Wel zou zij de vereisten voor naturalisatie voor dit geval willen afzwakken voor wat betreft de termijn gedurende welke de betrokkene zijn woonplaats of werkelijke verblijf in Nederland moet hebben gehad. Deze termijn zou naar de mening van de commissie op drie jaar dienen te worden gesteld, waarbij bepaald zou kunnen worden dat het verzoek reeds na twee jaar kan worden ingediend. Deze termijn van drie jaar is dezelfde als in het voorontwerp wordt gehanteerd in artikel 18, lid 3. Aldus zou volgens de commissie voldoende recht worden gedaan aan het aspect dat de betrokkene met een persoon van de Nederlandse nationaliteit is gehuwd en zou voorts gehandeld worden in overeenstemming met de eis van artikel 3 van het Verdrag van New York van 20 februari 1957 en van artikel 4 van resolutie nr. 7712 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 27 mei 1977.

De commissie realiseert zich, dat aldus een in de huidige wetgeving aan de vrouw gegeven «recht» ongedaan gemaakt zou worden. Op grond van de hierboven gesignaleerde gevaren vindt zij het echter veeleer geraden om van deze ingeslagen weg terug te keren dan hem verder af te lopen. Dit is ook in overeenstemming met de gelijkstelling van man en vrouw.

De commissie heeft geconstateerd dat de hierboven weergegeven gedachtengang enigszins is terug te vinden in de grondslag van artikel 18, lid 3, van het voorontwerp. De commissie heeft evenwel tegen de uitwerking in deze bepaling bezwaar. Zij zou willen vermijden, dat bij een ingrijpende gebeurtenis als een scheiding van tafel en bed of een echtscheiding oneigenlijke overwegingen als die betreffende het dreigende verlies van de Nederlandse nationaliteit een rol zouden gaan spelen. In de door de commissie voorgestane opzet kan artikel 18, lid 3, zonder veel bezwaar gemist worden.

Hoofdstuk 5. Het verlies van het Nederlandschap

De commissie is het met de Staatscommissie-IPR eens dat de wet de mogelijkheid moet bieden om ontheffing te verkrijgen van het automatisch verlies van het Nederlandschap na vijftien jaar woonplaats buiten het Koninkrijk. Al zal in veel gevallen laatstgenoemd feit inderdaad de conclusie rechtvaardigen, dat de betrokkene geen reële band (meer) heeft met Nederland, toch zal dit laatste niet steeds het geval zijn. Men denke bij voorbeeld aan de vele Nederlanders in dienst van internationale lichamen of Nederlandse concerns. Juist dergelijke, min of meer internationaal levende personen, kunnen zeer goed een tweede nationaliteit hebben waarmee zij minder binding hebben dan met de Nederlandse nationaliteit.

De commissie meent dat van geval tot geval zal moeten worden gezien of er reden is om de ontheffing te verlenen zonder dat het mogelijk is om in zijn algemeenheid te formuleren wanneer ontheffing verleend of geweigerd moet worden. Zij stelt daarom voor de ontheffingsmogelijkheid als een discretionaire bevoegdheid («Onze Minister kan ...») te formuleren, welke bevoegdheid uiteraard met de rechtens vereiste zorgvuldigheid zal (dienen te) worden uitgeoefend.

De commissie is verder van oordeel dat er bij kinderen die in het buitenland zijn geboren en die nimmer in Nederland hebben gewoond, geen reden is om de in artikel 18, lid 1, onder c, genoemde termijn ingaande bij hun meerderjarigheid vijf jaar te doen zijn. Een termijn van één jaar na de meerderjarigheid acht de commissie in dergelijke gevallen voldoende. Om de regeling niet te gecompliceerd te maken zou hierbij de Nederlandse meerderjarigheidsgrens zijn aan te houden, ook indien het land van de woonplaats een andere, hogere meerderjarigheidsgrens kent.

De commissie ziet verder geen goede reden voor het voorbehoud dat schuilt in het woord «kan» in de tweede volzin van lid 2 van artikel 18. Zij stelt voor om dit woord te vervangen door «wordt».

Hoofdstuk 6. Vaststelling van het Nederlanderschap

Uwe excellentie beschikt reeds over een rapport dat de staatscommissie op 31 maart 1971 aan u heeft uitgebracht naar aanleiding van een adviesaanvraag van uwe excellentie betreffende een departementaal ontwerp van «Wet betreffende nationaliteitsvaststelling». De commissie moge voor dit onderwerp mede verwijzen naar dat rapport en in het bijzonder naar de daarbij gevoegde bewerking van het wetsontwerp en ontwerp-toelichting. Zoals uit het volgende zal blijken, staat de commissie iets gereserveerder tegenover een ieder, dan de Subcommissie Burgerlijk Recht van de staatscommissie die het genoemde rapport heeft opgesteld. Bovendien kan de commissie zich verenigen met de in het onderhavige voorontwerp gemaakte keuze om de vaststelling door de Minister te doen plaatsvinden. Deze brengt mee dat een administratiefrechtelijk beroep mogelijk is, een mogelijkheid die nog niet bestond toen het rapport van de Subcommissie Burgerlijk Recht van de staatscommissie werd uitgebracht. De keus van de commissie valt thans op de administratiefrechtelijke rechtsgang omdat de vaststelling in zeer veel gevallen de verhouding tot de overheid bepaalt. Bovendien biedt de administratiefrechtelijke rechtsgang betere mogelijkheden om tot een aanvaardbare vaststelling met werking jegens een ieder te komen dan de rechtsgang voor de civiele rechter. Het feit dat de op grond van hoofdstuk 6 gedane vaststelling kan afwijken van hetgeen eerder door de gewone rechter is aangenomen ten aanzien van de nationaliteit van de betrokkene is naar de mening van de commissie een aanvaardbare consequentie van de relatieve werking van dergelijke beslissingen.

De commissie stemt in met de gedachte dat de burger de mogelijkheid moet hebben om in zijn verhouding met de Nederlandse overheid (waaronder mede te begrijpen de fiscus en de strafrechter) eens en voor al te doen vaststellen of hij de Nederlandse nationaliteit heeft. Voor zo'n vaststelling is de in het ontwerp voorgestelde procedure afdoende.

Wil men – zoals het ontwerp voorstelt – de vaststelling ook bindend doen zijn in de verhouding van de betrokkene met andere personen, dan is hiervoor nodig dat deze andere personen in de gelegenheid worden gesteld om aan hen bekende, doch door de betrokkene – al dan niet met opzet – niet aan de Minister verschaft, van belang zijnde gegevens in de vaststelling te doen betrekken. De commissie acht het vrijwel uitgesloten om een procedure te ontwikkelen die werkelijk afdoende in deze behoefte voorziet. Zou men aan derden daarentegen de mogelijkheid geven om naar gelang zij van de vaststelling kennis krijgen, herziening van de vaststelling te vragen, dan zou aan de betekenis van de vaststelling teveel afbreuk worden gedaan. Evenzeer zou de commissie het een ongewenste situatie vinden als de rechter een conform hoofdstuk 6 verrichte vaststelling zonder meer terzijde kon stellen. Zij stelt daarom voor voor derden wel de mogelijkheid open te laten om de juistheid van zo'n vaststelling in rechte te betwisten, maar de rechter te verplichten om, indien hij de betwisting voorshands terecht geschied acht, een revisie van de vaststelling uit te lokken door middel van een verwijzing zoals voorzien in artikel 21 (vide infra).

Tegen de mogelijkheid voor de burgerlijke rechter om, indien in een procedure het al dan niet Nederlander zijn van een procespartij van belang is, hierover een bindende vaststelling te doen uitlokken, ziet de commissie geen bezwaar mits de wederpartij in de gelegenheid wordt gesteld om zich in de vaststellingsprocedure te doen horen, hetgeen mede het recht van beroep impliceert. Hierin wordt in het voorontwerp ten onrechte niet voorzien.

Te zwaar vindt de commissie evenwel de verplichting om zo'n vaststelling steeds te doen vragen wanneer het bezit van de Nederlandse nationaliteit in een procedure aan de orde komt. Voor vele procedures zal een dergelijke maatregel te zwaar of te tijdrovend zijn.

De commissie moge er overigens op wijzen, dat artikel 21 van het voorontwerp niet voorziet in een oplossing voor het geval de betrokkene nalaat om de opgedragen vaststellingsprocedure in gang te zetten. Wellicht zou aan de rechter de bevoegdheid kunnen worden gegeven om zelf de vaststellingsprocedure aanhangig te maken.

Het zou verder goed zijn om in het ontwerp of de toelichting duidelijker te doen uitkomen dat met de termen «belanghebbende (partij)» en «betrokken partij» in de artikelen 21 e.v. steeds (slechts) de persoon is bedoeld om wiens nationaliteit het gaat.

De commissie meent dat er behoefte aan bestaat ook de nationaliteit van een overleden persoon te kunnen doen vaststellen op de wijze als in hoofdstuk 6 voorzien. In het systeem van het ontwerp, waarin de vaststelling ook gevraagd kan worden ten aanzien van een tijdstip in het verleden, is het niet goed verdedigbaar dat deze mogelijkheid niet ook ten aanzien van een overleden persoon wordt geboden. Wel zou geregeld moeten worden door wie de vaststelling gevraagd kan worden, met name in het licht van de onzekerheid die er kan bestaan over de vraag wie de erfgenaam is, zolang de nationaliteit van de overledene niet vaststaat. Naar de mening van de commissie zou dit verzoek door iedere belanghebbende moeten kunnen worden ingediend.

De commissie kan zich er overigens mee verenigen dat derden niet een bindende vaststelling kunnen vragen van de nationaliteit van levende personen. Wel zou, naar zij meent, de wet de mogelijkheid dienen te openen voor de Minister van Justitie om ambtshalve tot een bindende vaststelling over te te gaan. Niet alleen kan de Nederlandse overheid hierbij een gerechtvaardigd belang hebben, maar ook zou aldus voorzien kunnen worden in een aantal gevallen waarin derden belang bij zo'n vaststelling hebben.

Met betrekking tot de hoofdstukken 7, 8 en 9 heeft de commissie geen opmerkingen.

Onze commissie neemt aan dat het in de bedoeling van uwe excellentie ligt om – evenals is geschied met het rapport van de Staatscommissie-IPR – dit rapport te publiceren.

In de hoop dat de commissie met het vorenstaande aan het verzoek van uwe excellentie heeft voldaan verblijf ik met gevoelens van de meeste hoogachting,

Uw dienstwillige,
W. C. L. van der Grinten