

Vergaderjaar 1989-1990

21 215

Wijziging van enkele wetten betreffende het doen vervallen van de eis van Nederlanderschap voor bepaalde functies

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 februari 1990

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen die de verschillende fracties in reactie op dit wetsvoorstel naar voren brachten.

Het verheugt mij dat de leden van de P.v.d.A.-fractie in algemene zin konden instemmen met de onderhavige wetswijziging. De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden graag nadere inlichtingen over de aanstelling van niet-Nederlanders bij de Nederlandse Spoorwegen. Zij wezen in dit verband op een besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat (Staatscourant van 28 oktober 1980, nr. 209 blz. 11) waaruit zou blijken dat bij de NS alleen EG-onderdanen de status van ambtenaar kunnen verkrijgen. Deze ongelijkheid ten opzichte van de overige niet-Nederlanders zou volgens de P.v.d.A.-fractieleden te niet moeten worden gedaan.

Eerst merk ik hierbij op dat degenen die bij de NS in dienst zijn niet de status van ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 1929 bezitten. De NS is immers een naamloze vennootschap. Gesproken wordt dan ook van beambten van de NS.

Het besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat, waaraan de P.v.d.A.-fractieleden refereerden, betreft wijziging van artikel 6 van de concessie aan de NS tot exploitatie van spoorwegen en tramwegen. Deze concessie uit 1937 is nog slechts gedeeltelijk van kracht. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Personenvervoer op 1 januari 1988 geldt deze concessie niet meer voor het personenvervoer. De bestaande concessies zullen bovendien helemaal verdwijnen bij de herziening van de Spoorwegwet van 1875, die thans bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat in voorbereiding is. Overigens is van de zijde van de NS vernomen dat in de praktijk de nationaliteit geen rol speelt bij de aanstelling tot NS-beambte.

Voorts vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie wat het kabinet voornemens is te doen ten aanzien van belemmeringen met betrekking tot de aanstelling van niet-Nederlanders (o.a. diploma's, taaleisen en veiligheidsonderzoek).

Mijn reactie daarop is dat de bekwaamheid en geschiktheid bij de aanstelling in een functie voorop dienen te staan. In dat verband kan bij

voorbeeld de eis van een bepaald diploma of de beheersing van een taal gerechtvaardigd zijn. Het feit dat niet-Nederlanders aan een bepaalde functie-eis, zoals de beheersing van de Nederlandse taal, soms niet kunnen voldoen, maakt die eis op zichzelf nog niet ongerechtvaardigd. Dit is pas het geval, indien zo'n functievereiste niet noodzakelijk is voor de goede uitoefening van de functie. Indien dergelijke niet-noodzakelijke eisen het vermoeden van discriminatie opwekken, kan dit aan de rechter worden voorgelegd.

Ten aanzien van de erkenning van diploma's wijs ik op de EEG-richtlijn betreffende een algemeen stelsel van hoger onderwijsdiploma's op grond waarvan de Lid-Staten, omwille van een vrij verkeer van werknemers, in hoge mate elkaars diploma's hebben erkend.

Voor het veiligheidsonderzoek geldt dat dit wordt uitgevoerd ten behoeve van de vervulling van vertrouwensfuncties. Deze functies zijn wettelijk voorbehouden aan Nederlanders. Zie daarvoor artikel 125e, tweede lid, Ambtenarenwet 1929, dat recentelijk in die wet is opgenomen.

Met genoegen stel ik vast dat de leden van de V.V.D.-fractie zich met het wetsvoorstel konden verenigen. Deze leden vroegen het kabinet zich te beraden over het stellen van de nationaliteitseis voor ministers en staatssecretarissen.

Is stel vast dat dit punt al eerder uitvoerig aan de orde is geweest. Bij de behandeling van het wetsvoorstel (19 076) tot intrekking van de wet van 1858, regelende de benoembaarheid van vreemdelingen tot de landsbedieningen, zijn van regeringszijde de argumenten gegeven tegen het wettelijk vastleggen van de nationaliteitseis voor ministers en staatssecretarissen. Deze argumenten onderschrijf ik volledig. Een wettelijke regeling op dit punt acht ik een vorm van overbodige regulering, omdat de procedure die leidt tot de benoeming van ministers en staatssecretarissen reeds de beste waarborgen bevat voor een zorgvuldige afweging. Het zijn immers de Staten-Generaal die een benoeming tot minister of staatssecretaris uiteindelijk goed- of afkeuren aangezien de minister-president voor de kabinetssamenstelling verantwoording schuldig is aan het parlement. Bij elke benoeming van een persoon tot minister of staatssecretaris kan het parlement het belang van het Nederlandschap voor de concrete ambtvervulling beoordelen. Een betere waarborg voor zorgvuldige afweging acht ik niet denkbaar.

In dit verband kom ik niet toe aan de vraag van de V.V.D.-fractie in welke wettelijke regeling de nationaliteitseis voor ministers en staatssecretarissen het beste zou kunnen worden vastgelegd. Overigens meen ik dat voor vastlegging van de nationaliteitseis voor deze ambten alleen de Grondwet het passende kader biedt. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen voorts of voor het ambt van Gouverneur van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba, de eis van Nederlandschap wettelijk is vastgelegd. Dit is niet gebeurd. Het spreekt echter voor zich dat de Gouverneur de Nederlandse nationaliteit bezit. Hij is immers vertegenwoordiger van de Koning in diens hoedanigheid van hoofd van de regering van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba.

Van de andere politieke ambten, waarnaar de V.V.D.-fractieleden vroegen, ontbreekt slechts het vereiste van Nederlandschap voor de commissaris der Koningin. In het voorstel voor de herziene Provinciewet, dat bij de Tweede Kamer aanhangig is (Kamerstukken II 1986-87, 19 836), is de eis van Nederlandschap voor dit ambt echter wel opgenomen. Uit het passief kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen voor de verkiezing van leden van de gemeenteraad vloeit voort dat voor het vervullen van gemeenteraadslid of wethouder geen eis van Nederlandschap geldt.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen verder waarom aan Molukkers in afwijking van andere niet-Nederlanders het recht is voorbehouden om ondanks principiële redenen voor afwijzing van het Nederlandschap toch behandeling als Nederlander te kunnen genieten, dit ondanks het feit dat toch sinds het begin van de jaren '80 een algemeen minderhedenbeleid wordt gevoerd. De vragenstellers refereren aan de zogenoemde Faciliteitenwet (Wet betreffende de positie van Molukkers, wet van 9 september 1976, Stb. 468), die bepaalt dat Molukkers die door de zorg van de Nederlandse regering zijn overgebracht, bij toepassing van de Nederlandse wetgeving worden behandeld als Nederlander.

Het zal de leden van de V.V.D.-fractie bekend zijn dat de bijzondere behandeling die deze Molukkers ten deel is gevallen, samenhangt met de bijzondere historische relatie die de Nederlandse regering met deze bevolkingsgroep heeft. Het zou niet terecht zijn uit hoofde van deze wet door de betrokkenen verworven rechten te offeren aan de norm van algemeenheid van beleid. Dit betekent echter niet dat de werkingskracht van de Faciliteitenwet onbeperkt zal voortduren. In de Rijkswet op het Nederlandschap van 19 december 1984 immers is bepaald (art. 3) dat van rechtswege Nederlander is het kind van een ten tijde van zijn geboorte in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba wonende vader of moeder die zelf geboren is uit een in een van die landen wonende moeder.

Tot slot stelden de V.V.D.-fractieleden de eis van Nederlandschap voor de kapiteins op Nederlandse schepen en voor leden van de tuchtcolleges aan de orde. Zij meenden dat voor beide functies genoemde eis kan vervallen.

Voor de kapiteins op Nederlandse schepen geldt dat, blijkens artikel 341 van het Wetboek van Koophandel, de kapitein aan boord van het schip over alle opvarenden het gezag uitoefent. De opvarenden zijn gehouden de bevelen van de kapitein, gegeven in het belang van de veiligheid of tot handhaving van de orde en tucht, na te komen. Niet gehoorzamen aan een bevel van de kapitein is een strafbaar feit (artikel 400 Wetboek van Strafrecht). De kapitein is voorts bevoegd verdachten staande te houden (artikel 539g Wetboek van Strafvordering) en te verhoren (artikel 539j Strafvordering). Gelet op het feit dat de kapitein taken heeft, die de handhaving van de rechtsorde betreffen, en hij in verband daarmee dwangmiddelen (artikel 539a e.v. Wetboek van Strafvordering) mag toepassen, ben ik van mening dat de eis van het Nederlandschap voor de vervulling van deze functie alleszins gerechtvaardigd is en past bij de uitgangspunten van dit wetsvoorstel.

Ook voor leden van de tuchtcolleges is naar mijn oordeel de eis van Nederlandschap van belang. Het gaat hier immers om rechtsprekende colleges. Het feit dat de tuchtrechtspraak slechts is gericht op zaken die met de beroepsuitoefening van een bepaalde beroepsgroep in verband staan, doet daaraan niet af. Ook de «gewone» rechterlijke macht bestaat uit gespecialiseerde rechters die uitsluitend over bepaalde categorieën van zaken of personen oordelen, zoals bij voorbeeld de ambtenarenrechter. Overigens valt de regeling van tuchtrechtspraak buiten het kader van de in voorbereiding zijnde herziening van de rechterlijke organisatie.

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van Groen Links met instemming hadden kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De teleurstelling die zij toch op enige punten toonden, hoop ik te kunnen wegnemen.

De fractieleden van Groen Links meenden dat de indiening van dit wetsvoorstel lang op zich heeft laten wachten. Zij verzochten om een verklaring daarvoor.

Deze is de volgende. Van de zijde van de regering is destijds in de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 19 076 (nr. 5, blz. 4) opgemerkt dat de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel zou worden bevorderd, zodra wetsvoorstel 19 076 door het parlement was aanvaard. Bij de voorbereiding van het voorliggende verzamelvoorstel zijn alle departementen betrokken. Ook is het wetsvoorstel voorgelegd aan de instanties en organen waar de desbetreffende functies worden uitgeoefend alsmede aan de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken. Een dergelijke voorbereiding is naar de aard van het wetsvoorstel onontbeerlijk, maar kost helaas veel tijd. De leden van de fractie van Groen Links betreurden het dat dit wetsvoorstel zo'n beperkt karakter heeft. Zij wilden een verdergaande beperking van het aantal functies dat niet voor niet-Nederlanders wordt opengesteld. Zij vroegen welke criteria het kabinet heeft toegepast om nog zoveel functies aan niet-Nederlanders te onthouden.

De criteria die zijn toegepast, zijn uitgebreid aan de orde geweest bij de totstandkoming van de Wet tot intrekking van de wet van 1858, regelende de benoembaarheid van vreemdelingen tot de landsbedieningen. Zie kamerstukken II 1985-86, 19 076. Als uitgangspunt voor het handhaven van de eis van Nederlanderschap voor een functie geldt dat er een zinvolle samenhang moet zijn tussen de nationaliteitseis en de functievervulling. Die samenhang acht het kabinet, zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, aanwezig bij de functies die de vervulling van een wezenlijke staatstaak betreffen. Dit zijn de functies waarin rechtstreeks publiek gezag over burgers wordt uitgeoefend en de functies die verband houden met de interne en externe veiligheid van de staat. De functies waarvoor thans de eis van Nederlanderschap geldt, zijn aan de hand van deze criteria bezien. Het kabinet is reeds bij de totstandkoming van bovengenoemde wet tot de conclusie gekomen dat de functies op het gebied van de rechtspraak, het politie-apparaat, het militaire apparaat, de vertegenwoordiging van Nederland in het buitenland en de vertrouwensfuncties aan genoemde criteria beantwoorden. Blijkens de parlementaire behandeling heeft ook het parlement ingestemd met deze conclusie. Dientengevolge acht ik het juist dat voor deze functies de eis van Nederlanderschap gehandhaafd blijft. Voor alle overige functies die niet binnen een van deze categorieën vallen, kan naar het inzicht van het kabinet, de eis van Nederlanderschap vervallen. Overigens zal de eis voor meer functies vervallen dan die in het verzamelvoorstel zijn opgenomen, aangezien voor een aantal functies bij specifieke wetsvoorstellen wordt voorzien in het doen vervallen van de eis van Nederlanderschap. In de memorie van toelichting is hierop nader ingegaan.

De leden van de fractie van Groen Links zagen niet in dat leden van de tuchtcommissies, kapiteins op een Nederlands schip en leden van Tariefcommissies beslist de Nederlandse nationaliteit dienen te bezitten. Op het belang van de eis van Nederlanderschap voor de twee eerst genoemde functies ben ik hierboven reeds ingegaan. Voor de leden van de Tariefcommissie is de nationaliteitseis van belang in verband met de rechtsprekende taak van deze commissie in belastingzaken. De Tariefcommissiewet, die de organisatie en procedure van de Tariefcommissie regelt, verklaart in verband daarmee diverse bepalingen uit de Wet op de rechterlijke organisatie, alsmede de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken van (overeenkomstige) toepassing. De fractieleden van Groen Links vroegen voorts naar een nadere onderbouwing van het criterium dat voor leden van de rechterlijke macht en voor politieambtenaren de nationaliteitseis van belang is. Zij vroegen waarom niet-Nederlanders geen publiek gezag over burgers kunnen uitoefenen.

Mijn antwoord daarop is het volgende. De eis van Nederlandschap wordt hier gesteld vanwege de specifieke aard van de functies. Degenen die daarin zijn aangesteld oefenen het gezag van de Nederlandse staat over de burger uit. Zij zijn bevoegd om als zodanig tegenover de burger op te treden. De politie heeft daarbij bovendien het recht zo nodig van geweld gebruik te maken. Dit alles ter bescherming van de algemene belangen van de staat waaronder de handhaving van de rechtsorde (opsporing, vervolging en rechtspraak) en openbare orde alsmede de openbare veiligheid. Deze kenmerken maken dat bij de personen die zich met de uitoefening van deze specifieke overheidstaken bezighouden, naar mijn opvatting, sprake moet zijn van voldoende verbondenheid met de Nederlandse staat. Deze verbondenheid dient te blijken uit het bezit van de Nederlandse nationaliteit. De fractieleden van Groen Links vroegen vervolgens of voor alle functies in de rechtspraak, de politie, het militaire apparaat, de vertegenwoordiging van Nederland in het buitenland en de vertrouwensfuncties geldt dat de eis van Nederlander-schap relevant is. Zij twijfelden daar vooralsnog sterk aan. Ik deel deze twijfel niet. Voor alle functies die, gezien hun aard, behoren tot deze categorieën, is de nationaliteitseis om eerdergenoemde redenen van belang. Uiteraard is de nationaliteitseis niet relevant voor ondersteu-nende administratieve of huishoudelijke functies op de desbetreffende terreinen, voor zover die functies geen vertrouwelijk karakter hebben. Voor deze functies wordt die eis dan ook niet gesteld.

Tot slot stelden de leden van de fractie van Groen Links de vraag hoe het staat met het wetsvoorstel waarbij onder meer de nationaliteitseis vervalt voor het (plaatsvervangend) lid van de Ziekenfondsraad.

Mij is gebleken dat genoemde eis voor deze functie reeds is vervallen bij artikel I onderdeel H van de Wet van 15 december 1988 (Stb. 1988, 610).

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales