

Zitting 1981–1982

16 947 (R 1181)**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. 6****VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 2 augustus 1982

De vaste Commissie voor de Naturalisatie¹, welke belast is met het voorbereidend onderzoek van het wetsontwerp, heeft de eer als volgt verslag van haar voorlopige bevindingen uit te brengen.

Met voldoening stelden de leden van de CDA-fractie vast dat de toenmalige bewindsvrouw het tot stand komen van een aantal internationale verdragen op het gebied van het nationaliteitsrecht heeft aangegrepen om de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap grondig te herzien en een overzichtelijke, praktisch hanteerbare en gemakkelijk toegankelijke wet aan te bieden.

Eveneens met genoegen stelden genoemde leden vast dat ook in dit wetsontwerp de nodige aandacht wordt geschonken aan de door hen van zo grote betekenis geoordeelde gelijkberechtiging van man en vrouw. Zij onderschreven het uitgangspunt dat de verlening van het Nederlanderschap eerder als een aan bepaalde voorwaarden gebonden verkrijging van een recht door een in Nederland ingeburgerde vreemdeling moet worden beschouwd dan als een gunst. Gelukkig oordeelden zij de verlegging van de bevoegdheid tot verlening van het Nederlanderschap naar de Kroon, waardoor de wetgever ontlast wordt, die echter wel de kaders voor de naturalisaties vaststelt.

Deze leden constateerden op grond van de reacties en de memorie van toelichting dat in het voorleggende wetsontwerp de volgende drie knelpunten voorkomen. a. beperking staatloosheid en derde-generatieprobleem, b. beperking meervoudige nationaliteit, en c. het criterium van inburgering.

Ad a. Twee argumenten worden genoemd voor de afwijzing van een toekenning van de nationaliteit van rechtswege bij de geboorte aan personen die anders staatloos zouden zijn: de in ons land prevalerende opvatting dat voor het Nederlanderschap een reële band met Nederland nodig is en moeilijkheden bij de toepassing van de vreemdelingenwetgeving. De C.D.A.-leden vroegen zich af of deze argumenten zwaar genoeg zijn om de keuze voor een optierecht te rechtvaardigen. Met name zouden zij gaarne vernemen welke dan de moeilijkheden zijn die zich zouden voordoen bij de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving. Hoe oordeelt de Regering over het feit dat er mogelijk – door te kiezen voor het optierecht – vele duizenden staatloze kinderen in de toekomst in Nederland zullen verblijven, dit tegen het licht van de intentie staatloosheid zo veel mogelijk te beperken?

¹ Samenstelling: Haas-Berger (PvdA), voorzitter, Patijn (PvdA), Wessel-Tuinstra (D'66), Gualthérie van Weezel (CDA), Tripels (VVD), Van den Toorn (CDA), De Jonge (CDA).

Deze derde-generatiekinderen hebben toch een reële band met Nederland zolang hun ouders in Nederland verblijven?

Voor de goede orde merkten deze leden op dat naar hun mening de nadelen van het niet hebben van een nationaliteit dermate groot zijn voor het betrokken individu, dat de beperking van staatloosheid zeer grote prioriteit verdient en alleen in zeer exceptionele omstandigheden uitzonderingen kunnen worden geaccepteerd.

Is het juist, zoals gesuggereerd wordt in de binnengekomen brief van het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers, dat de keuze voor het optierecht met name werd bepaald door de verlangens van dit Inspraakorgaan of kunnen er nog meer redenen voor worden aangegeven? Genoemde leden gaven de Regering in overweging het wetsontwerp zo te wijzigen dat aan deze derde-generatiekinderen automatisch het Nederlandschap wordt verleend met een mogelijkheid tot afstandsverklaring, waardoor ook de wens van het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers gehonoreerd kan worden.

Ad b. De C.D.A.-leden stelden voorop dat zij de problematiek van het voorkomen van dubbele nationaliteit wensen te plaatsen tegen de achtergrond van het minderhedenbeleid. Zij waren enigermate teleurgesteld dat in de memorie van toelichting deze relatie niet genoemd noch nader wordt toegelicht. Niet te ontkennen valt dat het toestaan van dubbele nationaliteit mogelijkerwijze de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving vergemakkelijkt. Hoewel genoemde leden grote waarde hechtten aan deze integratie deelden zij het standpunt van de Regering dat de nadelen groter zijn dan de voordelen. Voor degene die geen Nederlander wenst te worden, maar wel langdurig in Nederland verblijft, zal het minderhedenbeleid een oplossing moeten bieden. Deze leden zagen dan ook geen aanleiding, zoals van diverse zijde bepleit, het juridisch instrument van dubbele nationaliteit als middel in het minderhedenbeleid te gebruiken. Wel benadrukt deze redenering nog eens het belang van een adequaat minderhedenbeleid.

Ad c. In de memorie van toelichting wordt reeds geconstateerd dat het criterium van inburgering aan een zekere vaagheid lijdt en daaraan wordt, behoudens de veronderstelling dat inburgering in algemene zin een zekere aanvaarding van de Nederlandse maatschappelijke verhoudingen inhoudt, geen nadere verduidelijking toegevoegd. Wie is belast met het genoemde onderzoek en welke garanties zijn er voor een uniforme beoordeling, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie zich af. Zou het niet de voorkeur verdienen artikel 7 zo aan te passen dat er ter zake nog een nadere regelgeving zal worden vastgesteld, waarbij tegelijkertijd onderzocht kan worden in hoeverre de procedure vereenvoudigd en bekort kan worden? Genoemde leden konden zich niet vinden in de hier en daar aangedragen suggestie het begrip inburgering geheel te laten vervallen. Zij gingen ervan uit dat iemand die Nederlander wil worden, ook affiniteit met onze samenleving dient te hebben. Het simpele feit alleen dat iemand het Nederlandschap verlangt, oordeelden zij van te weinig gewicht om iemand te naturaliseren.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. spraken er hun waardering over uit dat de nationaliteitswetgeving een algemene herziening ondergaat, niet in de laatste plaats wegens de totstandkoming van een aantal verdragen die zullen moeten worden bekrachtigd. De huidige Wet op het Nederlandschap vertoont door de vele wijzigingen die sinds het van kracht worden van de wet tot stand zijn gebracht weinig systematiek en blinkt niet uit door overzichtelijkheid. Een nieuwe opzet van deze materie is dus zeker toe te juichen, in het bijzonder ook omdat enkele uitgangspunten zoals de gelijke behandeling van vrouw en man en de consequenties daarvan in dit wetsontwerp zij neergelegd.

De memorie van toelichting stelt, dat het karakter van de naturalisatie veranderd is en van een gunst geleidelijk aan is overgegaan naar een recht, waarop de ingeburgerde vreemdeling onder bepaalde voorwaarden aanspraak kan maken. Het wetsontwerp zou dit recht nog versterken. Toch

riep deze opmerking bij de bovengenoemde leden nog wel enige vragen op. In hoeverre wordt de uitvoering van het wetsontwerp veranderd en aangepast aan de eisen van zekerheid voor de justitiabele? Momenteel duurt een verzoek tot naturalisatie erg lang, kan althans erg lang duren, indien het onderzoek door de politie en openbaar ministerie veel tijd in beslag neemt of het apparaat door overbelasting de tijd niet kan vinden. Wat denkt de bewindsman te doen om deze onzekerheid weg te nemen? Hoe denkt hij er over hiertoe een bepaling van fictieve weigering op te nemen, indien na een bepaald tijdsverloop na de indiening van het verzoek nog geen positieve beslissing is genomen?

In het wetsontwerp is het systeem verlaten dat de naturalisatie bij wet moet geschieden. Nu in alle gevallen bij afwijzing van een verzoek een beroep op de administratieve rechter kan worden gedaan, is een belangrijke verbetering tot stand gekomen. Waarom echter de beslissing tot naturalisatie bij Koninklijk en niet bij ministerieel besluit genomen wordt, achtten deze leden nog niet duidelijk.

Deze leden waren ook overtuigd van de noodzaak tot rechtszekerheid ten aanzien van het bezit van de Nederlandse nationaliteit. Over de wijze waarop de oplossing is gevonden waren zij niet door de argumentatie overtuigd.

Het onderhavige wetsontwerp dient mede om de Nederlandse nationaliteitswetgeving aan drie internationale verdragen aan te passen. De bekrachtiging van deze verdragen en de eventuele voorbehouden zullen afhangen van de uiteindelijke tekst van het wetsvoorstel.

De beperking van staatloosheid kan op zich alleen maar als positief ervaren worden; de uitwerking is niet altijd consequent doorgetrokken, met name ten aanzien van de derde generatie. De beperking van meervoudige nationaliteit zou echter meer problemen met zich kunnen brengen. Allereerst is de vraag of het – terecht – gehanteerde uitgangspunt van gelijkheid van vrouw en man en de consequentie daarvan voor de kinderen wel mogelijk is onder de vigueur van het Verdrag van Straatsburg.

In de commentaren op het wetsontwerp wordt gevraagd waarom men zich zo sterk zou moeten kanten tegen het verschijnen van meervoudige nationaliteit. Het verkrijgen van de nationaliteit is een recht. Het zou bovendien zo zijn dat de burgers van een staat, als zij daar lang gevestigd zijn, beter de nationaliteit van dat land kunnen hebben, indien zij dat wensen, ook voor dat land zelf. Niet-Nederlanders hebben minder rechten; de algemene tendens is, hen – als ingezetenen – meer rechten te geven, zoals kiesrecht bij gemeentelijke verkiezingen. Velen, zeker de tweede generatie, zouden wellicht voor het Nederlanderschap kiezen, hetgeen vervreemding van de Nederlandse maatschappij misschien zou kunnen voorkomen als daar niet het gevolg aan verbonden zou zijn dat zij hun oude nationaliteit zouden moeten opgeven. Dit zou bij hen en bij hun ouders emotionele gevolgen kunnen teweegbrengen, omdat men als het ware het gevoel heeft zich effectief en daadwerkelijk los te maken van de voor hen zo belangrijke eigen cultuur. Het argument, dat men er dan eigenlijk nog niet aan toe is Nederlander te worden, zou niet opgaan. Men kan zich óók met Nederland verbonden voelen en juist omdat men daar verder naar toe wil groeien graag de Nederlandse nationaliteit hebben. Wil de bewindsman zijn reactie op deze stellingname geven? Volgens sommige rechtssystemen kan men geen afstand doen van de eigen nationaliteit, anderen kunnen dit moeilijk (vluchtelingen). Hoe verhoudt zich dit met het streven ter voorkoming van dubbele nationaliteit?

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met grote instemming van het onderhavige wetsontwerp kennis genomen. De nieuwe opzet, de verbetering van de systematiek en de redactionele aanpassing gaven de wetgeving op dit terrein niet alleen een nieuw jasje, maar droegen er tevens zorg voor dat de nieuwe bepalingen worden aangepast aan de huidige rechtsopvattingen, de diverse internationale verplichtingen en aan het beginsel van de gelijke behandeling van man en vrouw.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden bij de bestudering van het wetsontwerp dankbaar gebruik gemaakt van het artikel van Mr. G.-R. de Groot (Nederlands Juristenblad, 28 november 1981, afl. 42). Daarnaast hadden de diverse bij de memorie van toelichting horende bijlagen, waarin de adviezen van de Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken, de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht en de Staatscommissie voor de Nederlandse Burgerlijke Wetgeving zijn neergelegd, deze leden ook mede geïnspireerd tot een aantal nadere vragen en opmerkingen over het wetsontwerp.

Hoewel de hier aan het woord zijnde leden in principe de onwenselijkheid van het hebben van een dubbele nationaliteit onderschreven, hadden zij toch in de memorie van toelichting te weinig argumenten aangetroffen, die de onwenselijkheid duidelijk onderbouwen. Over het algemeen, zo stelden deze leden, zal die dubbele nationaliteit voor de betrokkenen geen onoverkomelijke problemen opleveren. Het tegendeel zal eerder het geval zijn. Voor de betrokken staten zal het nadeel eveneens gering zijn, zeker voor die staat voor wiens nationaliteit uiteindelijk wordt geopteerd. Deze leden vroegen zich in dat kader af, of het wel juist is de kinderen, waarvan de ouders de Nederlandse nationaliteit hebben verloren, na het bereiken van de meerderjarigheid geen optierecht meer te verlenen. Als, blijkens de memorie van toelichting, van die mogelijkheid heel weinig gebruik wordt gemaakt, is het de vraag of de huidige bepaling zo nodig moet wijken voor de nieuwe bepaling, vervat in artikel 8.

Deze leden wensten ook nadere opheldering over het verband tussen dit wetsontwerp en de wetsontwerpen die de verlaging van de meerderjarigheidsgrens regelen. Is de conclusie juist dat het onderhavige wetsontwerp, gezien de leeftijdsbepalingen die er in voorkomen, pas in werking kan treden nadat de verlaging van de meerderjarigheid geëffectueerd is? Zo nee, worden er dan alsnog overgangsbepalingen aan dit wetsontwerp toegevoegd?

De leden van de V.V.D.-fractie hadden ook de nodige bedenkingen tegen het in het wetsontwerp ingevoerde criterium, dat personen die onze nationaliteit wensen te verkrijgen «ingeburgerd» moeten zijn in de Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse samenleving. Deze leden deelden overigens de mening van de Regering, dat aan het verlenen van de Nederlandse nationaliteit, anders dan via geboorte, adoptie of huwelijk, behoorlijke eisen gesteld mogen worden. Het was voor hen echter de vraag of het nu voorgestelde criterium wel voldoende duidelijkheid biedt en niet een te grote rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid mogelijk maakt.

Deze leden hadden in de memorie van toelichting node een reactie gemist op de commentaren zoals de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke vraagstukken en de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht die hebben geleverd. Kan de Regering mededelen hoe in andere landen soortgelijke artikelen zijn geredigeerd?

De hier aan het woord zijnde leden wensten ook nog ingelicht te worden over het verband tussen dit wetsontwerp en een aantal aspecten van het vreemdelingenrecht. Acht bij voorbeeld de Regering de juridische mogelijkheden om het Nederlanderschap te verkrijgen voor leden van de tweede generatie buitenlanders via dit wetsontwerp wel voldoende verankerd? Zijn wat dat betreft, de bepalingen zoals die voorkomen in artikel 9 ten aanzien van de tweede generatie, zeker als men hier geboren is, nog wel redelijk te noemen? Is de Regering bereid aan te geven wat volgens haar de raakvlakken van de nationaliteitswetgeving met de vreemdelingenwetgeving zijn?

Deze leden zouden in dit kader, ook gaarne het oordeel van de Regering vernemen over het vraagstuk of de criteria ten aanzien van het verlenen van een nationaliteit strakker omlijnd mogen worden naarmate de opnamecapaciteit van een bepaald land zowel getalsmatig als psychologisch haar grenzen nadert.

Met instemming begroetten de leden van de fractie van D'66 de indiening van dit ontwerp voor de Wet op het Nederlandschap ter vervanging van de huidige wet, waarvan de datum van indiening bijna een eeuw achter ons ligt. Het leek hen van groot belang dat er een optimale wetgeving op het gebied van de naturalisatie bestaat, met name nu in Nederland grote groepen mensen wonen met een andere nationaliteit, van wie het zeer wel denkbaar is dat zij zich blijvend in Nederland zullen vestigen en die derhalve de mogelijkheden tot naturalisatie zullen overwegen.

De lezing van het wetsontwerp, de memorie van toelichting en de commentaren daarop van velerlei zijde gaven hen niettemin aanleiding tot het maken van de hieropvolgende opmerkingen ten einde die optimale wetgevingssituatie waarover zij spraken, ook daadwerkelijk te bereiken. Bij het maken van de kanttekeningen werden deze leden met name geleid door een drietal algemene overwegingen, waarvan helaas moest worden geconstateerd dat zij naar de mening van deze leden onvoldoende door de Regering bij de concrete uitwerking van het ontwerp van wet in beschouwing zijn genomen.

Allereerst betrof dat, zoals in de memorie van toelichting ook reeds gemeld wordt, de historische ontwikkeling van de verlening van naturalisatie van gunstbetoon naar het karakter van de aan bepaalde voorwaarden gebonden verkrijging van een recht. Hier en daar onderkenden zij in de voorgestelde regeling elementen die het karakter van recht voor de vreemdeling sterk uithollen.

Een tweede algemeen punt van kritiek betrof het feit dat bij regelingen als deze in zijn algemeenheid de belangen van de betrokken personen bij deze leden prioriteit kregen boven het belang van het gestroomlijnde overheidsbeleid, hoe van zelfstandige betekenis dit ook mag zijn. Met name waar het – zoals hier – gaat om toch veelal al kwetsbare personen, zoals vluchtelingen en «economisch vluchtelingen».

Een progressief familie- en jeugdrecht zagen deze leden ten slotte als derde toetssteen waaraan de voorgestelde regeling mede onderworpen dient te worden. De toenemende mondigheid van minderjarigen brengt immers een zeer zelfstandige plaats voor de minderjarige in de samenleving. Zijn positie is een minder afhankelijke geworden dan die waarvan de huidige wetgeving uitgaat. In die lijn ligt verlaging van de meerderjarigheidsgrens tot 18 jaar dan ook zeker voor de hand.

In de onderhavige regeling zijn vele bepalingen (mede) van toepassing op minderjarigen. Deze leden vroegen zich derhalve af in hoeverre met de gewijzigde positie van de minderjarige in de samenleving bij het ontwerpen van de bepalingen rekening is gehouden, afgezien van de verlaging van de meerderjarigheidsgrens. Is daarbij overleg geweest met die deskundigen van het departement die betrokken zijn bij regelingen omtrent de rechtspositie van minderjarigen, zo wilden deze leden graag weten. Welke problemen doen zich voor als het gaat om minderjarige vreemdelingen, afkomstig uit een andere cultuur met wellicht een minder gekwalificeerd onderwijsstelsel, in verband met naturalisaties? Het had deze leden zeer bevreemd dat elke verwijzing in de memorie van toelichting naar de samenhang van de voorgestelde regeling met het door de Regering te voeren minderhedenbeleid schijnt te ontbreken. Zowel in de ontwerp-Minderhedennota als het rapport Etnische Minderheden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt verwezen naar dit wetsontwerp als belangrijk instrument van het minderhedenbeleid. Kan de Staatssecretaris de samenhang alsnog aangeven?

De leden van de P.S.P.-fractie konden zich verenigen met de noodzaak om te komen tot herziening van de Wet op het Nederlandschap. Het onderhavige wetsontwerp bevat een aantal vernieuwingen en verbeteringen, waarin deze leden zich konden vinden, zoals de grotere overzichtelijkheid van het ontwerp, de gelijkstelling van man en vrouw en het verschuiven van naturalisatie van gunst naar recht. Zij hadden echter nog een aantal opmerkingen en vragen.

Het wetsontwerp sluit nauw aan bij de vreemdelingenwetgeving en het vreemdelingenbeleid in het algemeen. Dat achtten de P.S.P.-leden vanuit het oogpunt van samenhang van wetgeving een goede zaak, maar zij wilden daarbij de kanttekening maken, dat het vreemdelingenbeleid momenteel grotendeels bepaald wordt door een onoverzichtelijke hoeveelheid circulaire's ter aanvulling c.q. uitwerking van de Vreemdelingenwet, die de rechtszekerheid voor vreemdelingen zeker niet ten goede komt. Dit laatste wordt ook veroorzaakt door de interpretatie van genoemde circulaire's door en het restrictieve toelatingsbeleid van het Ministerie van Justitie. Naar de mening van de leden van de P.S.P.-fractie moet voorkomen worden dat een te nauwe aansluiting bij het vreemdelingenbeleid bij aanvraag tot naturalisatie tot rechtsonzekerheid kan leiden.

Een van de uitgangspunten van het ontwerp is het voorkomen van meervoudige nationaliteit. Het wetsontwerp is daar tweeslachtig in. Enerzijds schept het vele mogelijkheden voor het verkrijgen van meervoudige nationaliteit, onder andere doordat de Nederlandse ouder de Nederlandse nationaliteit doorgeeft. Anderzijds tracht het wetsontwerp aan te sluiten bij het Verdrag van Straatsburg. Kan nader worden uiteengezet waarom meervoudige nationaliteit ongewenste gevolgen voor de betrokkenen kan hebben (blz. 3 memorie van toelichting)? In dit verband zij gewezen op de opmerkingen van een van de leden van de P.S.P.-fractie bij de UCV over het vreemdelingenbeleid op 1 maart 1982, waarin zij het belang aangeeft van het hebben van twee nationaliteiten voor jongeren, opdat remigratiepogingen kunnen worden ondernomen naar het land van herkomst zonder dat men bang hoeft te zijn niet meer terug te kunnen keren. Maar ook kan een meervoudige nationaliteit van belang zijn, wanneer jongeren in Nederland een toekomst willen opbouwen zonder de band door te snijden met hun ouders en hun land van herkomst. Kan de bewindsman hier nader op ingaan?

De leden van de P.P.R.-fractie waren ingenomen met de hoofdlijnen van het voorliggend wetsontwerp, dat zij beschouwden als een zeer principiële wijziging van het Nederlandse nationaliteitsrecht.

Zij benadrukten het belang van de beëindiging van de discriminatie van de vrouw op het punt van de Nederlandse nationaliteitstoewijzing door geboorte uit een Nederlandse staatsburgeres en de verwerving van de Nederlandse nationaliteit door de buitenlandse partner van een Nederlandse staatsburgeres.

De voorgestelde overzichtelijke uniforme procedure bij het vaststellen van het Nederlanderschap in twijfelgevallen merkten deze leden aan als een belangrijke verbetering van de huidige situatie.

Ten slotte merkte de P.P.R.-fractie op het verheugend te vinden dat naturalisatie van een vreemdeling die voldoet aan de voorwaarden van de wet niet meer verleend wordt als een gunst maar als verwezenlijking van een recht.

De leden van de R.P.F.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsontwerp. Zij erkenden, dat de huidige, negentig jaar oude wetgeving aan systematische en redactionele herziening toe is, maar hadden enige moeite met het accent, dat de memorie van toelichting legt op gewijzigde opvattingen en eisen des tijds. Zij vroegen of de Regering het begrip gelijkheid een ruimere inhoud geeft dan gelijkwaardigheid. Deze leden meenden dat, ook zonder het gelijkheidsbeginsel onverdeeld aan te hangen, er aanleiding is het nationaliteitsrecht van mannen en vrouwen opnieuw te bezien, maar achtten zeker redenen aanwezig om voorkeur te geven aan de nationaliteit van de vader, wiens naam het kind draagt.

De leden van de R.P.F.-fractie stemden in met vereenvoudiging van de naturalisatieprocedure, die in de praktijk weinig meer met wetgeving gemeen heeft. Zij meenden, dat de nieuwe methode de gewichtige zaak van naturalisatie met voldoende waarborgen omkleedt.

Deze leden vroegen de Regering een overzicht te verstrekken van de aantallen genaturaliseerde personen in de afgelopen tien jaren, onderverdeeld naar land van herkomst c.q. vorige nationaliteit. Zij zouden graag tevens vermeld zien hoeveel personen in die jaren in omliggende landen zijn genaturaliseerd. Mochten deze cijfers reeds zijn gepubliceerd, dan zagen zij gaarne vermelding van de vindplaats.

De R.P.F.-leden vonden het een goede zaak dat een vrouw die met een Nederlander huwt niet meer praktisch automatisch de Nederlandse nationaliteit verkrijgt, daar deze regel schijnhuwelijken kan bevorderen.

Zij betuigden ook hun instemming met de bepalingen tot beperking van de staatloosheid, die voor de betrokkene zoveel grote problemen kan opleveren. In dat verband verbaasde het deze leden dat de Regering geen optierecht wil toekennen aan meerderjarige erkende, gelegitimeerde of geadopteerde personen. Zij vroegen waarom in deze de suggestie van de commissie van advies niet is overgenomen.

Ook artikel 6 achtten deze leden minder gewenst in verband met de bestrijding van staatloosheid. Zij gaven de voorkeur aan de bepaling uit het voorontwerp, die overeenkomt met regelingen in andere landen. Zij konden zich misbruik van die bepaling moeilijk voorstellen en vroegen de Regering daarvan concrete voorbeelden te geven en tevens ervaringen in bedoelde landen te vermelden.

De leden van de R.P.F.-fractie leidden uit de samenhang van de artikelen 8 en 9 af, dat de echtgenoot van een Nederlander de Nederlandse nationaliteit kan worden onthouden. Indien in zo'n geval het vreemdelingenrecht toelating van deze echtgenoot tot ons land belemmert, zou samenleven van de echtgenoten in Nederland onmogelijk zijn.

Op welke wijze zal recht worden gedaan aan artikel 23, lid 2, van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat een onvoorwaardelijk recht om te huwen en een gezin te stichten, garandeert?

De G.P.V.-fractie had met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot invoering van een nieuwe Wet op het Nederlandschap. Met de Regering onderschreef zij de wenselijkheid van vervanging van de in vele opzichten verouderde regeling in de wet van 1892. Het sprak haar aan, dat de rechtszekerheid in het wetsvoorstel zo'n centrale plaats heeft gekregen. Ook het vervallen van de regel dat naturalisatie bij wet plaatsvindt, achtte zij een verbetering. Voorts had deze fractie waardering voor de aandacht die in het voorstel wordt geschonken aan de positie van man en vrouw in het nationaliteitsrecht.

Zij had het echter als een gemis ervaren, dat in de memorie van toelichting niet uitdrukkelijk wordt ingegaan op het wezen van het Nederlandschap. Wel wordt geconstateerd, dat naturalisatie wordt ontdaan van achterhaalde opvattingen over de nationaliteit (blz. 14), maar wat de opvattingen van de Regering over de nationaliteit naar huidige inzichten zijn komt niet aan de orde. Aan het Nederlandschap zijn tal van rechtsgevolgen verbonden, er worden eisen gesteld aan hen die het Nederlandschap begeren of bezitten, maar met welke rechtsgrond deze eisen worden gesteld is minder duidelijk. De G.P.V.-fractie zou het op prijs stellen als de Regering alsnog zou willen ingaan op de betekenis en waarde die in deze tijd aan de Nederlandse nationaliteit moet worden toegekend. Tegen die achtergrond zal de discussie over de eisen die aan het verkrijgen of behouden van het Nederlandschap moeten worden gesteld kunnen worden verhelderd.

De G.P.V.-fractie kon zich voorstellen, dat in het wetsvoorstel getracht wordt ongerechtvaardigde verschillen in behandeling van man en vrouw weg te nemen. Zij was echter van mening, dat niet elk verschil in positie bij voorbaat als ongerechtvaardigd dient te worden bestempeld. De consequenties van een volledig gelijke behandeling kunnen zodanig zijn, dat zij niet opwegen tegen het belang van zo'n behandeling. Juist als uitgegaan wordt van de eenheid van de gezinsband kan een keuze tussen man en vrouw binnen het gezinsverband verantwoord zijn zonder dat sprake is van discriminatie.

Genoemde fractie kon zich goed verplaatsen in de bezwaren die vanuit de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht zijn aangevoerd tegen het alom doortrekken van de juridische gelijkheid van man en vrouw op het gebied van het nationaliteitsrecht. Zij zou het op prijs stellen als nader op deze bezwaren zou worden ingegaan. In het bijzonder wees zij op het ook door genoemde staatscommissie vermelde Kinderbeschermingsverdrag van 1961. Welke consequenties verwacht de Staatssecretaris voor de uitvoering van dit verdrag van de te verwachten toeneming van bipatrië?

Zij was het eens met de strekking van het voorstel om – als de juridische gelijkheid van man en vrouw volledig wordt doorgevoerd – te streven naar beperking van het aantal gevallen van dubbele nationaliteit. Ook kon zij ermee instemmen, dat man en vrouw dezelfde mogelijkheid krijgen de Nederlandse nationaliteit van de echtgenoot te verwerven. Dat de vraag of de eenheid van nationaliteit in het gezin moet worden nagestreefd nu door de betrokkenen zelf zal moeten worden beantwoord achtte zij ook juist.

Gelukkig was deze fractie met het voorstel om in Nederland geboren staatlozen de gelegenheid te geven te opteren voor het Nederlanderschap. Zij achtte deze procedure met name van belang voor staatloze Zuidmolukkers, die niet tegen hun wil de Nederlandse nationaliteit dienen te ontvangen.

De G.P.V.-fractie meende, dat de voorgestelde bepalingen van hoofdstuk 4 in hoofdzaak neerkomen op het in de wet vastleggen van een gang van zaken, zoals deze thans in de praktijk al wordt gevolgd. Wettelijke vastlegging van richtlijnen vormt als zodanig al een versterking van de rechtszekerheid.

Genoemde fractie zou graag meer duidelijkheid ontvangen over de verschillen tussen naturalisatie van een vreemdeling en het verlenen van een vergunning tot vestiging. De verschillen in rechtsgevolg zijn duidelijk, maar welk verschil in waarde ligt aan de verschillen in rechtsgevolg ten grondslag? Is naturalisatie alleen een wat verzwaarde vorm van toegelaten vestiging? Of moet iemand die de Nederlandse nationaliteit begeert aan andere eisen voldoen?

De G.P.V.-fractie was het ermee eens, dat naturalisatie alleen dient plaats te vinden ten aanzien van vreemdelingen die in de Nederlandse samenleving zijn ingeburgerd. De van verschillende kanten geopperde gedachte om het «ingeburgerd zijn» niet als een constitutieve voorwaarde op te nemen in artikel 7, maar het ontbreken van «inburgering» als een weigeringsgrond in artikel 10 op te nemen sprak haar niet aan. Maar zij was wel van mening, dat de keuze uit beide mogelijkheden niet los gezien kan worden van het antwoord op de vraag of het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit al dan niet in het verlengde ligt van een toegelaten vestiging in Nederland.

Deze fractie achtte het voorts een goede zaak, dat de huwelijksnaturalisatie in het vervolg aan dezelfde eisen zal moeten voldoen als een andere naturalisatie, afgezien van het vereiste van woonplaats of werkelijk verblijf. De eis, dat het huwelijk tenminste drie jaar bestaat, vond zij redelijk en mede in het belang van het voorkomen van schijnhuwelijken.

De positie van vluchtelingen verdient naar de mening van de G.P.V.-fractie bijzondere aandacht. Terecht vermeldt de Memorie van Toelichting (blz. 15) deze categorie als voorbeeld van een groep vreemdelingen, van wie niet verlangd kan worden dat zij het mogelijke doen hun oude nationaliteit te verliezen. Wel meende deze fractie, dat het argument hiervoor niet alleen is, dat van hen niet kan worden verlangd dat zij contact opnemen met de autoriteiten van hun land van herkomst. Aan een vluchteling dient niets in de weg gelegd te worden naar zijn oude vaderland terug te keren als de omstandigheden dit weer mogelijk maken. In ieder geval moet hij niet gedwongen worden tot een handeling, die hij of zijn vroegere landgenoten kunnen beschouwen als een breuk met zijn vaderland. De G.P.V.-fractie vroeg zich af of dit recht van vluchtelingen niet duidelijker dient te worden vastgelegd dan in een algemene formulering «tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd». Staat vast, dat elke erkende vluchteling of de vreemdeling aan wie de B-status is verleend niet met de eis inzake verlies van de oorspronkelijke nationaliteit zal worden geconfronteerd?

De G.P.V.-fractie vond de voorgestelde bepalingen noodzakelijk ter beperking van het aantal gevallen van bipatridie nu dit aantal als gevolg van andere bepalingen in het wetsvoorstel zal gaan stijgen. Zij had er enige moeite mee, dat het zich zonder verlof begeven in vreemde krijgs- of staatsdienst niet meer is opgenomen als grond voor verlies van Nederlanderschap. De ervaringen uit de afgelopen jaren met de vervolging van oorlogsmisdadigers vormen naar haar mening wel een reden terug te komen op het automatisme dat deze verliesgrond tot nu toe kenmerkt. Het kan immers niet de bedoeling zijn een oorlogsmisdadiger vrijuit te laten gaan omdat hij als gevolg van zijn misdaden niet meer onder het bereik van de Nederlandse strafrechter valt. Maar anderzijds is het evenmin bevredigend de Nederlandse nationaliteit te handhaven van iemand die zich zozeer gekeerd heeft tegen de Nederlandse natie en haar burgers. Deze fractie vroeg dan ook of het verlies van het Nederlanderschap voor dit soort gevallen opgenomen zou kunnen worden als facultatieve mogelijkheid voor de Nederlandse rechter. Wellicht zou dit kunnen in de vorm van een bijkomende straf voor met name te noemen misdrijven. Is een dergelijke bepaling mogelijk binnen het raam van het Verdrag van New York en de Overeenkomst van Bern?

De G.P.V.-fractie achtte het van belang, dat ook bepalingen voorgesteld worden inzake de vaststelling van het Nederlanderschap. Dat er daarbij naar gestreefd is een relatief eenvoudige regeling te treffen, waarbij uiteindelijk één rechterlijke instantie de beslissing neemt had haar instemming. Niettemin riep de voorgestelde regeling bij haar diverse vragen op.

Zij constateerde, dat ook in de voorgestelde regeling geen instantie is aangewezen die in elk concreet geval uit kan spreken of iemand al dan niet Nederlander is. Of zich bij voorbeeld één van de omstandigheden van de artikelen 15 en 16 voordoet kan alleen duidelijk worden bij toepassing van artikel 17. Maar dan moet de procedure in werking gesteld worden door degene die er belang bij heeft dat ten aanzien van zijn Nederlanderschap een uitspraak wordt gedaan. In dit kader komen de belangen van derden niet binnen het gezichtsveld.

Genoemde fractie was het op zich zelf niet oneens met de stelling, dat goede argumenten zijn aan te voeren, zowel voor het in handen leggen van de beslissing van de burgerlijke rechter als van de administratieve rechter. Belangrijker achtte zij echter de vraag aan wie in eerste instantie deze beslissing wordt opgedragen. De keuze voor de Minister van Justitie had haar niet overtuigd. De positie van deze Minister wordt met deze nieuwe taak van een geheel eigen soort. Hij wordt geroepen tot een prejudicieel oordeel, waaraan niet alleen elke andere administratie maar ook de rechter gebonden is. Het kan daarbij gaan om zaken die bij andere administraties of rechterlijke instanties aanhangig zijn, maar ook om een zaak waarin hij zelf ambtshalve betrokken is. Soms zal de Minister dus optreden als rechter in eigen zaak.

De G.P.V.-fractie vroeg zich af of een uitspraak van de Minister wel als een beschikking in de zin van de Wet AROB kan worden aangemerkt. Is de Minister van Justitie, die een prejudiciële uitspraak doet, daarbij nog wel aan te merken als een administratief orgaan? Heeft zo'n uitspraak niet meer het karakter van een rechterlijke uitspraak?

Hoe wordt voorts de relatie tussen de Minister van Justitie en de AROB-rechter enerzijds en de burgerlijke rechter anderzijds? De burgerlijke rechter kan verplicht zijn de behandeling van een bij hem aanhangige zaak te schorsen ten einde een prejudiciële beslissing van de minister te vragen. Verdraagt zo'n bepaling zich in het algemeen met de noodzakelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de administratie? Hoe moet gehandeld worden als de Minister weigert (tijdig) te beslissen? Op grond van artikel 7 Wet AROB zou dan de natuurlijke of rechtspersoon, die door deze fictieve weigering rechtstreeks in zijn belang is getroffen, hiertegen beroep kunnen instellen. Maar de betrokken burgerlijke rechter zou dit niet kunnen. Is het acceptabel, dat de burgerlijke rechter voor de

afdoening van de zaken die hem zijn voorgelegd, afhankelijk kan zijn van de medewerking van respectievelijk de administratie en een belanghebbende die beroep wil aantekenen tegen een fictieve weigering?

De G.P.V.-fractie vroeg zich ook af of de procedure via Minister en afdeling rechtspraak voor een aantal beslissingen omtrent de nationaliteit niet te tijdrovend zal zijn. Zij dacht hierbij bij voorbeeld aan een sollicitatie of een benoeming als raadslid, waarvoor het Nederlandschap vereist is. Acht de Staatssecretaris het mogelijk en te verwachten, dat de eindbeslissing zo spoedig wordt verkregen, dat de belanghebbende hiervan meer profijt heeft dan van een gelijk-achteraf?

De bezwaren tegen de voorgestelde procedure overwegende meende de G.P.V.-fractie, dat niet is komen vast te staan waarom als centrale instantie ter vaststelling van de nationaliteit niet de burgerlijke rechter kan worden aangewezen. Ter bekorting van de procedure en met het oog op de nodige specialisatie zou gedacht kunnen worden aan de aanwijzing van één gerechtshof met de mogelijkheid van cassatie. Deze fractie zou graag zien dat op deze mogelijkheid nader zou worden ingegaan.

Artikelen

Artikel 1

De G.P.V.-fractie vroeg zich af waarom geen gevolg is gegeven aan de suggesties van de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht en van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken met betrekking tot de definitie van «vader» onder d.

In navolging van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken kwam het de leden van de fractie van D'66 onbegrijpelijk voor dat de Regering de in dit artikel gebezigde definitie van «vader» hanteert. Er is immers, zo merkten deze leden op, een veelheid van familie-rechtelijke betrekkingen denkbaar tussen een man en een kind, waarvan moeilijk gesteld kan worden dat die «vaderschap» inhouden. Te denken valt in dit verband aan grootvader, oom, broer, etc. Wat is de reden om aan deze omschrijving vast te houden, zo vroegen zij zich af.

Daarnaast wilden zij graag weten of toevoeging van de termijn van zes maanden in de omschrijving van staatloze niet voor betrokkene en administratie de duidelijkheid verhoogt. Zo nee, op welk moment dan wel wordt iemand beschouwd als staatloze?

Met de Stichting Nederlands Centrum voor Buitenlanders waren de C.D.A.-leden van mening dat het de voorkeur verdient het niet kunnen vaststellen van de nationaliteit aan een zekere termijn te binden. Immers de rechtsonzekerheid kan voor de betrokkene door een dergelijke declaratoire vaststelling worden weggenomen. Hij kan dan acties ondernemen om zijn staatloosheid te doen opheffen.

Artikel 2

De leden van de fractie van D'66 konden zich met de strekking van dit artikel verenigen, maar vroegen zich af wat voor de Regering reden is geweest de tekst van dit artikel te handhaven, ook nadat er op is gewezen, dat er aan de verkrijging en het verlies rechtsgevolgen zijn verbonden, die wél terugwerkende kracht kunnen hebben. Wat vindt de bewindsman van de suggestie om het artikel aldus te formuleren: «Het Nederlandschap wordt niet met terugwerkende kracht verkregen of verloren»?

Artikel 3

Met verwijzing naar hun in het algemeen deel vervatte beschouwingen over de betekenis die de C.D.A.-leden hechten aan de gelijkstelling van man en vrouw zeiden deze leden zich geheel in het door de Regering hier voorgestelde stelsel te kunnen vinden.

Zoals ook de leden van de V.V.D.-fractie al in hun algemeen commentaar hadden aangegeven, warden zij verheugd over het feit dat thans het beginsel van gelijke behandeling van man en vrouw ook doorgevoerd gaat worden in de nationaliteitswetgeving. Deze leden juichten het toe, dat de Regering uiteindelijk dit beginsel had laten prevaleren boven dat van het vermijden van een meervoudige nationaliteit.

In het wetsontwerp volgt het kind de nationaliteit van zowel de moeder als de vader: de P.v.d.A.-leden konden zich hier geheel in vinden. Zij wezen er echter nogmaals op, dat hierdoor het aantal bipatriden zal toenemen. Zij prefereerden echter een consequente uitwerking van het beginsel van gelijke rechten en behandeling van man en vrouw boven het systeem unitaire en het in alle gevallen streven naar voorkoming van meervoudige nationaliteit. Zou het echter geen aanbeveling verdienen, het kind na zijn meerderjarig worden te laten opteren voor de Nederlandse nationaliteit? Zij hadden echter geen nadere argumentatie gevonden waarom de derde generatie hier verblijvende onderdanen niet van rechtswege de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. Ook is niet beargumenteerd, waarom een in Nederland geboren staatloos kind niet van rechtswege het Nederlanderschap verkrijgt, zoals in het voorontwerp nog was bepaald. Andere landen kennen deze bepaling wel, ter voldoening aan het Verdrag van New York; een extra aanzuigende werking juist voor Nederland zou deze bepaling dus nauwelijks behoeven te hebben.

Waarop is de in de memorie van toelichting verwoorde vrees gebaseerd, dat staatlozen zich expres op Nederlands grondgebied zullen begeven om hun kind de Nederlandse nationaliteit te doen verwerven en zo zelf het recht op verblijf te krijgen?

Artikel 4

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of ook andere landen van de Europese Gemeenschap bij erkenning van een minderjarig kind, terugwerkende werking ten aanzien van de nationaliteit uitsluiten.

Daarnaast wensten deze leden te vernemen, waarom de Regering in de memorie van toelichting niet nader is ingegaan op de suggestie van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken om als aanvulling op de artikelen 4 en 5 en teneinde te voldoen aan de eisen van het Verdrag van New York van 1961 ter beperking van staatloosheid, een optierecht voor meerderjarige erkende, gelegitimeerde of geadopteerde personen te creëren.

De G.P.V.-fractie had de indruk, dat in het tweede lid beter gesproken kan worden van «het kind is van een Nederlander». Immers, wettiging heeft in tegenstelling tot de verkrijging van het Nederlanderschap, wel terugwerkende kracht op grond van artikel 217 Boek 1 BW. Met andere woorden: zodra er sprake is van wettiging wordt het betrokken kind geacht een wettig kind te zijn.

Artikel 5

Wanneer denkt de bewindsman dat zodanige wettelijke maatregelen zijn getroffen, vroegen de leden der P.v.d.A.-fractie, dat artikel 5 in werking zal kunnen treden? Bestaan hiertoe concrete plannen? Betekent dit dat de bewindsman van plan is het tot nu toe bestaande systeem van interlandelijke adoptie te veranderen en zo ja, op welke wijze?

Het leek de leden van de fractie van D'66 van groot belang dat in dit artikel ook de bepaling wordt opgenomen, dat Nederlander wordt diegene die met een Nederlander in het huwelijk treedt en de wens te kennen geeft Nederlander te worden (vgl. artikel 8 van de huidige wet). In het voorgestelde

artikel, waarbij ook de met een Nederlander gehuwde de naturalisatieprocedure moet volgen (weliswaar met uitzondering van de eis van vijf jaar verblijf) en dus tevens aan de eis van «ingeburgerd-zijn» van artikel 7, lid 1 moet voldoen, dreigt er inderdaad, zoals prof. mr. H. U. Jessurun d'Oliveira schrijft, een kat- en muisspel tussen vreemdelingen- en nationaliteitsrecht. Hoe kan immers iemand ingeburgerd raken in de Nederlandse samenleving als hij of zij er niet zeker van is zich met de Nederlandse echtgenoot van meet af aan in Nederland te mogen vestigen? Deze leden kwam het overigens in zijn geheel zeer discutabel voor om, wanneer een Nederlander een niet-Nederlandse partner kiest, allerlei voorwaarden te stellen aan het samen in Nederland wonen en het in de Nederlandse nationaliteit delen. Graag vernamen deze leden de reactie van de Regering hierop, waarbij zij met name vroegen naar de redenen die ten grondslag liggen aan dit laatste aspect dat zij aanvoerden.

Ook deze leden erkenden in ditzelfde verband het gevaar dat op deze wijze vreemdelingen door middel van schijnhuwelijken aan een verblijfsvergunning en aan de Nederlandse nationaliteit kunnen worden geholpen, die daar anders niet voor in aanmerking zouden komen. Om zulks te vermijden konden zij zich evenwel een regeling voorstellen waarbij een onderzoek via een contactambtenaar van het Ministerie van Justitie wordt ingesteld naar de bedoeling van de betrokkenen, de maatregelen die zij in verband met hun (voorgenomen) huwelijk hebben ondernomen en dergelijke, ten einde marginaal te toetsen of van een reële band sprake is. Een dergelijk onderzoek zou anders toch in verband met de aanvraag van een verblijfsvergunning worden ingesteld. Bij een positieve uitslag heeft het minder zin betrokkene dan nog drie jaar op de Nederlandse nationaliteit te laten wachten, zo merkten deze leden op. Bovendien stelt het voorgestelde naar hun mening een onrechtvaardige sanctie op het mislukken van een serieus aangegaan huwelijk binnen drie jaar. Ook bij een garantie dat een huwelijk met een Nederlander niet tot een onderzoek naar het ingeburgerd-zijn leidt, heeft het stelsel de nadelen dat echtgenoten niet zonder meer samen in Nederland mogen leven en dat de niet-Nederlandse partner drie jaar op het Nederlanderschap moet wachten, zo merkten deze leden op. Gaarne vernamen zij wat de mening van de Regering is met betrekking tot de opmerkingen door deze fractie naar voren gebracht.

De G.P.V.-fractie vroeg of haar conclusie juist is, dat de inschakeling van de Nederlandse rechter in geval van buitenlandse adoptie slechts dient om de rechtskracht van deze adoptie te constateren en niet om haar in Nederland rechtskracht te verlenen. Moet hieruit worden geconstateerd, dat het tweede lid toch in zekere zin inbreuk maakt op de bepaling van artikel 2? Immers, zolang de Nederlandse rechter niet is ingeschakeld kan een buiten Nederland geadopteerd kind niet als Nederlander worden beschouwd, maar na een rechterlijke uitspraak wordt dit kind geacht Nederlander te zijn vanaf de dag waarop de adoptie in het buitenland haar gevolgen verkreeg.

Het was de genoemde fractie niet duidelijk geworden waarom in het eerste lid niet de terminologie van artikel 230 Boek 1 BW aangehouden kan worden. De buitenlandse adoptie wordt immers in het tweede lid geregeld. Waarom zou in dit lid dan geen duidelijkheid kunnen worden verschaft over de relatie met de bewoordingen van het eerste lid? Nu wekken de bewoordingen van het eerste lid de indruk, dat er wel sprake is van een materieel verschil met de regeling in het BW.

Overigens zou de G.P.V.-fractie er – bij handhaving van het eerste lid – de voorkeur aan geven ook in het tweede lid te spreken over «gevolgen» in plaats van «gevolg».

Artikel 6

De leden van de fractie van de P.v.d.A. spraken er hun waardering over uit dat in Nederland geboren staatlozen door optie het Nederlanderschap kunnen verkrijgen. Deze regeling roept toch enkele vragen op: is het van

geen enkel belang wanneer de drie jaar werkelijk verblijf vóór het 25ste jaar heeft plaatsgevonden? Zal deze bepaling niet gaan botsen met het vreemdelingenrecht, namelijk dat men de ouders van een minderjarige, in Nederland geboren staatloze of deze zelf tot zijn 22ste jaar geen verlenging van de verblijfsvergunning of na vele jaren in het buitenland geen verblijfsvergunning zal geven, uit angst voor optie?

Is het waar, dat de bepaling in het voorontwerp veranderd is onder druk van de Molukse gemeenschap? Waarom is dit dan niet vermeld? Ook voor de derde generatie geldt dat zij kunnen opteren als zij drie jaar in Nederland woonachtig zijn geweest. Dat betekent dat, indien de ouders eerder weggaan, bij voorbeeld voor een baan, de kinderen staatloos blijven, terwijl er toch een band met Nederland is of kan zijn. Voldoet dit aan de internationale verdragen ter voorkoming van staatloosheid?

De leden van de V.V.D.-fractie en die van de P.S.P.-fractie vroegen zich af waarop de leeftijdsgrens van 25 jaar die in het artikel wordt gehanteerd, is gebaseerd.

Daarnaast wensten de V.V.D.-leden te vernemen of met dit artikel beoogd wordt de bijzondere positie van de Zuid-Molukkers te garanderen.

De G.P.V.-fractie nam aan, dat dit artikel zo moet worden verstaan, dat de staatloze die voor het Nederlanderschap wil opteren tenminste drie jaren onafgebroken en onmiddellijk voorafgaand aan het afleggen van een daartoe strekkende verklaring woonplaats of werkelijk verblijf binnen het Koninkrijk moet hebben.

Artikel 7

De voornaamste voorwaarde voor naturalisatie is de eis, dat men ingeburgerd is in de Nederlandse samenleving, zo stelden de leden der P.v.d.A.-fractie vast. Kan de bewindsman nader preciseren wat onder dit vage begrip verstaan moet worden? Wie zal dit onder de toekomstige wet moeten vaststellen en op welke wijze? Kan men geen duidelijker voorwaarden creëren (bij voorbeeld artikel 8), waar in elk geval een verblijfstermijn van vijf jaar onder valt? Welke reden heeft de bewindsman gehad om de inburgeringseis positief te formuleren, anders dan in de memorie van toelichting (blz. 12): «de inburgering mag verondersteld worden wanneer de betrokkene vijf jaar of langer in die samenleving heeft doorgebracht en alleen een sprekend bewijs van het tegendeel... zal dat vermoeden opzij kunnen zetten.»

De memorie van toelichting stelt, dat ruim 95% van de verzoeken tot naturalisatie wordt ingewilligd; op welke gronden wordt nu afgewezen?

Door het stellen van de inburgeringseis wekt men de suggestie, dat de naturalisatieverzoeker zich moet aanpassen aan de Nederlandse samenleving. Kan de bewindsman mededelen in hoeverre dat de bedoeling is?

De leden van de V.V.D.-fractie wensten, naast de opmerkingen in het algemene gedeelte, nog een enkele kanttekening bij de artikelsgewijze memorie van toelichting te plaatsen. Hierin wordt bij het onderzoek naar het al dan niet ingeburgerd zijn, gesproken over de omgang met landgenoten. Deze passage riep bij deze leden de vraag op hoe onderzoek ten aanzien van hen die zich wensen te laten naturaliseren, plaatsvindt. In welke mate wordt bij voorbeeld rekening gehouden met de privacy van de betrokkenen?

Ten aanzien van het in dit artikel neergelegde toetsingscriterium van het ingeburgerd-zijn merkten de leden van de fractie van D'66 op dat juist hier – zoals zij reeds in het algemene gedeelte naar voren brachten – het uitgangspunt dat naturalisatie geen gunst maar een recht is, volledig op losse schroeven wordt gezet. Zolang immers niet in de wet zelf duidelijk wordt omschreven waar het bij dit ingeburgerd-zijn om gaat, staat de deur open naar volstrekte willekeur, zo scheen het deze leden toe. De voorbeelden

die in de memorie van toelichting (blz. 11) worden gegeven als indicaties voor inburgering, vormen daarvan het beste bewijs. Wie gaat vaststellen of iemand anders is ingeburgerd en op welke wijze? Acht de Regering, blijkens de betreffende passage in de memorie van toelichting, het streven naar een soort «prototype» van de Nederlander gewenst? De vaststelling ervan in de huidige bontgeschakeerde samenstelling van de Nederlandse bevolking leek hen een illusie.

Het ligt zeker voor de hand dat een land zijn nationaliteit weigert te verlenen aan min of meer objectief vast te stellen criminele elementen – daarover zouden zij bij artikel 9 nader ingaan –, maar een voorwaarde als het ingeburgerd-zijn wezen zij af. Mocht de Regering niettemin waarde hechten aan dit criterium, dan zagen deze leden eventueel nog een mogelijkheid tot opneming van het criterium als afwijzingsgrond in artikel 9. Daarmee zou dan tegelijkertijd duidelijk worden dat de bewijslast voor het niet-ingeburgerd-zijn op de overheid rust. In dat geval wilden zij deze regeling uitdrukkelijk binden aan adviserende toetsing door een maatschappelijk representatieve commissie. Zij dachten daarbij bij voorbeeld aan de *Adviescommissie Vreemdelingenzaken*. Daarna zal tegen de beslissing zelf beroep in het kader van de Wet AROB moeten openstaan, zo merkten deze leden op.

Op blz. 12 van de memorie van toelichting wordt impliciet melding gemaakt van nog andere voorwaarden dan inburgering. Welke zijn die andere voorwaarden, zo vroegen deze leden.

Welke maatregelen denkt de Regering in dit verband te nemen om de procedure van behandeling van een verzoek tot naturalisatie te vereenvoudigen en te bespoedigen? Voor de beslissing op een verzoek tot naturalisatie is bij nader inzien de vorm van een Koninklijk besluit gekozen in plaats van de ministeriële beschikking, zo lazen deze leden. Zij vroegen zich daarbij af wat nu precies het verschil is voor de betrokkene, waar het bij deze wet toch in eerste instantie om gaat. Ook wilden zij graag weten welke de redenen zijn om bij de afwijzing en aanhouding van verzoeken tot naturalisatie (ex art. 9) niet voor de vorm van het Koninklijk besluit te kiezen.

Grote bezwaren hadden de leden van de P.S.P.-fractie tegen het begrip «ingeburgerd». Het begrip is dermate vaag, dat het tot grote rechtsonzekerheid zal leiden. Tevens gaat het wetsontwerp bij hantering van dit begrip uit van eenzijdige aanpassing van vreemdelingen aan de Nederlandse samenleving. Dit is in tegenspraak met het uitgangspunt van de Regering, zoals onder andere neergelegd in het ontwerp-Minderhedennota, dat Nederland een multi-etnische en multiculturele samenleving is.

Het ontwerp geeft geen duidelijkheid bij wie de bewijslast ligt ten aanzien van het aantonen of men al of niet ingeburgerd is. Op blz. 12 der memorie van toelichting stelt de Regering dat criteria voor dit begrip zijn, dat men het Nederlands voldoende spreekt en voldoende omgang heeft met Nederlanders. De P.S.P.-leden wilden erop wijzen dat deze criteria met *name zullen werken tegen vrouwen uit islamitische landen*. Zij dachten daarbij vooral aan de Turkse en Marokkaanse vrouwen. Het wordt deze vrouwen in vele gevallen door de man verboden hun huis te verlaten zonder zijn aanwezigheid of contacten te hebben met anderen buiten hun gemeenschap. Deze vrouwen spreken vaak nagenoeg geen Nederlands, noch hebben zij andere contacten. Naturalisatie kan hen dan geweigerd worden op grond van artikel 7, lid 1, ook al voldoen zij aan de overige in de wet gestelde vereisten. Dit kan des te harder aankomen indien deze vrouwen zijn gescheiden of willen scheiden van hun man en een nieuw bestaan in Nederland willen opbouwen. Terugkeer naar het land van herkomst is veelal onmogelijk, omdat gescheiden vrouwen door de familie verstoten worden. Voor hen is het vaak van levensbelang om in Nederland te kunnen blijven. De leden van de P.S.P.-fractie wilden er dan ook voor pleiten het begrip «ingeburgerd» te laten vervallen.

Met instemming stelden de C.D.A.-leden vast dat ook in dit artikel de gelijkberechtiging van man en vrouw wordt doorgetrokken. Zij toonden begrip voor het uitgangspunt van het wetsontwerp dat een huwelijk om welke reden dan ook geen instrument zou mogen kunnen zijn om het Nederlanderschap te verwerven als ook dat het verschil in voorwaarden om Nederlander te kunnen worden niet te groot mag zijn tussen het verkrijgen van het Nederlanderschap in het algemeen en door huwelijk. Wel hadden genoemde leden wat aarzeling bij genoemde termijn van drie jaar. Zou de Regering nader kunnen uiteenzetten waarom voor deze termijn is gekozen, zo vroegen zij.

Dit artikel regelt de voorwaarden die gesteld worden aan het verkrijgen van het Nederlanderschap, aldus de leden der P.v.d.A.-fractie. Een van de voorwaarden is, dat geen bezwaar bestaat tegen een verblijf voor onbepaalde tijd (artikel 8, lid 1b), wat volgens de memorie van toelichting zowel geldt voor houders van een vestigings- als van een verblijfsvergunning, tenzij deze laatste is afgegeven voor een specifiek doel. Wat wordt onder specifiek doel verstaan? Vallen hier ook onder houders van een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid of voor verblijf bij een Nederlandse huwelijks- of relatiepartner of gezinsleden met een verblijf voor onbepaalde duur?

Oud-Nederlanders behoeven niet aan de voorwaarde van artikel 8, lid 1c te voldoen. Betekent dit dat zij wel onder artikel 8, lid 1b vallen en dus een verblijfs- of vestigingsvergunning moeten hebben? Kan de oud-Nederlander genaturaliseerd worden als hij weliswaar een machtiging tot voorlopig verblijf of verblijfsvergunning heeft, maar nog niet in Nederland zijn feitelijke woonplaats heeft? Wat betreft de echtgenoten van Nederlanders die na drie jaren huwelijk de Nederlandse nationaliteit kunnen krijgen rijzen dezelfde soort vragen, hetgeen voortkomt uit een botsing tussen vreemdelingen- en nationaliteitswetgeving. Moet deze echtgenoot-vreemdeling een verblijfsvergunning hebben? Kan deze verblijfsvergunning geweigerd worden? Indien dat het geval zou zijn, worden mensen belemmerd een huwelijk aan te gaan, c.q. in feite dit huwelijk te effectueren, doordat zij niet kunnen samenleven. Is dit niet strijdig met het Verdrag van New York van 1966? Een verblijfsvergunning wordt geweigerd indien men de (aanstaande) echtgenoten van een schijnhuwelijk verdenkt. Zo kan men ook nooit genaturaliseerd worden, krijgt men nooit de kans samen te leven en daardoor niet de mogelijkheid te bewijzen dat het niet om een schijnhuwelijk gaat. De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren het met de bewindsman eens, dat schijnhuwelijken geen mogelijkheid tot verblijfsvergunning of naturalisatie moeten bieden waar die anders niet verkregen zouden zijn. Zij vreesden echter dat de nu gekozen constructie een vicieuze cirkel oplevert.

Waarom is afgezien van de constructie in het voorontwerp, waar immers bij ontbinding van het huwelijk binnen drie jaar het Nederlanderschap weer verloren ging? De bepaling in het wetsontwerp zou tot gevolg kunnen hebben, dat de echtgenoot-vreemdeling die nooit een verblijfsvergunning krijgt ook nooit aan de eis tot inburgering kan voldoen, dus nooit genaturaliseerd kan worden.

Hoezeer het te prijzen valt dat mannen en vrouwen bij het verkrijgen van het Nederlanderschap gelijkgesteld worden, zal de nu gekozen oplossing geen botsing opleveren met het vreemdelingenrecht met betrekking tot verblijfsvergunningen van echtgenoten-vreemdelingen van Nederlanders? Wat is de mening van de bewindsman hierover? Op welke wijze denkt hij hieraan te kunnen ontkomen?

De vraag is, aldus de leden van de V.V.D.-fractie en zij verwezen daarbij naar het eerdergenoemde artikel in het Nederlands Juristenblad, of personen die over een verblijfsvergunning beschikken, maar die niet gebruiken, toch kunnen worden genaturaliseerd.

Deze leden constateerden, in het verlengde van hun commentaar op artikel 7, dat de Regering hier zelf aangeeft, dat het begrip «ingeburgerd-zijn» een niet steeds makkelijk vast te stellen kwaliteit impliceert.

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich af of ter complementering van het stelsel, in verband met het bepaalde in de artikelen 4 en 5, in het tweede lid van dit artikel als categorie voor wie lid 1 (c) niet geldt, moeten worden toegevoegd «de meerderjarigen die door een Nederlander worden erkend, gewettigd of geadopteerd».

Hoewel de P.S.P.-leden het uitgangspunt van gelijkheid tussen man en vrouw zonder meer kunnen onderschrijven, wilden zij de volgende opmerking maken. Op blz. 13 der memorie van toelichting wordt de reden uiteengezet waarom een driejarentermijn gesteld wordt voor zowel de vrouw die met een Nederlandse man getrouwd is als voor de man die met een Nederlandse vrouw getrouwd is. Dit heeft echter tot gevolg, dat nu krachtens de Vreemdelingenwet, de Nederlandse vrouw c.q. de Nederlandse man moet kunnen aantonen dat men haar/zijn partner kan onderhouden. Dit betekent een verslechtering voor de positie van de buitenlandse vrouw, omdat zij nu minder gemakkelijk in Nederland kan blijven. De leden van de P.S.P.-fractie achtten dit ongewenst en wilden dan ook voorstellen om in beide gevallen, dus voor de Nederlandse man en de Nederlandse vrouw de eis van mogelijkheid tot onderhoud te laten vervallen.

De G.P.V.-fractie informeerde waarom in lid 1 onder c niet gelezen wordt «voorafgaande aan de beslissing over het verzoek». Een soortgelijke vraag kan gesteld worden ten aanzien van artikel 9, tweede lid.

Artikel 9

Met de Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken waren de C.D.A.-leden van mening dat de aanhef van dit artikel nogal rigide is geformuleerd. Zou het «wordt afgewezen» niet kunnen worden vervangen door «kan worden afgewezen», was hun vraag. Hoewel in de memorie van toelichting vermeld wordt dat het vermoeden dat gevaar bestaat voor de openbare orde etc. op feiten zal moeten berusten, zouden deze leden naast de gegeven voorbeelden gaarne enige nadere toelichting vernemen, met name hoe de Regering zich voorstelt te toetsen hoe iemand zich in de toekomst zal gaan gedragen. Ware het niet beter als toetsingsgrond alleen de feitelijke actuele situatie te nemen, was hun vraag.

Ten aanzien van de verplichting van de aanvrager het mogelijke te doen zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen verwezen deze leden naar hun opmerkingen, gemaakt in het algemeen gedeelte onder b.

Dit artikel regelt de gronden waarop het naturalisatieverzoek wordt afgewezen. Is men niet ingeburgerd, dan wordt het verzoek afgewezen. Afgezien van de hierover reeds gemaakte opmerkingen stelden de P.v.d.A.-leden nog de volgende vragen: wie beoordeelt dat het verzoek tot naturalisatie wordt aangehouden: de politie, het openbaar ministerie of de Minister? Worden richtlijnen gegeven over hetgeen de verzoeker moet doen om aan de inburgeringseis te voldoen? Wil de bewindsman een poging ondernemen objectieve criteria aan te geven voor de inburgering?

Het kwam de leden van de P.v.d.A.-fractie voor, dat wat door de een aanvaardbaar wordt genoemd, voor een ander nog in genen dele voldoet aan de eis tot inburgering. Op welke wijze wordt vastgesteld of iemand de taal redelijk beheerst? Welke criteria worden gehanteerd? Geldt de inburgeringseis ook voor de minderjarige kinderen van de verzoeker, die worden meegenaturaliseerd? Indien echtgenoten het verzoek tot naturalisatie indienen, geldt dan de inburgeringseis voor beiden, zodat het kan gebeuren dat de een wel het Nederlanderschap verkrijgt en de ander niet?

Kan de bewindsman meedelen waarom naturalisatie wordt afgewezen als een ernstig vermoeden bestaat dat de verzoeker een gevaar oplevert voor de openbare orde enz.? Is dit niet in strijd met het beginsel dat men onschuldig is, tenzij het strafbare feit is bewezen? Moet de bewijslast dat hij iets niet heeft gedaan op de verzoeker rusten? Volgens de memorie van toelichting gaat het om de huidige en toekomstige gedragingen van de verzoeker en mag het feit dat men in het verleden in aanraking is geweest met de politie geen rol spelen. Na een detentie is toch de gebruikelijke gang van zaken – naar de mening van de leden van de fractie van de P.v.d.A. ten onrechte – dat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken, zodat men voor naturalisatie helemaal niet meer in aanmerking komt?

Het vermoeden dat gevaar bestaat voor de openbare orde moet op feiten berusten. Hoe moet getoetst worden of de feiten en de interpretatie daarvan juist zijn, indien een vermoeden voldoende is om het verzoek af te wijzen? Welke reden is er overigens naturalisatie te onthouden aan degene van wie ernstig wordt vermoed dat hij een gevaar voor de volksgezondheid oplevert? Kan hem niet worden aangeraden zich onder behandeling van een arts te stellen?

Zou niet in de tekst vermeld moeten staan binnen hoeveel tijd na het verzoek een afwijzing of aanhouding schriftelijk aan de verzoeker moet worden meegedeeld? Dit zou wellicht enige versnelling brengen in de tot nog toe erg lange procedure en de rechtszekerheid ten goede komen. Indien niet na die termijn een schriftelijke mededeling onder opgaaf van redenen gedaan is, zou een AROB-procedure tegen een fictieve weigering open moeten staan. Wil de bewindsman zijn oordeel hierover geven?

De leden van de V.V.D.-fractie verwezen ten aanzien van dit artikel allereerst naar het commentaar op de onderhavige passage van de memorie van toelichting in het voormelde artikel in het Nederlands Juristenblad.

Verder vroegen deze leden zich af of het wel redelijk is de termijn van onderzoek, indien gewenst, zich te laten uitstrekken over twee jaar. Is dat weer niet een bewijs, dat de term «ingeburgerd-zijn» te vaag is? Is het dan niet juister een positieve of negatieve beslissing te nemen, zodat de betrokkene weet waar hij of zij aan toe is?

De afwijzingsgrond van lid 1 (a) wierp bij de leden van de fractie van D'66 enkele bezwaren op. Allereerst betrof dat het feit dat voor zover het een aanvraag van een staatloze betreft, de afwijzingsgrond ruimer is dan het Verdrag van New York ter beperking van staatloosheid (Trb. 1967, 124) toestaat. Naar de mening van deze leden ligt het niet voor de hand, nu Nederland ratificatie van dit verdrag overweegt, een bepaling in te voeren, die tot het maken van een voorbehoud zou nopen.

Ook afgezien daarvan achtten zij de formulering ervan teveel ruimte bieden voor een willekeurige selectie, vooral ook omdat het niet om objectief vastgesteld gedrag in het verleden gaat, maar om te verwachten gedrag in de toekomst. Het kwam deze leden principieel onjuist voor het gedrag van de in Nederland binnen gekomen vluchteling dat tot vluchtelingenschap heeft genoopt, tot grondslag te nemen voor de beoordeling hoe diens toekomstige gedrag zal zijn. Dit klemt te meer als de betrokkene aan de eis van vijf jaar verblijf voldoet zonder dat zijn gedrag er kennelijk aanleiding toe is geweest hem of haar uit te wijzen.

Naar de mening van deze leden verdient het aanbeveling de beperkingsgrond van lid 1 (a) gelijk te trekken met die van artikel 14, lid 1 (c) en (d) van de Vreemdelingenwet. Bij handhaving van de nu voorgestelde hogere drempel zou opnieuw het uitgangspunt dat naturalisatie een recht is, sterk worden uitgehouden.

De afwijzingsgrond vermeld in lid 1 (b) is naar de mening van deze leden gebaseerd op een uitgangspunt dat zij niet delen, namelijk dat dubbele nationaliteit zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Zij wezen erop, in navolging van meerdere adviezen die hen in het kader van het voorbereidend onderzoek hadden bereikt, dat het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming juist gewenst kan zijn.

Met name bij de vluchteling die naar zijn land wil terugkeren zodra hem dat mogelijk is, kan men moeilijk verlangen dat hij of zij de nationaliteit van het geboorteland opgeeft. Of wordt hierin voorzien met de uitzonderingsmogelijkheid waarin de zeer vage term redelijkerwijs is opgenomen, zo vroegen deze leden. Zo ja, wat wordt dan zoal verstaan onder redelijkerwijs?

Het formeel doorsnijden van banden door de nieuwe Nederlander in andere gevallen dan vluchteling terwijl juist in het begin de banden met het oorspronkelijke land nog zo sterk zijn, kwam hun als onjuist en onevenredig zwaar voor. Terecht naar de mening van deze leden stelt de Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingszaken dat, zoals het gelijkheidsbeginsel tussen man en vrouw een reden kan zijn om af te wijken van het principe van voorkoming van dubbele nationaliteit, ook bevordering van integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving een reden kan zijn om af te wijken van dit principe.

Wat acht de Regering van de door dezelfde werkgroep voorgestelde wijziging van artikel 9 in die zin dat het imperatieve karakter wordt omgezet in een facultatieve formulering, waardoor afweging mogelijk wordt?

De G.P.V.-fractie meende, dat in de aanhef van het eerste lid ten onrechte sprake is van een verzoek, dat voldoet aan de bepalingen van de beide voorgaande artikelen. De artikelen 7 en 8 bevatten immers geen eisen waaraan een verzoek moet voldoen, maar de verzoeker. Wellicht zou de formulering «Een verzoek van een vreemdeling die voldoet aan....» juist zijn.

In het eerste lid, sub b, wordt door het gebruik van de woorden «dan wel» de indruk gewekt dat het gaat om twee zelfstandige gronden tot afwijzing van een verzoek. Aangezien het eerste lid imperatief is geformuleerd zou het verzoek van een vreemdeling, die tot dan toe niet het mogelijke heeft gedaan zijn oude nationaliteit te verliezen, moeten worden afgewezen, ook al zou hij zich bereid verklaren na de totstandkoming van de naturalisatie wel het mogelijke te doen. Wellicht kan deze conclusie worden uitgesloten door de woorden «dan wel niet bereid is» te vervangen door «en evenmin bereid is».

Het was de G.P.V.-fractie opgevallen, dat het voorstel geen termijn noemt binnen welke op een verzoek om verlenging van het Nederlanderschap moet worden beslist. Zij vroeg zich af wat dan de waarde is van de in het derde lid mogelijk gemaakte beperkte aanhouding van de beslissing. Als een belanghebbende de indruk heeft dat ten onrechte generlei beslissing wordt genomen (verlening, aanhouding dan wel afwijzing), welk rechtsmiddel staat hiertegen dan open? En tegen welke fictieve beschikking?

Artikel 10

Het wetsontwerp erkent, dat er zich situaties kunnen voordoen waarin een uitzondering mogelijk moet zijn op de wettelijke voorwaarden voor naturalisatie. De leden van de P.v.d.A.-fractie waren het daar in principe mee eens, maar zouden toch graag voorbeelden willen vernemen van situaties waaraan in concreto gedacht wordt. Er zouden zich ook situaties kunnen voordoen dat een uitzondering wordt gemaakt op de afwijzingsgronden. Artikel 9 biedt daartoe echter geen mogelijkheid. Waarom is in artikel 9 geen «kan-bepaling» opgenomen? Kan via voorbeelden aangegeven worden, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie, waarop wordt gedoeld als in de artikelsgewijze toelichting wordt gesproken over belangen op het gebied van de internationale economische en culturele betrekkingen?

Kunnen ook redenen van humanitaire aard, zo vroegen de leden van de P.S.P.-fractie, grond zijn voor naturalisatie in afwijking van het bepaalde in artikel 7, lid 1 en artikel 8, lid 1 sub a en c?

Artikel 11

De leden van de V.V.D.-fractie zouden de leeftijd in lid 1 teruggebracht wenssen te zien naar 12 jaar, zoals dat ook elders in het burgerlijk recht, ten aanzien van het horen van minderjarigen, is bepaald.

In dit artikel, zo merkten de leden van de fractie van D'66 op, wordt de minderjarige van 16 en ouder gehoord omtrent zijn mede-naturalisatie. Deze passage in het voorstel had bij hen tot een aantal vragen geleid.

1. Waarop is de veronderstelling gebaseerd dat kinderen jonger dan 16 jaar in het algemeen niet voldoende inzicht hebben in de gevolgen van de nationaliteitswisseling?

2. Welke overwegingen hebben ertoe geleid om de leeftijd van 16 jaar hier te verkiezen boven die van 12 jaar zoals bij voorbeeld neergelegd in het recent door de Tweede Kamer aangenomen ontwerp van wet 16 127 (Nadere regeling van het horen van minderjarigen in hen betreffende burgerrechtelijke zaken)?

3. Waarom is niet, zoals in wetsontwerp 16 127, gekozen voor de constructie «in de gelegenheid stellen tot...» in plaats van de hier gebezigde imperatieve termen?

Zij waren de Regering erkentelijk indien zij op deze drie vragen in wilde gaan.

Ook de leden van de P.S.P.-fractie zouden gaarne vernemen waarom geen aansluiting is gezocht bij wetsontwerp 16 127.

Artikel 13

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen in hoeverre het thans gehanteerde tarief voor naturalisaties kostendekkend is.

Artikel 14

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of het redelijk is het Nederlanderschap verloren te laten gaan in bepaalde, in dit artikel genoemde gevallen, met name daar waar het gaat om personen die volledig zijn ingeburgerd in de Nederlandse samenleving.

Artikel 15

De C.D.A.-leden sloten zich aan bij de vragen over lid c, zoals die zijn geformuleerd door mr. G.R. de Groot in zijn artikel in het Nederlands Juristenblad van 28 november 1981. Met name zouden zij graag het standpunt van de Regering vernemen inzake de vraag hoe het staat met personen, die in het buitenland in dienst zijn van Nederlandse concerns en Nederlanders in dienst van internationale lichamen waarin Nederland participeert. Vooral waren deze leden geïnteresseerd in de reactie van de Regering op het door de Staatscommissie voor de Nederlandse Burgerlijke Wetgeving gedane voorstel om deze verliesbepaling aan te vullen met een discretionaire ontheffingsmogelijkheid. Het Nederlanderschap gaat verloren als men gedurende een ononderbroken periode van 10 jaar zijn woonplaats heeft buiten Nederland, anders dan in een dienstverband met Nederland. Naar aanleiding hiervan vroegen de P.v.d.A.-leden: Hoe lang moet de onderbreking zijn? Is een langdurig vakantieverblijf in Nederland ook voldoende? Wat wordt verstaan onder dienstverband met Nederland? Geldt dit ook voor hen die werkzaam zijn als Nederlands vertegenwoordiger bij internationale organen? Geldt de uitzondering ook voor hen die in dienst zijn bij Nederlandse bedrijven in het buitenland?

Het Nederlandschap kan worden verloren door intrekking van het besluit, wanneer de betrokkene heeft nagelaten al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen. Is beroep mogelijk tegen deze intrekking? Waarom is hier niet de zinsnede: «tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd» toegevoegd (vgl. artikel 9, lid 1b)? Betekent dit dat het besluit tot intrekking op andere – lichtere – gronden kan geschieden dan de afwijzing tot naturalisatie? Is deze intrekking aan een termijn gebonden? Wat wordt verstaan onder «al het mogelijke»? Is één poging genoeg? Moet men het land waarvan men weet dat het geen verlies van nationaliteit kent, op de hoogte stellen? Is de intrekking van de nationaliteit niet in strijd met het Verdrag van New York?

Waarom is in artikel 15, onder c, niet de oude bepaling opgenomen, dat het Nederlandschap behouden blijft, indien men de wens daartoe kenbaar maakt? Een dergelijke bepaling zou volgens de leden van de V.V.D.-fractie ook heel goed passen in een vernieuwde wet en in ieder geval niet strijdig zijn met de uitgangspunten van het onderhavige wetsontwerp.

Ook hier golden de bezwaren van de leden van de fractie van D'66 tegen het uitgangspunt dat de Regering inzake dubbele nationaliteit wenst te handhaven. De voordelen en belangen voor de betrokkene in vergelijking met de nadelen voor de administratie van de overheid slaan naar de mening van deze leden ten voordele van de eerste over.

Voorts vroegen zij zich af of ook het werk in dienst van een internationale organisatie bij de opstelling van de genoemde uitzonderingen is betrokken. Het laten vallen van de nationaliteit kan soms zeer onmenselijk zijn, in verband met een door de organisatie nagestreefde geografische spreiding, terwijl anderzijds het werk aan ontwikkelingsprojecten aanvaarding van de nationaliteit van het gastland van belang kan zijn. Hoe staat het bij terugkeer naar Nederland na beëindiging van dienstverband? Het automatisme van verval van nationaliteit dat aan dit artikellid ten grondslag ligt rechtvaardigt reeds naar aanleiding van de genoemde voorbeelden naar de mening van deze leden een nadere overweging.

Kunnen de criteria, waaraan getoetst wordt of al het mogelijke is gedaan om de oorspronkelijke nationaliteit te verliezen, nader gepreciseerd worden, zo zouden de leden der P.S.P.-fractie gaarne vernemen.

Wat wordt verstaan onder een redelijke termijn (blz. 19 der memorie van toelichting)?

De G.P.V.-fractie vroeg een nadere verduidelijking van de woorden «in een dienstverband met Nederland» sub c. Volgens de memorie van toelichting gaat het hier vooral om diplomatieke en consulaire ambtenaren. Zijn er nog andere personen die onder deze omschrijving kunnen vallen? Dient dit niet nog duidelijker te worden aangegeven?

Het was deze fractie opgevallen, dat onder sub d geen instantie wordt aangegeven die bevoegd is tot het nemen van een intrekkingbesluit. Volgens de memorie van toelichting zou de Minister van Justitie zo'n besluit moeten nemen. De wet zal daarvoor dan toch wel een basis moeten verschaffen. Uit het systeem van de wet kan de bevoegdheid van de Minister ook niet zonder meer worden afgeleid, nu artikel 7 de Kroon bevoegd verklaart tot verlening van het Nederlandschap.

De G.P.V.-fractie nam voorts aan, dat met de term «al het mogelijke» sub d hetzelfde wordt bedoeld als met de term «het mogelijke» in artikel 9, eerste lid, sub b.

Artikelen 17 tot en met 20

De C.D.A.-leden onderschreven de aan deze artikelen ten grondslag liggende gedachte dat een uniforme procedure tot vaststelling van het bezit of het niet-bezit van het Nederlandschap in hoge mate wenselijk is. Dat het de voorkeur verdient de vaststellingsprocedure te beperken tot één instantie stelden zij niet ter discussie. Wel waren zij gevoelig voor de van

enkele zijden opgebrachte vraag of het nu juist de Minister van Justitie moet zijn die als eerste en enige instantie beslist, nu deze minister met name bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid betrokken is en derhalve partij. Bij genoemde leden bestond dan ook een lichte voorkeur aansluiting te zoeken bij artikel 43 van de Vreemdelingenwet, waar de Hoge Raad als eerste en laatste rechtsinstantie fungeert. Daarmede wordt dan tegelijkertijd de duur van de procedure beperkt, doordat een rechterlijke uitspraak in het kader van een mogelijke AROB-procedure vermeden wordt. De noodzaak van een keuze voor de Hoge Raad klemt temeer nu redelijkerwijze aangenomen mag worden dat een betrokkene die over zijn nationaliteit een geschil heeft met de Minister, behalve in geval van een goedgeunstige beslissing – maar dat is niet vaak te verwachten omdat er een geschil is – , van de beslissing van de Minister in AROB-beroep zal komen, waardoor de definitieve beslissing – en de daarmee samenhangende rechtsonzekerheid – wordt vertraagd.

Het is juist dat in de wirwar van procedures die nu bestaan om het Nederlanderschap vast te stellen, eenheid wordt geschapen en dat voor één procedure gekozen wordt, zo zeiden de leden der P.v.d.A.-fractie. Volgens de memorie van toelichting is de kwestie of de beslissing inzake de nationaliteit in handen van de burgerlijke of de administratieve rechter gelegd moet worden een kwestie van keuze. De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren echter van mening, dat het geen willekeurige keuze is en dat de redenen om de procedure bij de burgerlijke rechter te leggen de doorslag zouden moeten geven. Artikel 43 Vreemdelingenwet is een van de voor de betrokkene meest belangrijke en tevens een van de meest voorkomende procedures met betrekking tot het vaststellen van het Nederlanderschap. Het gaat er hierbij om of men als vreemdeling wordt beschouwd, hetgeen zelfs tot uitzetting uit Nederland kan leiden; ook bij weigering van toegang tot Nederland of toepassing van maatregelen die slechts voor vreemdelingen gelden, is deze vraag aan de orde. In de huidige wetgeving kan men beklag doen bij de Hoge Raad. Dit geeft inderdaad de meeste kansen op eenheid in de rechtspraak. Men kan daartegenover stellen, dat de Hoge Raad niet de meest geëigende instantie is om over een feitelijke vraag te beslissen.

Het wetsontwerp heeft nu gekozen om de beslissing in dezen bij de Minister te leggen. Dit geeft dan wel eenheid in rechtspraak, echter de laatste jaren is het herhaaldelijk voorgekomen dat de Hoge Raad de betrokkene die stelde dat hij Nederlander was, in het gelijk stelde, tegen de opvatting van de Staatssecretaris in. Het heeft er alle schijn van dat de rechter bevoegdheden worden ontnomen wanneer deze uitspraken doet waar de Minister het niet mee eens is. Dit is een gevaarlijke tendens.

Indien men, zoals de memorie van toelichting stelt, een procedure in drie instanties wil vermijden als zijnde een te zware procedure, zou men bij voorbeeld beklag kunnen laten doen bij de burgerlijke rechter met mogelijkheid tot cassatie. Keuze voor de burgerlijke rechter boven de administratieve rechter zou volgens de memorie van toelichting niet juist zijn, omdat beslissingen inzake het Nederlanderschap praktisch alle in de sfeer van de administratie genomen worden. Twee argumenten daartegen: ten eerste, de administratie is te veel partij in dit geschil en bovendien gaat het ook om andere zaken, bij voorbeeld bij uitlevering, om rechterlijke beslissingen; ten tweede, de nationaliteit is wel degelijk verweven met en hangt rechtstreeks samen met burgerlijke rechten en verplichtingen. Twistgedingen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de competentie van de rechterlijke macht.

Een eenvoudige procedure zou wel aan te bevelen zijn; de vraag rijst, of het wetsontwerp in het streven naar eenvoud niet de mogelijkheid tot een snelle beslissing van de Minister wil verkrijgen in een geschil tussen overheid en burger. Bovendien kan men de vraag stellen of de procedure wel eenvoudig is. Indien in een – civiele of strafrechtelijke – procedure de vraag van de nationaliteit van de betrokkene aan de orde is, moet de rechter het geding schorsen en een beschikking aan de Minister vragen.

Daartegen staat AROB-beroep open. De schorsing van het oorspronkelijke geding kan zo jaren duren, want pas na het AROB-beroep en een eventuele nieuwe beschikking kan de procedure worden voortgezet.

Wil de bewindsman ingaan op bovenstaande overwegingen? Wil hij daarbij betrekken de opmerkingen dat de door hem gekozen procedure in strijd is met artikel 167 van de Grondwet (Jessurun d'Oliveira)?

De leden van de V.V.D.-fractie zagen gaarne dat de Regering nader inging op de bezwaren van de meerderheid van de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht tegen een deel van de voorgestelde administratieve rechtsgang. Met name waren deze leden geïnteresseerd in het oordeel van de Regering over de opmerking van de Staatscommissie dat tussen betrokkenen en de administratie een belangentegenstelling kan ontstaan.

Deze leden vroegen zich af waarom in artikel 17 het criterium «belang» is vermeld. Is dit gebaseerd op de vrees dat veelvuldig van dit artikel gebruik gemaakt zou kunnen worden?

Met anderen waren de leden van de fractie van D'66 van oordeel dat deze belangrijke vaststelling bij de onafhankelijke rechter dient te berusten in plaats van bij de Minister. Immers, zo merkten zij op, ook artikel 6 van de Europese Conventie ter bescherming van de rechten van de mens wijst in die richting, omdat deze beslissing tevens consequenties kan hebben voor de «vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen». Met name in het niet-onafhankelijke element in de totale procedure zagen zij bezwaren, ondanks de mogelijkheid tegen de beschikkingen op grond van de Wet AROB beroep in te stellen bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State. Zulks geldt nog in versterkte mate in het geval van artikel 18. Het scheen deze leden wenselijker toe de gehele beoordeling in handen van de burgerlijke rechter te leggen.

Kan de Minister ingaan op het bezwaar van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, dat het gestelde in lid 1 van artikel 18, waarin de rechter de verplichting wordt opgelegd een prejudiciële beslissing te vragen van de Minister, een doorbreking van de «scheiding der machten» betekent, zo vroegen de leden der P.S.P.-fractie.

Met betrekking tot artikel 20 vroegen dezelfde leden op welke wijze de Minister denkt te voorkomen dat zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van het vreemdelingenbeleid, dat uitgaat van een restrictief toelatingsbeleid en dat aan de Minister veel ruimte biedt voor eigen interpretatie en toepassing, verweven raakt met zijn verantwoordelijkheid voor het al of niet verlenen van naturalisatie.

Artikel 21

De G.P.V.-fractie merkte op, dat de tekst van dit artikel formeel geen mogelijkheid laat tot het in ontvangst nemen van verklaringen in delen van het land, die niet gemeentelijk zijn ingedeeld. Is de Staatssecretaris ervan uitgegaan, dat dit soort delen tijdens en na de inwerkingtreding van de wet niet meer zullen bestaan? Of moet worden aangenomen, dat in die – waarschijnlijk sporadische – gevallen de Minister van Justitie rechtstreeks bevoegd is?

Artikel III

Kan de bewindsman nader motiveren, zo vroegen de leden der P.v.d.A.-fractie, waarom een optiebepaling de voorkeur verdient boven het automatisch verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit voor kinderen beneden de 21 jaar van een Nederlandse moeder? Realiseert hij zich, dat de minderjarige hierdoor de nationaliteit van de vader kan verliezen?

Waarom is de grens van 21 jaar gekozen? Er kunnen zich situaties voordoen dat het meerderjarige kind van een Nederlandse moeder graag de Nederlandse nationaliteit zou hebben, maar het land waarvan het de nationaliteit heeft niet kan verlaten zolang het geen Nederlander is, en de Nederlandse nationaliteit niet kan verwerven zolang het niet in Nederland is.

Kan de bewindsman medelen waarom de mogelijkheid tot optie niet geldt voor kinderen van een Nederlandse moeder die, beneden de 21 jaar, gehuwd zijn of gehuwd geweest zijn?

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of de termijn van een jaar wel lang genoeg is, om iederen die belanghebbend is, op de onderhavige mogelijkheid te attenderen. Moet hier de rechtspositie van de betrokkenen geen voorrang krijgen boven het bezwaar van een eventuele dubbele nationaliteit? Is het bovendien niet wat overdreven om te stellen dat de Nederlandse nationaliteit niemand mag worden opgedrongen? Het verwerven van onze nationaliteit zal toch niemand schade opleveren? Een nadere motivering kwam deze leden als gewenst voor.

De G.P.V.-fractie zou graag een toelichting ontvangen op de keuze van de leeftijd van 21 jaar in dit artikel. Had het niet meer voor de hand gelegen de grens te bepalen op 18 jaar nu dit tevens de meerderjarigheidsgrens is volgens deze wet? Een bijkomend voordeel zou dan zijn, dat het aantal leeftijden ingevolge de nieuwe wet met één zou worden verminderd. Genoemde fractie zou er geen bezwaar tegen hebben de termijn voor het afleggen van de verklaring in dat geval langer te stellen dan een jaar, zulks vooral in het belang van buitenslands verblijvende kinderen.

Bezwaar had deze fractie tegen de feitelijke uitschakeling van de vader in dit overgangsartikel. Waarom is in dit artikel niet voorzien in gelijkberechtiging van man en vrouw nu het gaat om de vertegenwoordiging van een minderjarig kind?

De voorzitter der commissie,
Haas-Berger

De griffier der commissie,
Van der Knoop