

Zitting 1981

16 947 (R1181)

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

A

ONTWERP VAN RIJKSWET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat er mede in verband met de bekrachtiging van het op 30 augustus 1961 te New York tot stand gekomen Verdrag tot beperking der staatloosheid (Trb. 1967, 124), het op 6 mei 1963 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende de militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, 4) en de op 13 september 1973 te Bern tot stand gekomen Overeenkomst inzake beperking van het aantal gevallen van staatloosheid (Trb. 1974, 32), aanleiding bestaat de Wet van 12 december 1892, Stb. 268 op het Nederlanderschap en het ingezetenschap aan een algehele herziening te onderwerpen en ter vervanging van die wet nieuwe, algemene bepalingen omtrent het Nederlanderschap vast te stellen;

Zo is het, dat Wij de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

TEKST VAN HET ONTWERP VAN WET EN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

- a. «Onze Minister»: Onze Minister van Justitie;
- b. meerderjarig: hij die de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt of voordien in het huwelijk is getreden;
- c. moeder: de vrouw die het kind ter wereld heeft gebracht;
- d. vader: de man die, anders dan door adoptie, tot het kind in familie-rechtelijke betrekking staat;
- e. vreemdeling: hij die de Nederlandse nationaliteit niet bezit; en
- f. staatloze: hij die geen nationaliteit heeft of wiens nationaliteit niet kan worden vastgesteld.

Artikel 2

De verkrijging en het verlies van het Nederlanderschap hebben geen terugwerkende kracht.

HOOFDSTUK 2 VERKRIJGING VAN HET NEDERLANDERSCHAP VAN RECHTSWEGE

Artikel 3

1. Nederlander is het kind waarvan ten tijde van zijn geboorte de vader of de moeder Nederlander is, alsmede het kind van een Nederlander die voordien is overleden.

2. Het op het grondgebied van Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen, of aan boord van een in Nederland of de Nederlandse Antillen te boek gesteld zeeschip of luchtvaartuig, gevonden kind wordt aangemerkt als het kind van een Nederlander tenzij binnen vijf jaren, te rekenen vanaf de dag waarop het is gevonden, blijkt dat het kind door geboorte een vreemde nationaliteit bezit.

Artikel 4

1. Nederlander wordt de minderjarige vreemdeling die door een Nederlander wordt erkend.
2. Nederlander wordt de minderjarige vreemdeling die zonder voorafgaande erkenning door wettiging het kind wordt van een Nederlander.
3. Het kind van degene die door erkenning of door wettiging het Nederlanderschap verkrijgt, deelt in die verkrijging.

Artikel 5

1. Nederlander wordt de minderjarige vreemdeling, wiens adoptief-vader of adoptief-moeder op de dag waarop de adoptie haar gevolgen verkrijgt, Nederlander is.
2. Heeft de adoptie buiten Nederland of de Nederlandse Antillen plaatsgehad, dan treedt het in het eerste lid bedoelde gevolg slechts in, indien blijkens een beslissing van de Nederlandse of de Nederlands-Antilliaanse

rechter die adoptie rechtskracht heeft en daaraan tenminste dezelfde familierechtelijke gevolgen zijn verbonden als aan een adoptie naar Nederlands of Nederlands-Antilliaans recht.

3. Het kind van degene die door adoptie het Nederlandschap verkrijgt, deelt in die verkrijging.

HOOFDSTUK 3 VERKRIJGING VAN HET NEDERLANDSCHAP DOOR OPTIE

Artikel 6

Degene die in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen, als staatloze is geboren, aldaar tenminste drie jaren woonplaats of werkelijk verblijf heeft en de leeftijd van 25 jaren nog niet heeft bereikt, verkrijgt, indien hij geen andere nationaliteit heeft verworven, het Nederlandschap door het afleggen van een daartoe strekkende verklaring.

Voor een minderjarige moet de verklaring worden afgelegd door zijn wettelijke vertegenwoordiger.

HOOFDSTUK 4 VERLENING VAN HET NEDERLANDSCHAP

Artikel 7

1. Met inachtneming van de bepalingen van dit Hoofdstuk verleent Onze Minister het Nederlandschap aan vreemdelingen die daarom verzoeken, indien zij in de Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse samenleving zijn ingeburgerd.

2. Ten aanzien van hen die woonachtig zijn in de Nederlandse Antillen adviseert de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen omtrent het verzoek.

Artikel 8

1. Voor verlening van het Nederlandschap overeenkomstig artikel 7 komen slechts in aanmerking verzoekers:

- a. die meerderjarig zijn;
- b. tegen wier verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen, geen bezwaar bestaat; en
- c. die tenminste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen, woonplaats of werkelijk verblijf hebben gehad, met

dien verstande dat die termijn op twee jaren wordt gesteld voor degenen die in totaal tenminste tien jaren in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen, hebben gewoond.

2. Het in het eerste lid, onder c bepaalde geldt niet met betrekking tot een verzoeker die hetzij te eniger tijd het Nederlandschap of de staat van Nederlands onderdaan-niet-Nederlander heeft bezeten, hetzij sedert tenminste drie jaren de echtgenoot is van een Nederlander.

Artikel 9

1. Een verzoek dat voldoet aan de bepalingen van de beide voorgaande artikelen wordt niettemin afgewezen, indien

a. op grond van het gedrag van de verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden, de volksgezondheid, of de veiligheid van het Koninkrijk; of

b. de verzoeker die een andere nationaliteit bezit, niet het mogelijke heeft gedaan om die nationaliteit te verliezen, dan wel niet bereid is het mogelijke te zullen doen om, na de totstandkoming van de naturalisatie, die nationaliteit te verliezen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd.

2. Indien de verzoeker het Nederlandschap heeft verloren ingevolge artikel 16, eerste lid, kan het verzoek op de in het voorgaande lid onder a, omschreven grond alleen worden afgewezen, indien hij binnen een periode van 10 jaren voorafgaande aan het verzoek veroordeeld is wegens een strafbaar feit tegen de veiligheid van het Koninkrijk of is veroordeeld tot een gevangenisstraf van tenminste 5 jaren wegens een ander strafbaar feit.

3. De beslissing op het verzoek kan ten hoogste twee maal een jaar worden aangehouden, indien gerede twijfel bestaat ten aanzien van de inburgering van de verzoeker of wanneer het onderzoek naar zijn gedrag met het oog op de in het eerste lid onder a genoemde gronden zulks gewenst maakt.

Artikel 10

Wij kunnen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, in bijzondere gevallen het Nederlandschap verlenen met afwijking van het bepaalde in artikel 7, eerste lid en artikel 8, eerste lid, onder a en c.

Artikel 11

1. Het minderjarige niet-Nederlandse kind van een vader of moeder aan wie het Nederlandschap is verleend deelt in deze verkrijging, tenzij te zijnen aanzien in het besluit of de beschikking een voorbehoud is gemaakt.

De wettelijke vertegenwoordiger en het kind, mits het de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt, worden tevoren gehoord.

2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder vader mede verstaan de adoptief-vader, onder moeder mede de adoptief-moeder, indien de adoptie door de Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse rechter is uitgesproken of blijkt een uitspraak van de Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse rechter rechtskracht heeft en daaraan tenminste dezelfde familierechtelijke gevolgen zijn verbonden als aan een adoptie naar Nederlands of Nederlands-Antilliaans recht.

Artikel 12

1. Indien de verzoeker geen geslachtsnaam of voornaam heeft of indien de juiste spelling daarvan niet vaststaat, zullen deze in overleg met hem bij de beschikking of het besluit waarbij het Nederlandschap wordt verleend worden vastgesteld.

2. De naam van de verzoeker wordt zonodig in de in het Koninkrijk gebruikelijke lettertekens overgebracht en kan, indien dit voor de inburgering van belang is, met toestemming van de verzoeker bij de beschikking of het besluit tot verlening van het Nederlandschap worden gewijzigd.

Artikel 13

Bij algemene maatregel van rijksbestuur worden regelen gesteld betreffende het voor de verlening van het Nederlandschap verschuldigde recht, de gevallen waarin daarvan geheel of gedeeltelijk ontheffing kan worden verleend en de wijze waarop het moet worden voldaan.

HOOFDSTUK 5 VERLIES VAN HET NEDERLANDSCHAP

Artikel 14

1. Behalve door het vervallen van de familierechtelijke betrekking waaraan het Nederlandschap wordt ontleend ingevolge een van de bepalingen van de artikelen 3, 4 en 5

wordt het Nederlandschap niet verloren dan krachtens een van de bepalingen van de artikelen 15 en 16.

2. Geen verlies van het Nederlandschap uit welken hoofde ook heeft plaats indien staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn.

Artikel 15

Het Nederlandschap gaat voor een meerderjarige verloren:

a. door het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit;

b. door het afleggen van een verklaring van afstand;

c. wanneer de betrokkene na zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van 10 jaren woonplaats buiten Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen, heeft in het land waarin hij is geboren en waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit, anders dan in een dienstverband met Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen, of als echtgenoot van een persoon met een zodanig dienstverband;

d. door intrekking van het besluit waarbij het Nederlandschap is verleend, welke kan plaatsvinden, indien de betrokkene heeft nagelaten na de totstandkoming van zijn naturalisatie al het mogelijk te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen.

Artikel 16

1. Het Nederlandschap gaat voor een minderjarige verloren:

a. door erkenning, wettiging of adoptie door een vreemdeling, indien hij diens nationaliteit daardoor verkrijgt, of deze reeds bezit;

b. indien zijn vader of moeder vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgt en hij in die verkrijging deelt of deze nationaliteit reeds bezit;

c. indien zijn vader of moeder het Nederlandschap verliest ingevolge artikel 15, onder b, c of d;

d. indien hij zelfstandig dezelfde nationaliteit verkrijgt als zijn vader of moeder.

Voor de toepassing van het bepaalde onder b, c en d worden onder vader, onderscheidenlijk moeder mede verstaan de adoptief-vader en de adoptief-moeder aan wie de minderjarige het Nederlandschap ontleent.

2. Het verlies van het Nederlandschap treedt niet in, indien en zolang de andere ouder het Nederlandschap bezit.

HOOFDSTUK 6 VASTSTELLING VAN HET NEDERLANDERSCHAP

Artikel 17

1. Een ieder die daarbij belang heeft, kan Onze Minister een verzoek doen tot vaststelling van zijn Nederlandschap of tot vaststelling dat hij het Nederlandschap niet bezit. Het verzoek kan betrekking hebben op die vaststelling op een bepaald tijdstip.

2. Een ieder die daarbij belang heeft, kan Onze Minister verzoeken ten aanzien van een overledene vast te stellen dat deze op het tijdstip van zijn overlijden of op een bepaald vroeger tijdstip het Nederlandschap bezat of niet bezat.

3. Indien de verzoeker woonachtig is in de Nederlandse Antillen, wint Onze Minister het advies in van de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen.

Artikel 18

1. Indien in enige zaak welke voor enige rechterlijke instantie in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen, aanhangig is, het al dan niet bezitten van het Nederlandschap van een partij van belang is voor de beslissing en daarover onzekerheid bestaat, schorst de rechter de behandeling van de zaak en vraagt hij terzake een beschikking aan Onze Minister overeenkomstig artikel 17.

2. De behandeling van de zaak wordt terstond hervat nadat de beschikking van Onze Minister onherroepelijk is geworden.

Artikel 19

Onze Minister kan, indien na het onherroepelijk worden van een beschikking feiten, stukken of gegevens bekend zijn geworden welke voor de beslissing van belang zijn, zijn beschikking herzien.

Artikel 20

Een onherroepelijke beschikking van Onze Minister omtrent het Nederlandschap doet tegenover een ieder vaststaan dat de betrokkene op de datum van die beschikking of op de daarin vermelde datum Nederlander was dan wel het Nederlandschap niet bezat.

HOOFDSTUK 7 VERKLARINGEN EN REGISTERS

Artikel 21

Tot het in ontvangst nemen van verklaringen tot verkrijging en van afstand van het Nederlandschap zijn bevoegd:

a. in Nederland: de burgemeesters;

b. in de Nederlandse Antillen: de door de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen aangewezen ambtenaren;

c. in het buitenland: de Nederlandse diplomatieke en consulaire ambtenaren.

Artikel 22

1. Onze Minister houdt een openbaar register van:

a. de verklaringen tot verkrijging en afstand van het Nederlandschap;

b. de verlening van het Nederlandschap;

c. de intrekkingen, bedoeld in artikel 15, onder d;

d. de beschikkingen bedoeld in de artikelen 17 en 19.

2. De Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen houdt een openbaar register van de in het eerste lid bedoelde akten welke betrekking hebben op personen die in dat land woonachtig zijn.

HOOFDSTUK 8 SLOTBEPALINGEN

Artikel 23

Wij kunnen bij algemene maatregel van rijksbestuur nadere regelen stellen ter uitvoering van deze wet.

Artikel 24

Deze wet kan worden aangehaald als «Wet op het Nederlandschap».

Haar inwerkingtreding en de intrekking van de wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap van 12 december 1892, Stb. 268, worden nader bij de wet geregeld.

HOOFDSTUK 9 OVERGANGSBEPALINGEN

ARTIKEL I

Nederlanders in de zin van deze wet zijn mede zij, die bij haar inwerkingtreding het Nederlandschap bezitten.

ARTIKEL II

De in artikel 15, onder c, genoemde termijn vangt ten aanzien van Nederlanders die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet woonplaats buiten het Koninkrijk hebben, aan op dat tijdstip.

ARTIKEL III

1. Artikel 3 van deze wet is alleen van toepassing op kinderen geboren na de inwerkingtreding van deze wet.

2. Het niet-Nederlandse kind van een vrouw die Nederlander is of – indien zij is overleden – ten tijde van het overlijden Nederlander was, verkrijgt, indien het op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt en niet gehuwd of gehuwd geweest is, het Nederlandschap door het afleggen van een daartoe strekkende verklaring.

Voor hen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt moet de verklaring worden afgelegd door de moeder of – indien deze is overleden – door de wettelijke vertegenwoordiger.

Deze verklaringen moeten worden afgelegd binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL IV

De vrouw die het Nederlandschap heeft verloren door of in verband met haar vóór de inwerkingtreding van deze wet gesloten huwelijk, verkrijgt het Nederlandschap door het afleggen van een daartoe strekkende verklaring, welke moet worden afgelegd binnen een jaar na de ontbinding van dat huwelijk of binnen een jaar nadat zij van die ontbinding heeft kunnen kennis nemen. Deze verkrijging werkt terug tot de datum van ontbinding van het huwelijk.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad en in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen zal worden geplaatst, en dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te

Staatssecretaris van Justitie,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Om verschillende redenen is het wenselijk de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap (Stb. 1892, 268) aan een algehele herziening te onderwerpen.

De aanleiding daartoe is in de eerste plaats gelegen in de totstandkoming van een drietal verdragen op het gebied van het nationaliteitsrecht, waaraan Nederland heeft medegewerkt en welke behoren te worden bekrachtigd. Een ontwerp van Rijkswet tot goedkeuring van die verdragen is tegelijkertijd met het onderhavige ontwerp van Rijkswet ingediend. De inpassing van deze verdragen in het nationaliteitsrecht vereist een aantal wijzigingen van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap.

Sedert haar inwerkingtreding op 1 juli 1983 heeft deze wet reeds een achttiental partiële wijzigingen ondergaan. Zij is daardoor in de loop der tijden steeds minder overzichtelijk en leesbaar geworden. De tijd is dan ook rijp, het geheel opnieuw op te zetten, systematisch te verbeteren en ook redactioneel te moderniseren. Daarbij kan hier en daar «dood hout» worden weggekap, zoals de bepalingen betreffende het ingezetenschap, welke hun betekenis hebben verloren. Het is van veel belang dat een wet als de onderhavige, welke een voor alle staatsburgers hoogst belangrijk onderwerp regelt en die in de dagelijkse praktijk door onder meer de bevolkingsadministratie en de burgerlijke stand veelvuldig wordt geraadpleegd en toegepast, blijft voldoen aan strenge maatstaven van overzichtelijkheid, praktische hanteerbaarheid en toegankelijkheid.

Daarnaast zijn er verschillende onderwerpen, van principieel belang voor de nationaliteit, die een andere of betere regeling behoeven.

De voortgeschreden ontwikkeling van het beginsel van gelijkheid van man en vrouw moet ook verdere consequenties hebben voor het nationaliteitsrecht. Bij de behandeling van wetsontwerp 12 837 (R 944) dat heeft geleid tot de Rijkswet van 8 september 1976, Stb. 465, is reeds op de wenselijkheid tot verdere aanpassing van de nationaliteitswet op dit stuk de aandacht gevestigd¹. Bij de

¹ Zie Voorlopig Verslag blz. 3 (categorieën f en g van artikel 5) en amendementen Haas-Berger en Salomons, nrs. 12 en 13. Handelingen II, 11 mei 1976 blz. 4094 e.v.

toelichting op de artikelen 3 en 8 wordt uitvoerig op dit onderwerp ingegaan.

De regeling van de naturalisatie dient in overeenstemming te worden gebracht met de opvattingen en eisen des tijds. Traditioneel is de verlening van nationaliteit steeds als een gunstbetoon beschouwd. In de praktijk evenwel worden bij het naturalisatiebeleid sinds lang bepaalde richtlijnen gehanteerd zodat de verlening van naturalisatie toch gaandeweg meer het karakter van de aan bepaalde voorwaarden gebonden verkrijging van een recht door de in Nederland ingeburgerde vreemdeling heeft aangenomen. Bij de laatste wijziging van de Wet op het Nederlanderschap (Rijkswet van 8 september 1976, Stb. 465) is de naturalisatie in een aantal gevallen aan de wetgever onttrokken en de bevoegdheid daartoe in handen van de Minister van Justitie gelegd. Tegen diens beschikking staat beroep open op de administratieve rechter. Deze nieuwe ontwikkeling heeft nog verder aan de naturalisatie het karakter van gunstverlening ontnomen. In de voorgestelde nieuwe regeling wordt deze lijn doorgetrokken. De wetgever wordt niet meer bij iedere naturalisatie afzonderlijk betrokken, doch in de wet op het Nederlanderschap zelf worden de voorwaarden voor de naturalisatie neergelegd. De beslissing op een verzoek tot naturalisatie kan dan door de administratie worden genomen met toepassing van die wettelijke regeling. Tegen de ministeriële beschikking tot weigering kan beroep worden ingesteld bij de administratieve rechter.

Tenslotte is er de kwestie van de rechtszekerheid ten aanzien van het bezit (of niet bezit) van de Nederlandse nationaliteit. Het is onbevredigend dat er geen uniforme regeling bestaat, volgens welke men bindend kan doen vaststellen dat men de Nederlandse nationaliteit bezit. Er zijn vele rechten en bevoegdheden tot de uitoefening waarvan het Nederlanderschap vereist is. De vraag of men de Nederlandse nationaliteit bezit kan onder het huidige recht door vele verschillende instanties worden beslist. Zo beslist de Kantonrechter bij een procedure op grond van de Kieswet, de Hoge Raad bij een procedure op grond van artikel 43 van de Vreemdelingenwet, en de administratieve rechter bij zaken ingevolge de Dienstplichtwet of de Algemene Bijstandswet. Ook beslist de administratie bij kwesties op het gebied van de

nationaliteit, zoals bij afgifte van paspoorten.

Een uniforme interpretatie van de wettelijke regelen is onvoldoende verzekerd². Naar aanleiding van vragen uit het parlement heeft Minister Donker in 1955 een commissie ingesteld die tot taak kreeg te onderzoeken of het wenselijk is de rechtspraak in nationaliteitsaangelegenheden nader te regelen en zo ja, welke wettelijke voorzieningen te dezer zake dienen te worden getroffen. Een wetsontwerp, gebaseerd op het medio 1956 door die Commissie uitgebrachte rapport, is evenwel nimmer ingediend. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het ontwerp van Rijkswet tot wijziging van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden, inhoudende de beëindiging van de statutaire band met Suriname is de kwestie van de uniforme regeling van de nationaliteitsprocedure wederom aan de orde geweest. De (toenmalige) Staatssecretaris van Justitie heeft toen toegezegd, te laten nagaan of het beter is toch een gestandaardiseerde procedure voor beslissingen over het Nederlanderschap mogelijk te maken³. Het thans voorgestelde wetsontwerp was toen al in voorbereiding. Een aanvulling van de nationaliteitswet met een regeling van een uniforme procedure tot vaststelling van het Nederlanderschap is zeker gewenst. Met de voorgestelde regeling wordt niet alleen vereenvoudiging bereikt maar ook opvulling van lacunes.

Het wetsontwerp gaat uit van dezelfde grondbeginselen als waarop de huidige wet stoelt. Bij de verkrijging van het Nederlanderschap van rechtswege blijft het afstammingsbeginsel als uitgangspunt gehandhaafd. Het wetsontwerp steunt op het reeds in het voorjaar van 1977 gepubliceerde Voorontwerp. Daarop zijn talrijke adviezen ontvangen. Bij de opstelling van het wetsontwerp is daarvan een dankbaar gebruik gemaakt. Als bijlagen bij deze Memorie van Toelichting zijn gevoegd de adviezen van de Staatscommissies voor de Nederlandse Burgerlijke Wetgeving en voor het Internationaal Privaatrecht en van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken. De overige adviezen worden ter kennisneming aangeboden.

² Reeds in 1932 heeft prof. Huart op het onbevredigende van deze toestand gewezen («Geschillen over Nederlanderschap en Nederlands onderdaanschap», NJB 1932, blz. 405-406).

³ Handelingen II, zitting 1975-1976, blz. 600, Handelingen I, 1975-1976, blz. 76.

De verdragen inzake nationaliteit

De drie verdragen inzake nationaliteit waarvan de goedkeuring voor het Koninkrijk wordt voorgesteld, hebben betrekking op beperking van staatloosheid en meervoudige nationaliteit. Zowel staatloosheid als meervoudige nationaliteit hebben én voor de betrokkenen zelf én voor het land van verblijf ongewenste gevolgen en het beleid van de Nederlandse regering is er dan ook steeds op gericht mede te werken aan internationale regelingen welke beogen deze problematiek op te heffen dan wel te verminderen.

Op 30 augustus 1961 kwam te New York het verdrag van de Verenigde Naties tot beperking van staatloosheid tot stand (Trb. 1967, 124). Het beoogt het ontstaan van staatloosheid te voorkomen. Voorzover die bij de geboorte ontstaat knoopt het Verdrag aan bij het territorialiteitsbeginsel zonder intussen het afstammingsbeginsel aan te tasten.

Het Verdrag van Straatsburg van 6 mei 1963 van de Raad van Europa (Trb. 1964, 4) heeft tot doel het beperken van meervoudige nationaliteit en geeft voorts regelen voor de vervulling van militaire dienstplicht in geval van meervoudige nationaliteit.

De op 13 september 1973 te Bern tot stand gekomen Overeenkomst van de Commission Internationale de l'Etat Civil (Trb. 1974, 32) tenslotte heeft evenals het New Yorkse verdrag tot doel, staatloosheid te beperken. Voor wat betreft de inhoud van deze verdragen zij in de eerste plaats verwezen naar de toelichting op het ontwerp van Rijkswet tot goedkeuring. Hier kan worden volstaan met een korte beschrijving en een vermelding van de punten waarop de huidige wet in verband met de bekrachtiging van de verdragen dient te worden aangepast.

Beperking staatloosheid (Verdrag van New York, Overeenkomst van Bern)

Het Verdrag van New York noemt in de eerste plaats de toekenning van de nationaliteit van rechtswege bij de geboorte aan personen die anders staatloos zouden zijn. Het Verdrag kent ook de mogelijkheid van verlening van de nationaliteit op een later tijdstip al dan niet op verzoek van de betrokken staatloze, wanneer deze aan bepaalde voorwaarden omtrent leeftijd en verblijf voldoet. De eerste mogelijkheid heeft het voordeel dat de staatloosheid onafhankelijk van een verzoek van de betrokkene en

zonder andere voorwaarden wordt weggenomen of, beter gezegd, niet kan intreden. Hier tegenover staat dat de nationaliteit van het land van geboorte in dat geval ook wordt verworven door personen die reeds spoedig na de geboorte dat land verlaten en er nimmer terugkeren. Deze consequentie is moeilijk in overeenstemming te brengen met de in Nederland prevalerende opvatting, dat het bezit van het Nederlandschap uitdrukking geeft aan een reële band met Nederland of de Nederlandse Antillen. Bovendien geldt als bezwaar dat toekenning van het Nederlandschap door geboorte op Nederlands grondgebied de toepassing van de vreemdelingenwetgeving zou bemoeilijken. Aan de gezinsleden van een Nederlands kind kan immers het verblijf in Nederland moeilijk worden ontzegd.

In plaats van toekenning bij geboorte – waarin het Voorontwerp van Rijkswet tot vaststelling van nieuwe, algemene bepalingen omtrent het Nederlandschap ter vervanging van de Wet van 12 december 1892, Stb. 268, op het Nederlandschap en het ingezetenschap, voorzag – is voorgesteld een optierecht toe te kennen aan in het Koninkrijk geboren staatlozen die drie jaar aldaar wonen. Andere voorwaarden lijken niet nodig.

De Overeenkomst van Bern gaat minder ver. Deze kent aan een kind, indien dit geen nationaliteit aan de vader ontleent, de nationaliteit van de moeder toe (indien althans deze onderdaan is van een van de verdragslanden), wanneer het anders staatloos zou zijn. Is ook de moeder staatloos of heeft zij de nationaliteit van een niet-verdragsland, dan heeft het Verdrag geen betekenis. Het beginsel van het Bernse verdrag heeft wel dit voordeel boven dat van het Verdrag van New York, dat de nationaliteit van de moeder een minder toevallige is dan die van het land van geboorte.

Ingevolge artikel 8 van het Verdrag van New York is de ontneming van nationaliteit, wanneer daardoor staatloosheid zou ontstaan, weliswaar toegestaan indien de verdragsstaat een desbetreffende verklaring heeft afgelegd met opgave van gronden welke zijn nationale recht voor die ontneming kent, doch deze ontneming kan alleen geschieden «met eerbiediging van de wet, waarbij de betrokkene recht heeft op een onpartijdige behandeling van zijn zaak, hetzij door een rechtbank, hetzij door een ander onafhankelijk orgaan». Een van die gronden is dat de betrokkene, op een

wijze die onverenigbaar is met zijn plicht tot trouw aan de verdragsstaat, in weerwil van een uitdrukkelijk verbod van die staat aan een andere staat diensten heeft verleend of is blijven verlenen, of van een andere staat emolumenten heeft ontvangen of is blijven ontvangen. Dergelijke bepalingen komen in verschillende nationaliteitswetten voor⁴.

Het zou mogelijk zijn de regel van artikel 7 onder 4° van de Wet op het Nederlandschap aan te passen aan het Verdrag van New York in dier voege dat verlies alleen intreedt indien sprake is van onverenigbaarheid met de plicht tot trouw. In het wetsontwerp is niet voor deze oplossing gekozen. Behalve de beperkingen die het Verdrag oplegt zijn er andere redenen om aan het treden in vreemde krijgs- of staatsdienst niet langer het verlies van het Nederlandschap te verbinden. Het is niet steeds bekend dat een Nederlander in dienst van een vreemde mogendheid is getreden. Juist degene die een dienstverband aangaat waarvan hij kan vermoeden dat het de Nederlandse regering niet welgevallig is, zal er zich wel voor hoeden daaraan bekendheid te geven. Als de Nederlandse overheid wel op de hoogte is, zal zij ingevolgt het Verdrag in een voor beroep vatbare beschikking aan de betrokkene moeten mededelen, dat hij zijn Nederlandse nationaliteit heeft verloren. In beroep zal dan onder meer aan de orde kunnen komen of er hier sprake is van – zoals het Verdrag zegt – een handelwijze van de betrokkene die onverenigbaar is met zijn plicht tot trouw aan de Verdragsstaat. Het zal veelal moeilijk zijn uit te maken of er sprake is van ontrow. Een redelijke toepassing van de wet zal bovendien met zich mee moeten brengen, dat de overheid de betrokkene tevoren in de gelegenheid stelt om, door ontslag te nemen uit de dienst van de vreemde mogendheid, zijn situatie ten opzichte van het Nederlandschap te regulariseren. Al met al lijkt het effect van een verbod niet zeer groot, maar het zal wel kunnen leiden tot een belasting van de overheidsadministratie die het verbod moet handhaven.

Bij de toepassing van het huidige artikel 7 onder 4° is het reeds moeilijk te bepalen, in welke gevallen het verlof moet worden geweigerd. Maar

⁴ Frankrijk, Verenigd Koninkrijk (alleen genaturaliseerden), Italië, Spanje, Portugal, Zuidslavië, Griekenland, Roemenië, Bulgarije, Turkije.

wanneer men een algemeen verbod zou uitvaardigen zou ingevolge artikel 8 van het Verdrag steeds ten aanzien van elke individuele overtreder moeten worden beslist of er sprake is van onaanvaardbare ontrouw tegenover het vaderland. Slechts in één geval is het duidelijk dat er sprake is van onaanvaardbare ontrouw jegens het vaderland, namelijk wanneer men dienst heeft genomen bij de vijand. Maar juist in die gevallen dat dit tot verlies van Nederlanderschap op grote schaal aanleiding heeft gegeven, heeft de wetgever later moeten ingrijpen om herstel in het Nederlanderschap op eenvoudige wijze mogelijk te maken (Wet van 30 juli 1953, Stb. 363, houdende voorziening ter wegneming van staatloosheid). Bovendien worden verzoeken om verlof als bedoeld in artikel 7 onder 4° zelden afgewezen. De afwijzingen hadden betrekking op dienstneming bij het Franse vreemdelingenlegioen of bij landen die zich in een conflictsituatie bevonden. Het aantal verzoeken is ook niet groot. Ook daarom lijkt er weinig behoefte te bestaan aan de huidige bepaling of aan een daarmee vergelijkbare, door het Verdrag van New York toegestane regeling.

Zou Nederland afstand doen van de regel of het beginsel van artikel 7 onder 4°, dan zou het zich scharen bij de meeste Europese staten (de meeste landen van de Europese Gemeenschappen, Scandinavië, Zwitserland).

Ook de regel van het huidige artikel 7 onder 5° van de Wet op het Nederlanderschap kan tot staatloosheid leiden. In overeenstemming met het beginsel van het Verdrag van New York wordt verlies van nationaliteit door langdurig verblijf in het buitenland beperkt tot hen die naast de Nederlandse nog een andere nationaliteit bezitten en wonen in het land waarvan zij eveneens onderdaan zijn.

Beperking meervoudige nationaliteit (Verdrag van Straatsburg)

Toepassing van het hiervoor genoemde Verdrag van Straatsburg en bijbehorende Protocollen tot beperking van meervoudige nationaliteit zal leiden tot uitbreiding van de gronden waarop verlies van Nederlanderschap intreedt.

Ter toelichting moge het volgende dienen. Ingevolge de huidige wet verliezen minderjarigen uitsluitend het Nederlanderschap indien zij in de naturalisatie elders van hun vader of, indien deze is overleden of wettelijk

onbekend is, van hun moeder zijn begrepen. Delen zij echter in de verkrijging van een vreemde nationaliteit op andere wijze, bijvoorbeeld door optie, dan verliezen zij het Nederlanderschap niet. Ook behouden zij de Nederlandse nationaliteit indien zij zelfstandig een andere nationaliteit verkrijgen welke hun vader, c.q. hun moeder reeds tevoren heeft verworven. Het komt de ondergetekende juist voor, in dit opzicht het Verdrag van Straatsburg te volgen en ook in deze gevallen verlies van het Nederlanderschap te doen intreden.

Eveneens in overeenstemming met het Verdrag van Straatsburg wordt in het ontwerp de mogelijkheid tot verwerping van het Nederlanderschap verruimd. Deze verruiming gaat zelfs zo ver dat deze mogelijkheid ook wordt opengesteld voor personen die in het Koninkrijk woonplaats hebben. De verwerping van het Nederlanderschap mag evenwel niet tot staatloosheid leiden. Wordt enerzijds het ontstaan van dubbele nationaliteit voorkomen door verruiming van de verliesbepalingen, anderzijds moet er naar worden gestreefd zoveel mogelijk te voorkomen dat dubbele nationaliteit ontstaat door verkrijging van het Nederlanderschap. In verband hiermede is evenals in het huidige artikel 5a in het nieuwe artikel 9, eerste lid, onder b, bepaald dat van een verzoeker om naturalisatie kan worden gevorderd dat, zo hij de naturalisatie van zijn land niet van rechtswege verliest door de nationaliteit tot Nederlander, hij het bewijs overlegt dat hij op de dag waarop hij het Nederlanderschap verkrijgt niet langer onderdaan van dat land zal zijn, dan wel de verzekering geeft dat hij na de naturalisatie het nodige zal verrichten om dat onderdaanschap te verliezen. Nieuw is het voorstel, het naturalisatiebesluit in te trekken, als aan de gedane belofte niet is voldaan (art. 15, d).

In het kader van de vermindering van het ontstaan van meervoudige nationaliteit moet ook gezien worden het vervallen van artikel 2 onder a van de huidige wet. De toepassing van deze bepaling, die het Nederlanderschap toekent aan het derde, in het Koninkrijk wonende geslacht is namelijk niet beperkt tot gevallen waarin de betrokkene anders staatloos zou zijn.

Voorts leidt tot beperking van de meervoudige nationaliteit de voorgestelde bepaling van artikel 15 onder c, die de Nederlander die tevens een andere nationaliteit bezit het Nederlan-

derschap doet verliezen, indien hij na zijn meerderjarigheid langdurig ononderbroken buiten het Koninkrijk woonplaats heeft gehad in het land waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit en waar hij is geboren.

Een thans in de wet voorkomende bepaling die het ontstaan van dubbele nationaliteit in de hand kan werken, is artikel 10, krachtens welk artikel kinderen die het Nederlanderschap hebben verloren doordat zij begrepen zijn geweest in de naturalisatie elders van hun vader of moeder, na het bereiken van de meerderjarigheid het Nederlanderschap door optie kunnen herkrigen. Wonen zij in een land waarvan zij onderdaan zijn, dan zullen zij als regel door deze optie hun door mede-naturalisatie verkregen vreemde nationaliteit niet verliezen. Van deze mogelijkheid om het Nederlanderschap te herkrigen wordt betrekkelijk weinig gebruik gemaakt. Het komt de ondergetekende raadzaam voor, deze bepaling niet in de nieuwe wet op te nemen. De betrokkenen zullen als oud-Nederlanders gemakkelijk kunnen worden genaturaliseerd, wanneer zij althans niet meer wonen in het land waarvan zij onderdaan zijn.

De systematische opzet van de wet

Ter bevordering van de overzichtelijkheid en een goede systematische indeling is de nieuwe voorgestelde wet onderverdeeld in negen hoofdstukken.

Het eerste daarvan bevat enkele noodzakelijke begripsbepalingen, waarvan de belangrijkste is dat voor de meerderjarigheid de leeftijd van 18 jaar wordt aangehouden. Voorts is in dit hoofdstuk ondergebracht het belangrijke algemene beginsel, dat de verkrijging en het verlies van het Nederlanderschap slechts voor de toekomst werken.

In het tweede hoofdstuk wordt geregeld de verkrijging van het Nederlanderschap van rechtswege door geboorte, erkenning, wettiging en adoptie.

In het derde hoofdstuk komt de verkrijging van het Nederlanderschap door optie aan de orde.

In het vierde hoofdstuk worden regelen gegeven over voorwaarden en procedure tot verkrijging van het Nederlanderschap. Deze geschiedt in de regel bij ministeriële beschikking en in bijzondere gevallen bij besluit van de Kroon waarbij in beperkte mate kan worden afgeweken van de wettelijke voorwaarden. De mogelijk-

heid tot naturalisatie bij de wet, waaraan in bepaalde gevallen – bijvoorbeeld bij huwelijk van een lid van het Koninklijk Huis – behoefte kan bestaan, blijft uiteraard onverlet.

Hoofdstuk 5 bevat de gronden voor het verlies van het Nederlandschap. Daarbij wordt voorop gesteld het algemene beginsel dat dit verlies niet intreedt wanneer staatloosheid daarvan het gevolg is, zulks in het voetspoor van de bepalingen van het Verdrag van New York tot beperking van staatloosheid. De verliesgronden worden onderscheiden naar gelang het meerderjarigen of minderjarigen betreft.

Hoofdstuk 6 geeft een uniforme regeling betreffende de wijze waarop het Nederlandschap, indien dit onzeker is of daarover geschil bestaat kan worden vastgesteld. De justitiabele die het niet eens is met de beschikking van de administratie kan daartegen beroep instellen bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

Hoofdstuk 7 betreft de verklaringen en de registers. Wat betreft de slotbepalingen van Hoofdstuk 8 verdient de aandacht, dat ingevolge artikel 24 de inwerkingtreding van de wet bij wet wordt geregeld. Deze methode maakt het mogelijk, de wet zelf niet te belasten met bepalingen houdende wijziging van bijvoorbeeld de Kieswet, de Vreemdelingenwet, de Uitleveringswet. Wel lijkt het wenselijk, de overgangsbepalingen in de wet zelf op te nemen. Dit geschiedt in hoofdstuk 9.

Artikelen

Artikel 1

De leeftijd van 18 jaar, genoemd onder b is in nationaliteitsregelingen veelal als criterium voor de nationaliteitsrechtelijke zelfstandigheid van de persoon gehanteerd, zie bijvoorbeeld laatstelijk de toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten met Suriname (Trb. 1975, 132), artikel 1. Zoals bekend is een voorstel tot verlaging van de meerderjarigheid tot 18 jaar aanhangig bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De regeling is daarmee in overeenstemming.

In de thans geldende Wet op het Nederlandschap is niet steeds duidelijk aangegeven naar welk recht de meerderjarigheid moet worden bepaald. Ter illustratie moge worden genoemd artikel 2ter, waarin in het eerste lid wordt gesproken van «meerderjarigheid in de zin van de

Nederlandse wet», terwijl het tweede lid spreekt van «tijdens zijn minderjarigheid door een niet-Nederlander erkend of gewettigd kind». Hier kan niet anders zijn bedoeld dan het kind dat de meerderjarigheid in de zin van de Nederlandse wet nog niet heeft bereikt. In artikel 1bis moet blijkens een mededeling bij de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsontwerp de minderjarigheid worden beoordeeld naar de vreemde wet, te weten de wet van het land waarvan het kind onderdaan is⁵.

De leeftijd van 18 jaar voor de meerderjarigheid komt overeen met de situatie in tal van andere landen. Met het oog op de uniformiteit van de regeling en zeker ter wille van de gemakkelijke toepasbaarheid lijkt het gewenst, voor het gehele Koninkrijk één criterium voor de meerderjarigheid te kiezen.

De onder c vermelde definitie is nodig, omdat in diverse landen, bijvoorbeeld België en Spanje, familierechtelijke betrekkingen tussen een vrouw en haar natuurlijk kind eerst ontstaan door erkenning. Naar Nederlandse rechtsopvatting is een zodanige erkenning door de moeder niet nodig (art. 221, Boek 1 B.W.). Voor de toepassing van de Nederlandse nationaliteitswet zal een vrouw die een onwettig kind ter wereld heeft gebracht, dit kind, omdat het uit haar geboren is, voor wat de nationaliteit betreft vertegenwoordigen, onverschillig of naar haar nationale wet al dan niet familierechtelijke betrekkingen tussen haar en haar kind bestaan. Dit is van belang voor de artikelen 6 en 11.

Bij de definitie onder d zij aangetekend dat, anders dan ten aanzien van een «moeder», ten aanzien van een «vader» wel de eis moet worden gesteld, dat, wil hij zijn kind nationaliteitsrechtelijk kunnen vertegenwoordigen, er tussen hem en het kind familierechtelijke betrekkingen bestaan. Of van zodanige betrekkingen kan worden gesproken, moet worden beoordeeld naar intern Nederlands recht of, indien de vader vreemdeling is, naar de volgens Nederlands internationaal privaatrecht toepasselijke wet van de vader.

De adoptief-vader is niet onder het begrip «vader» gebracht, evenmin als de adoptief-moeder onder het begrip «moeder». Het nationaliteitsgevolg van adoptie is geregeld in de artikelen 5, 11 en 16, respectievelijk betrekking hebbend op de verkrijging door

⁵ Zitting 1961–1962, nr. 5393 (R 130) memorie van antwoord, nr. 7, biz. 2, linkerkolom.

adoptie van het Nederlandschap, het delen in de verlening van het Nederlandschap aan de adoptief-vader (of moeder) en het verlies van het Nederlandschap doordat een adoptief-ouder dit verliest.

De definities onder e en f behoeven geen toelichting. Wel dient te worden opgemerkt dat de omschrijving van «vreemdeling» in deze wet niet dezelfde is als die van artikel 1 van de Uitleveringswet en artikel 1 van de Vreemdelingenwet. Daarin wordt ook degene die op grond van een andere wet dan de Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap als Nederlander wordt behandeld buiten het begrip «vreemdeling» gebracht. Men kan denken aan degenen die als Nederlanders worden behandeld ingevolge de Wet positie Molukkers. Zij zijn dus wel te beschouwen als vreemdeling in de zin van de Wet op het Nederlandschap.

Artikel 2

Door de vooropstelling van het beginsel van de uitsluiting van terugwerkende kracht wordt de rechtszekerheid bevorderd en kan een strakkere en eenvoudiger opzet van de wet worden bereikt dan bij de huidige wet het geval is.

Artikel 3

Het eerste lid van dit artikel komt overeen met het huidige artikel 1, letters a–c, met dien verstande dat het alleen regelt het geval dat door de enkele geboorte als kind van een Nederlandse vader of moeder het Nederlandschap wordt verkregen. De nationaliteitsrechtelijke gevolgen van erkenning en wettiging vinden, evenals die van adoptie, hun regeling in de volgende artikelen.

Een buitengewoon belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige wet is, dat het Nederlandschap zowel aan de vader als aan de moeder wordt ontleend. Hiermede is aan het beginsel van gelijkheid van man en vrouw op het gebied van de nationaliteit de ruimst mogelijke toepassing gegeven.

Het lijkt gewenst om hierbij enigszins langer stil te staan. Men kan zich immers afvragen of deze doortrekking van het beginsel niet moet afstuiten op het bezwaar, dat het ontstaan van meervoudige nationaliteit er sterk door in de hand wordt gewerkt. Bij de bepaling van het wetgevingsbeleid dient het belang van het voorkomen van meervoudige nationaliteit zeker te

worden betrokken. Dat niettemin aan het beginsel van de gelijkheid der geslachten een groter gewicht is toegekend, kan worden verklaard met de volgende beschouwingen.

Vooreerst is het goed, zich er rekenschap van te geven dat het hier betreft het doortrekken van een historische lijn. Reeds bij het totstandkomen van de huidige Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap zijn er stemmen opgegaan, die het gelijkstellen van man en vrouw voor het nationaliteitsrecht bepleitten. Het lid der Tweede Kamer de heer Levy had amendementen voorgesteld op artikel 5 van het wetsontwerp, waarin het beginsel was neergelegd dat de vrouw staande huwelijk de staat van de man volgt en dat de naturalisatie van de man zich van rechtswege tot zijn vrouw uitstrekt. De amendementen strekten er toe de vrouw wel te doen volgen in de staat van de man op het moment dat zij in het huwelijk treedt, doch niet nadien. Het beginsel dat de regering in artikel 5 neerlegt, aldus betoogde de heer Levy, «is niets anders dan de onderwerpenheid van de vrouw aan de man, afhankelijkheid der vrouw van het goedgevoelen des mans». «De man is het, naar de leer der Regering, de man alleen, die bij haar, over haar, zonder haar beschikt»⁶.

Destijds evenwel waren de geesten hiervoor nog niet rijp en hield het beginsel van de eenheid van de gezinsband, waarmede naar de mening van de meerderheid der Kamer verschil van nationaliteit zich niet verdroeg, de overhand.

Bij de Rijkswet van 14 november 1963, Stb. 467, werd een begin gemaakt met de gelijkstelling van de geslachten, doordat bij die wet de onafhankelijke positie van de gehuwde vrouw voor het nationaliteitsrecht werd ingevoerd, zulks in navolging van het Verdrag van New York van 20 februari 1957 (Trb. 1965, 218). Verdere consequenties heeft men toen niet onder ogen willen zien.

Inmiddels heeft een aantal landen in de wetgeving bepaald dat ook de moeder haar nationaliteit doorgeeft aan haar kinderen; Frankrijk deed dit in 1973 en de Bondsrepubliek Duitsland in 1975. Volledige gelijkstelling van man en vrouw op dit punt vindt men voorts in de Verenigde Staten, de meeste Latijns-Amerikaanse landen, de landen van het Oostblok en de Scandinavische staten. Door de totstandkoming van de «Sex Discrimination Act 1975» zal ook het Verenigd

⁶ Handelingen II, 1892–1893, blz. 132, linkerkolom.

Koninkrijk zich bij deze landen scharen⁷.

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft op 27 mei 1977 een resolutie (77) 13 aangenomen omtrent de nationaliteit van wettige kinderen, welke neerkomt op de Franse en Duitse regeling, zij het dat andere minder ver gaande oplossingen ook zijn toegelaten. Tevens worden maatregelen aanbevolen om de onvermijdelijke toeneming van meervoudige nationaliteit tegen te gaan.

Ook de Comission on the status of women van de Verenigde Naties (ECOSOC) heeft het onderwerp aan gesneden⁸.

In Nederland is over deze kwestie gesproken bij de behandeling van wetsontwerp 12837 (R 944) tot wijziging van de Wet op het Nederlanderschap, waarbij van regeringszijde is toegezegd dat gestreefd zal worden naar een volledige gelijkstelling van man en vrouw op dit terrein.

Inmiddels is het wetsontwerp tot wegneming van een aantal ongelijkheden tussen man en vrouw in het personen- en familierecht (zitting 1979–1980, 16247, nrs. 1–2) ingediend. Het hier besproken ontwerp van Rijkswet voert de gelijkstelling van man en vrouw op het gebied van de nationaliteit volledig in door te bepalen dat nationaliteit ook aan de moeder wordt ontleend. Aangezien dit zal leiden tot toename van het aantal gevallen van dubbele nationaliteit is het van belang, dat de mogelijkheden tot verwerping van de Nederlandse nationaliteit aanmerkelijk worden verruimd en de verliesbepalingen worden uitgebreid. Daarover wordt elders in deze toelichting nog gesproken.

⁷ Wat de Verenigde Staten en Latijns-Amerikaanse staten betreft moet natuurlijk wel worden bedacht, dat het daar geldende stelsel van verwerving van nationaliteit door geboorte op het grondgebied veel van de scherpte van deze problematiek wegneemt.

Ook in Frankrijk wordt de gelijkheid der sexen als motief aangevoerd: zie Lagarde, La nationalité française, blz. 50: «Ces distinctions ont été abolies par la loi du 9 janvier 1973. La distinction entre les deux parents a été jugée contraire au principe d'égalité des sexes, affirmée notamment par la loi du 4 juin 1970 réformant l'autorité parentale...».

⁸ In 1967 is in de Verenigde Naties aangenomen een verklaring betreffende de uitbanning van elke discriminatie tegen de vrouw (Resolutie nr. 2263 – XXII van de Algemene Vergadering der V.N.) Als gevolg daarvan is op 18 december 1979 door de Algemene Vergadering der Verenigde Naties aanvaard het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw. Nederland heeft dit Verdrag te Kopenhagen ondertekend. Een wetsontwerp tot goedkeuring is in voorbereiding.

Het is goed, in dit verband nog op te merken dat in het voorgestelde systeem de eenheid van nationaliteit in het gezin gemakkelijk is tot stand te brengen wanneer de betrokkenen deze wensen. Immers – hierop wordt later nog teruggekomen – in de voorgestelde wet is het voor de man zowel als voor de vrouw op dezelfde wijze mogelijk de Nederlandse nationaliteit van de echtgenoot te verwerven. Indien dit geschiedt, wordt het kind veelal uitsluitend Nederlander – dit hangt af van de betrokken vreemde wetgeving – door verlies van rechtswege van de nationaliteit die hij aan de desbetreffende ouder ontleende.

De vraag of de eenheid van nationaliteit in het gezin moet worden nagestreefd, wordt in het voorgestelde stelsel dus een vraag, welke in de eerste plaats door de betrokkenen zelf moet worden beantwoord. Dit is natuurlijk al zeer sterk het geval geweest na de invoering van de wetgeving van 1963 die de gehuwde vrouw nationaliteitsrechtelijk onafhankelijk maakte, doch in de thans voorgestelde regeling krijgt die vraag nog sterker accent. Er wordt dus als het ware een beroep gedaan op de mondigheid van de burgers en hun bereidheid om in deze bewust een keuze te doen.

De bepaling van het huidige artikel 1 onder b van de Wet op het Nederlanderschap is in het voorgestelde artikel 3 vervat in: «..... alsmede het kind van een Nederlander die voordien (d.w.z. voor de geboorte van het kind) is overleden». Dit betreft geen materiële wijziging. Aangezien het hier uitsluitend om wettige afstamming gaat – het nationaliteitsgevolg van erkenning wordt in artikel 4 geregeld – is het niet nodig de termijn van 306 dagen van artikel 197 Boek 1 B.W. te vermelden.

Onder de bepaling van lid 1 vallen dus a) het wettige kind van een Nederlandse vader of moeder; b) het natuurlijke kind van een Nederlandse moeder en c) het wettige kind van een Nederlander vader die voor de geboorte overleed; in verband met artikel 197 Boek 1 B.W. moet dit kind dus vóór de 307e dag na het overlijden van de vader zijn geboren.

Wordt het vaderschap van het kind ontkend, dan verliest het van rechtswege de Nederlandse nationaliteit die het aan de vader ontleende. Dit verlies werkt in verband met het bepaalde in artikel 2 eerst vanaf de dag dat die ontkenning in rechte onherroepelijk is geworden. Dit verlies treedt evenwel alleen in, wanneer het kind daardoor niet

staatloos wordt; zie artikel 14 en de daarop gegeven toelichting. Kan het kind geen nationaliteit ontlenen aan een ander of aan het feit van zijn geboorte op het grondgebied van een staat die het territorialiteitsbeginsel kent, dan blijft het derhalve Nederlander.

Het tweede lid van artikel 3 betreft vondelingen. Het Verdrag van New York schrijft voor dat zij moeten worden aangemerkt als geboren op het grondgebied van een Partij uit ouders die onderdaan zijn van die Partij. Daardoor wordt bereikt dat zij de nationaliteit verkrijgen van het land waar zij gevonden zijn, ongeacht of dat land het territorialiteitsbeginsel of het afstammingsbeginsel huldigt. De voorgestelde bepaling voldoet aan de bedoeling van het Verdrag.

Artikel 4

Het gaat hier om gevallen dat het kind niet reeds het Nederlanderschap ontleent aan zijn moeder. Dit artikel wijkt in belangrijke mate af van hetgeen in artikel 1, onder a, en artikel 2ter van de Wet van 1892 is bepaald ten aanzien van erkende en gewettigde kinderen. Nationaliteitsrechtelijk werken ingevolge de algemeen aanvaarde interpretatie van die bepalingen erkenning en wettiging terug tot het tijdstip van de geboorte. Erkenning is evenwel geen middel tot bewijs van biologische afstamming. Er is daarom goede reden om de erkenning evenals in het familierecht nationaliteitsrechtelijk niet te doen terugwerken tot het tijdstip van de geboorte.

Voorts is in aanmerking genomen, dat ingevolge de inmiddels voor Nederland op 31 juli 1977 van kracht geworden C.I.E.C.-overeenkomst betreffende de wettiging door huwelijk (Rome, 10 september 1970) en ingevolge artikel 215, lid 2 Boek 1 B.W. wettiging ook mogelijk is, indien het kind niet door de vader is erkend. Evenmin als de erkenning werkt wettiging terug tot het tijdstip van de geboorte. Alleen deze gevallen van wettiging worden genoemd, omdat in alle andere gevallen van wettiging het Nederlanderschap reeds door de erkenning wordt verkregen.

De beperking tot minderjarigen welke de huidige wet kent, is gehandhaafd. De toestemming welke een meerderjarige moet geven voor zijn erkenning (art. 224, eerste lid, onder e Boek 1 B.W.), is niet gericht op de nationaliteitsrechtelijke gevolgen.

Voorts dient te worden voorkomen dat minder gewenste vreemdelingen zich door middel van een erkenning het Nederlanderschap en daarmee het recht van vestiging laten verschaffen.

Artikel 5

Dit artikel wijkt in een aantal opzichten af van het huidige artikel 1bis van de Wet op het Nederlanderschap.

In de eerste plaats is hier uiteraard, evenals in artikel 3, het beginsel gevolgd, dat het Nederlanderschap zowel van de man als van de vrouw wordt afgeleid.

Voorts is de beperking, gelegen in de voorwaarde dat het kind «in het Koninkrijk bij rechterlijke uitspraak» is geadopteerd vervallen. Die beperking lijkt niet nodig en op de keper beschouwd ook moeilijk verdedigbaar. Er is geen reden om, wanneer het nationaliteitsgevolg afhangt van het antwoord op de vraag of er naar Nederlands (c.q. Nederlands-Antilliaans) recht geldig een adoptie tot stand is gekomen, te onderscheiden of deze in het Koninkrijk of in het buitenland is tot stand gekomen. De praktische moeilijkheid welke zich hier voordoet en welke waarschijnlijk de wetgever destijds heeft gebracht tot de beperking tot in het Koninkrijk verkregen adopties is, dat het niet steeds gemakkelijk is vast te stellen of een buiten 's lands tot stand gekomen adoptie naar Nederlands (c.q. Nederlands-Antilliaans) recht is geschied. Bovendien is de vraag of een dergelijke adoptie welke met toepassing van vreemd recht is tot stand gekomen in het Koninkrijk rechtsgeldig is, gelet op de internationaal-privaatrechtelijke verwickelingen welke daarbij kunnen optreden, niet steeds eenvoudig te beantwoorden. Deze moeilijkheid wordt ondervangen door de bepaling van het tweede lid dat, als de adoptie buiten het Koninkrijk is tot stand gekomen, het adoptiefkind het Nederlanderschap alleen dan verkrijgt, als de Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse rechter heeft beslist dat die adoptie rechtskracht heeft en dat daaraan tenminste dezelfde familie-rechtelijke gevolgen zijn verbonden als aan een adoptie, die in het Koninkrijk is uitgesproken.

Een adoptie welke in Nederland is tot stand gekomen heeft haar gevolgen – zie art. 230 Boek 1 B.W. – van de dag waarop de uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan. Voor een buitenlandse uitspraak ligt dit mogelijk

anders. Dit verklaart het verschil in terminologie op dit punt met het huidige artikel 1bis. Er wordt daarmee dus geen materieel verschil beoogd.

Zoals dat bij het huidige artikel 1bis reeds het geval is, wordt voorgesteld de toekenning van het Nederlanderschap te beperken tot minderjarigen, zoals ook ten aanzien van erkenning en wettiging in artikel 4 is bepaald.

Artikel 5 zal niet aanstonds in werking kunnen treden, aangezien de Nederlandse en de Nederlands-Antilliaanse wet nog niet voorzien in de mogelijkheid dat de rechter een beslissing geeft als bedoeld in het tweede lid. Zolang in die mogelijkheid niet is voorzien, zal het artikel 1bis van de huidige wet van kracht moeten blijven.

Artikel 6

Deze bepaling regelt de verkrijging van het Nederlanderschap door optie.

Het is het enige artikel dat verband houdt met het *ius soli*, dat door geboorte in een land de nationaliteit van dat land verschaft.

In de huidige wet zijn op dat beginsel geënt de artikelen 1, onder d, en 2, onder a, b en c. Het bepaalde in artikel 2, onder b, van de huidige wet vindt in de nieuwe wet zijn plaats in artikel 3, lid 2; aan de bepaling van artikel 2, onder c, bestaat geen behoefte meer in verband met het voorgestelde artikel 3, lid 1. Op kinderen bedoeld in artikel 1, onder d, van de huidige wet, is het thans besproken artikel van toepassing.

Wat het vervallen van het huidige artikel 2, onder a, betreft, wordt het volgende opgemerkt.

Op grond van dit artikel wordt iemand die behoort tot de derde in het Koninkrijk wonende generatie Nederlander; aanvankelijk was de toepassing beperkt tot staatlozen maar in 1953 – wet van 15 mei 1953, Stb. 233 – werd die beperking opgeheven, met als gevolg het ontstaan van meervoudige nationaliteit in gevallen waarin dat vermeden had kunnen worden. Terugkeer tot de regel welke vóór 1953 gold, wordt niet voorgesteld. De gedachte dat het enkele feit van geboorte in een land zodanige binding met dat land geeft dat daaraan het bezit van de nationaliteit moet worden verbonden, gaat in de huidige samenleving niet meer op. Indien vreemdelingen lang in Nederland wonen en zich opgenomen voelen in die samenleving zullen zij als regel naturalisatie vragen, waar-

door veelal de vreemde nationaliteit verloren gaat. Vragen zij geen naturalisatie dan gevoelen zij zich kennelijk onvoldoende verbonden met Nederland of hebben zij het voornemen terug te keren naar hun oorspronkelijk vaderland. In ieder geval lijkt het meer met de huidige opvattingen in overeenstemming te zijn de beslissing of men al of niet Nederlander wil zijn, over te laten aan het persoonlijke inzicht en niet door een wettelijke bepaling de Nederlandse nationaliteit van rechtswege te doen verwerven, ook door hen die er geen behoefte aan hebben.

Ook in verband met de omstandigheid dat de Regering, door de bekrachtiging van het Verdrag van Straatsburg betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit te bevorderen, op zich heeft genomen om de meervoudige nationaliteit waar mogelijk te voorkomen, lijkt het geraden afstand te doen van het beginsel van artikel 2 onder a. Zulks te meer, nu de nieuw voorgestelde regel dat een kind het Nederlanderschap ook aan zijn moeder ontleent het aantal staatsburgers dat het Nederlanderschap anders uitsluitend via artikel 2 onder a zou hebben verkregen nog geringer maakt.

Erkend moet worden dat artikel 2, onder a, voor het bewijs van Nederlanderschap voordelen heeft, die met de schrapping van het artikel vervallen. Daartegenover staat dat thans door de in de loop van de tijd toegenomen betrouwbaarheid van de bevolkingsboekhouding aan de vermelding van het Nederlanderschap als regel niet behoefte te worden getwijfeld.

Het ontworpen artikel 6 is in overeenstemming met artikel 1, eerste lid, van het Verdrag van New York, ingevolge welke iedere Verdragssluitende Staat «zijn nationaliteit verleent aan degene die geboren is op zijn grondgebied en die anders staatloos zou zijn». In het algemene gedeelte is reeds uiteengezet waarom niet is gekozen voor de toekenning onmiddellijk bij geboorte. De wettelijke vertegenwoordiger kan nu zelf beslissen of hij het Nederlanderschap voor het kind wenst. Opteert hij niet, dan kan het kind zelf na het bereiken van de meerderjarigheid doch vóór het bereiken van de leeftijd van 25 jaar zijn wil verklaren. De enige voorwaarde is dan nog dat hij vóór de optie drie jaar in het Koninkrijk moet hebben gewoond. Hierdoor is er een zekere garantie dat hij een reële band met het Koninkrijk heeft.

Artikel 7

Dit artikel bevat de voornaamste voorwaarde welke moet zijn vervuld wil een verzoek om verlening van het Nederlanderschap worden ingewilligd: namelijk dat de betrokkene in de Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse samenleving moet zijn ingeburgerd.

Het is duidelijk dat het hier gaat om een criterium dat aan een zekere vaagheid lijdt. Wanneer is iemand in de Nederlandse samenleving ingeburgerd? Als regel zal de inburgering blijken uit het feit dat men reeds geruime tijd in Nederland (of de Nederlandse Antillen) heeft gewoond, dat men de Nederlandse taal heeft leren spreken, dat men zich door het lidmaatschap van clubs, verenigingen of belanggroeperingen in die samenleving een plaats heeft verworven of dat men met een Nederlandse onderdaan is gehuwd. In elk geval veronderstelt inburgering in algemene zin een zekere aanvaarding van de Nederlandse (of Nederlands-Antilliaanse) maatschappelijke verhoudingen. Het onderzoek kan een zeker inzicht verschaffen omtrent de mate van inburgering. Anderzijds veronderstelt inburgering niet dat men bijvoorbeeld onberispelijk zaken doet of geen extreme politieke denkbeelden huldigt. Overigens is inburgering niet de enige voorwaarde. Er kunnen zich gevallen voordoen dat ondanks duidelijke inburgering, toch afwijzend beslist wordt. Het Nederlandse naturalisatiebeleid is ruimhartig; meer dan 95% van de verzoeken wordt ingewilligd.

Er is hier een zekere samenhang met de beginselen van de Vreemdelingenwet. Wanneer een vreemdeling reeds vijf jaar of langer legaal in Nederland verblijft kan hem een vestigingsvergunning nog slechts op de beperkte gronden van artikel 13, derde lid, van de Vreemdelingenwet worden geweigerd. Na een verblijf van 10 jaren is alleen een ernstige inbreuk op de openbare rust of de openbare orde of het vormen van een ernstig gevaar voor de nationale veiligheid nog grond voor het weigeren van een vestigingsvergunning. Er is dus in feite met het toenemen van de duur van het verblijf een afnemende mogelijkheid een vreemdeling een voortgezet verblijf in Nederland te ontzeggen. Deze zich met het verloop van zijn verblijfsduur versterkende rechtpositie van de vreemdeling op grond van de Vreemdelingenwet blijft natuurlijk niet zonder gevolg voor het

naturalisatiebeleid. Met name zal het moeilijk zijn om een vreemdeling die zich blijvend in Nederland heeft gevestigd naturalisatie te weigeren op gronden, welke voor een onthouden van een vestigingsvergunning niet toereikend zouden zijn geweest.

De inburgering in de Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse samenleving mag verondersteld worden wanneer de betrokkene vijf jaar of langer in die samenleving heeft doorgebracht en alleen een sprekend bewijs van het tegendeel – bijvoorbeeld dat de betrokkene het Nederlands in zeer onvoldoende mate beheerst, alleen omgang heeft met zijn landgenoten of herhaaldelijk lange periodes in zijn vaderland verblijft – zal dat vermoeden opzij kunnen zetten.

De verlening van het Nederlanderschap geschiedt bij beschikking van de Nederlandse Minister van Justitie. Het tweede lid verleent de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen een adviserende stem ten aanzien van verzoekers die woonachtig zijn in dat Koninkrijksdeel. Zulks is te beschouwen als een uitvoering van artikel 6 van het Statuut voor het Koninkrijk. Hierdoor wordt een procedure in de wet vastgelegd, welke in de praktijk reeds lang wordt gevolgd. Het is duidelijk, dat de Nederlands-Antilliaanse autoriteiten beter kunnen beoordelen of een aldaar verblijvende vreemdeling in die samenleving is ingeburgerd dan de Nederlandse.

Artikel 8

Slechts een meerderjarige kan verlening van het Nederlanderschap verzoeken, evenals thans op grond van artikel 3, derde lid, onder 1^o het geval is.

In een wet welke de naturalisatievoorwaarden regelt, kan een bepaling welke ertoe strekt te waarborgen dat het beleid ten aanzien van de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en het beleid inzake naturalisatie met elkaar in overeenstemming zijn, niet worden gemist. Naturalisatie brengt het recht van vestiging in Nederland mede. Eerste voorwaarde voor de verlening van het Nederlanderschap behoort dan ook te zijn, dat geen bezwaar bestaat tegen het verblijf van de verzoeker voor onbepaalde tijd in Nederland. Blijkt zodanig bezwaar wel te bestaan, dan kan inwilliging van een verzoek om naturalisatie niet plaatsvinden. Evenzo komen personen

die zich in de Nederlandse Antillen willen vestigen en tegen wier verblijf voor onbepaalde tijd aldaar bezwaar bestaat, niet voor naturalisatie in aanmerking. Volgens de ontworpen bepaling komen niet alleen houders van een vergunning tot vestiging voor naturalisatie in aanmerking, doch ook houders van een vergunning tot verblijf voor zover die niet is afgegeven voor een specifiek doel, zoals familiebezoek of het volgen van een bepaalde studie. Het ontbreken van een verblijfsvergunning zal als regel duiden op bezwaar tegen langdurig verblijf.

De eis dat men vijf jaren in het Koninkrijk moet hebben gewoond, is gehandhaafd. Wel is een versoepeling aangebracht in die voege, dat niet steeds die termijn onafgebroken behoeft te zijn wanneer men reeds eerder geruime tijd in het Koninkrijk woonplaats heeft gehad. De vijfjarige termijn is, zeker wanneer men de wetgeving van sommige Europese Staten vergelijkt, niet lang¹¹. Een kortere termijn te kiezen lijkt niet raadzaam. Er is het verband met de termijn van artikel 13 van de Vreemdelingenwet, waarop hiervoor reeds werd gewezen. Het ingeburgerd zijn is een niet steeds gemakkelijk vast te stellen kwaliteit; de termijn van verblijf speelt daarbij een belangrijke rol.

In het tweede lid van artikel 8 is voorgesteld te bepalen dat de in het eerste lid, onder c, genoemde termijn van vijf jaren niet geldt voor personen die te eniger tijd de Nederlandse nationaliteit, hetzij als Nederlander, hetzij als Nederlands onderdaan-niet-Nederlander, hebben bezeten, en ook niet voor een vreemdeling die sedert tenminste drie jaar de echtgenoot is van een Nederlander.

Wat oud-Nederlanders betreft kan worden opgemerkt dat sedert de inwerkingtreding van de huidige wet (1 juli 1893) voor hen geen termijn van woonplaats in het Koninkrijk als voorwaarde is gesteld. Gezien het feit dat thans veel meer migratie plaats heeft dan omstreeks 1893 en er dus veel meer oud-Nederlanders zullen zijn die geen of nauwelijks meer een band met het Koninkrijk hebben, zou zulk een voorwaarde verdedigbaar zijn. Na ampele overwegingen is daarvan afgezien, omdat toch het

aantal oud-Nederlanders dat nog wel een band met het Koninkrijk heeft, niet gering zal zijn. Bovendien is bedacht dat de algemene voorwaarden voor naturalisatie (inburgering, geen bezwaar tegen langdurig verblijf in het Koninkrijk en geen gevaar voor de openbare orde, de openbare zedelijkheid en de veiligheid van de Staat) voor oud-Nederlanders onverminderd van kracht zijn. Hetzelfde geldt voor een vreemdeling die met een Nederlander is gehuwd.

De bepaling met betrekking tot de echtgenoten is in de plaats gekomen van artikel 16 van het Voorontwerp, waartegen nogal wat bezwaren bleken te bestaan, zoals de onzekerheid die heerst zolang de bekrachtiging van een optie niet heeft plaats gehad, en de onbekendheid bij de gemeentelijke administraties met scheidingen van tafel en bed.

De huidige regeling laat een merkwaardige onevenwichtigheid zien in de positie van man en vrouw. Immers ingevolge artikel 8 wordt de niet-Nederlandse vrouw wier man bij het sluiten van het huwelijk Nederlander was Nederlandse door een simpele kennisgeving, terwijl de niet-Nederlandse man die een Nederlandse vrouw huwt alleen langs de weg van naturalisatie de nationaliteit van zijn vrouw kan deelachtig worden. Niet alleen is dit merkwaardig door het verschil dat wordt gemaakt tussen de geslachten, doch ook omdat blijkbaar verondersteld wordt dat de vrouwen die met een Nederlander huwen, enkel daardoor al het Nederlanderschap waardig zijn en dat er niet gelet wordt op feiten welke een eventuele naturalisatie zouden verhinderen zoals ernstig crimineel gedrag, staatsgevaarlijke activiteiten etc. Dit gaat verder dan de eis van artikel 3 van het Verdrag van New York van 20 februari 1957 (Trb. 1965, 218) betreffende de nationaliteit van de gehuwde vrouw. Krachtens dit artikel stemt iedere verdragsluitende staat er mede in, dat een vreemdelinge, gehuwd met een van zijn onderdanen, de nationaliteit van haar echtgenoot op haar verzoek kan verkrijgen door een bijzondere bevoorrechte naturalisatieprocedure; de verlening van deze nationaliteit kan afhankelijk zijn van voorwaarden welke worden gesteld in het belang van de nationale veiligheid of de openbare orde. Vermelding verdient in dit verband ook dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 27 mei 1977 resolutie (77) 12 heeft aangenomen betreffende de nationaliteit van echtgenoten van

verschillende nationaliteit, die er toe strekt dat gelijke voorwaarden worden gesteld voor de verkrijging van elkaars nationaliteit.

De gelijkstelling van man en vrouw zal ook op dit punt dienen te worden verwezenlijkt. Dat zou kunnen worden gerealiseerd door ten opzichte van de met een Nederlandse vrouw gehuwde man dezelfde regeling te treffen als thans geldt ten opzichte van de met een Nederlander gehuwde vrouw. Deze oplossing lijkt evenwel niet juist. Het is immers op zichzelf al een merkwaardige zaak wanneer de wet enerzijds de verlening van het Nederlanderschap buiten verband met het huwelijk met tal van waarborgen omringt om te voorkomen dat in de Nederlandse samenleving ongewenste personen het Nederlanderschap verkrijgen en anderzijds die verkrijging in verband met een huwelijk althans wat betreft de vrouw volledig vrij laat. Zou men deze lijn doortrekken en ook de man een onbeperkt optierecht voor de Nederlandse nationaliteit van zijn vrouw toestaan, dan zou het verschil met ongetrouwden nog groter worden. Het ligt dus meer voor de hand, het verschil tussen verkrijging van de nationaliteit in verband met het huwelijk en die door verlening van het Nederlanderschap buiten huwelijk geringer te maken en tevens voor man en vrouw in dit opzicht dezelfde voorwaarden te scheppen. Gekozen is voor de oplossing van een «bijzondere bevoorrechte naturalisatieprocedure» als bedoeld in het evenvermelde Verdrag van New York van 1957, doch dan gelijkelijk voor de met een Nederlander gehuwde man of vrouw. Voor hen is voor verblijf in het Koninkrijk geen termijn gesteld. De regeling moet echter wel waarborgen bevatten dat personen die nimmer voor verlening van het Nederlanderschap in aanmerking zouden komen op grond van hun gedrag, dit ook niet kunnen langs de weg van het huwelijk met een Nederlander en voorts, dat geen huwelijken worden gesloten enkel ter wille van de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit.

Artikel 9

Indien de vreemdeling minderjarig is of niet als ingeburgerd kan worden beschouwd in de Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse samenleving, of indien zijn verblijf in het Koninkrijk niet voor onbepaalde tijd is aanvaard krachtens de vreemdelingenwetgeving, of indien hij niet gedurende de

¹¹ Ziet men naar de landen van de Europese Gemeenschappen, dan blijkt dat Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Ierland een termijn van vijf jaar kennen. Luxemburg eist 15 jaar, Denemarken 10 jaar, België 10-15 jaar, Zwitserland eist 12 jaar, Oostenrijk 10 jaar, Zweden 7 jaar.

vereiste termijn woonplaats heeft gehad in het Koninkrijk (tenzij het een geval betreft als bedoeld in artikel 8, tweede lid), moet het verzoek worden afgewezen. Wel kan op grond van artikel 10 in bijzondere gevallen door de Kroon, de Raad van State gehoord, worden afgeweken van de voorwaarden in artikel 7, eerste lid, en artikel 8, eerste lid, onder a en c.

Er is hiervoor reeds op gewezen, dat de verlening van het Nederlanderschap niet meer kan worden gezien als een bijzonder gunstbetoon, waarvoor (bij wijze van spreken) alleen lieden van goede gezindheid en goed gedrag in aanmerking komen. De praktijk welke reeds lang wordt gevolgd is anders. Voornamelijk komt het er op aan, dat de verzoeker als ingeburgerd kan worden beschouwd. Maar zoals in de memorie van antwoord op wetsontwerp 12837 (R 944) reeds is gesteld, mogen, ook al wordt naturalisatie nuchter gezien en ontgaan van achterhaalde opvattingen over de nationaliteit, bepaalde minimale eisen van aanvaardbaar gedrag toch wel worden aangehouden.

Ook hier bestaat er een duidelijk verband met het vreemdelingenrecht. Aan een vreemdeling die men eigenlijk niet binnen de grenzen zou dulden, behoort niet het Nederlanderschap te worden verleend. Ingevolge artikel 13 van de Vreemdelingenwet kan aan een vreemdeling, welke ook de duur is van zijn verblijf in Nederland, altijd een vestigingsvergunning worden geweigerd indien hij ernstig inbreuk maakt op de openbare rust of de openbare orde, dan wel een ernstig gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Het voorgestelde artikel 9, eerste lid, is hiermee in overeenstemming, met dien verstande dat de norm strikter wordt gesteld. Reeds wanneer er een ernstig vermoeden bestaat dat de vreemdeling gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden, de volksgezondheid of de veiligheid van het Koninkrijk zal hem verlening van het Nederlanderschap moeten worden geweigerd. Het behoeft weinig betoog dat de vraag of aan een vreemdeling een vestigingsvergunning zal worden onthouden en de vraag of aan hem het Nederlanderschap kan worden verleend niet op dezelfde wijze moeten worden beoordeeld. Bij de eerste komt het er op aan, of de betrokkene zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen, welke zijn verder verblijf in het Koninkrijk onwenselijk maken; bij de tweede zal de vraag of hij zich in de toekomst wellicht aan gedragingen

zal schuldig maken welke grond zouden opleveren om hem als vreemdeling een vestigingsvergunning te onthouden een rol moeten spelen.

Het criterium is zo geformuleerd, dat er vooral op wordt gelet hoe de betrokkene zich thans gedraagt en zich in de toekomst zal gaan gedragen. De omstandigheid, dat hij in het verleden wegens bepaalde strafbare feiten in aanraking is gekomen met de justitie is op zichzelf een onvoldoende grond voor afwijzing. Of er is sprake van gronden als bedoeld in artikel 13 van de Vreemdelingenwet en dan zal de betrokkene zo mogelijk moeten worden verwijderd, of het gedrag van de betrokkene heeft geen consequenties wat betreft zijn verblijf in het Koninkrijk. Dan mag weigering tot naturalisatie niet als het ware een extrastraf vormen en zal op zijn gedragingen alleen mogen worden gelet indien daaruit kan worden afgeleid dat hij ook in de toekomst gevaar oplevert voor de openbare orde etc., d.w.z. dat de kans op herhaling van ernstig crimineel gedrag groot is. Dat is niet steeds gemakkelijk te bepalen. Advies van reclasseringsinstellingen zal hier tot de beslissing kunnen bijdragen. In geval van onzekerheid zal de beslissing moeten kunnen worden aangehouden.

Het vermoeden dat gevaar bestaat voor de openbare orde, de goede zeden etc., zal op feiten moeten berusten. Gegevens welke het onderzoek door de politie oplevert, kunnen daarbij van belang zijn. Wat onder «gevaar voor de openbare orde, de goede zeden etc.» moet worden verstaan kan slechts aan de hand van enkele sprekende voorbeelden nader worden bepaald. Geen verlening van het Nederlanderschap zal mogelijk zijn ten aanzien van hen die in hun levensonderhoud voorzien door de handel in verdovende middelen, of van hen die regelmatig met de politie in aanraking komen wegens ernstige misdrijven. Tenslotte is duidelijk, dat zij die vermoed worden te werken als spion voor een buitenlandse mogendheid of anderszins de veiligheid van de Staat bedreigen, evenmin voor naturalisatie in aanmerking kunnen komen. Daarentegen zal het enkele feit dat men lid is van een anarchistische vereniging of van een comité dat een extreem (politiek) standpunt verdedigt, sympathiseert met een buitenlandse (politieke) beweging of de verspreiding van bepaalde controversiële gedachten bevordert, geen grond zijn om een

vreemdeling die overigens als ingeburgerd kan worden beschouwd, verlening van het Nederlanderschap te weigeren.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, van het Verdrag van New York tot beperking van staatloosheid moet aan een natuurlijk kind dat de nationaliteit van een verdragsstaat verliest als gevolg van een erkenning, de mogelijkheid worden geboden, deze terug te krijgen door middel van naturalisatie welke niet aan strengere voorwaarden mag worden gebonden dan die welke zijn genoemd in het tweede lid van artikel 1 van het Verdrag. Van belang is hier het tweede lid onder c van genoemd artikel 1 dat als voorwaarde formuleert dat de belanghebbende niet schuldig is verklaard aan een delict tegen de nationale veiligheid, noch is veroordeeld tot een gevangenisstraf van tenminste vijf jaar terzake van een ander strafbaar feit. Deze voorwaarde is minder stringent dan die van artikel 9, eerste lid, onder a, van het ontwerp. In verband daarmee is een tweede lid toegevoegd dat een bijzondere regel geeft voor hen die het Nederlanderschap tijdens hun minderjarigheid hebben verloren, een wat ruimere regeling dus dan het verdrag eist.

Een verzoek tot verlening van het Nederlanderschap kan voor het overige alleen worden afgewezen – en zal dan ook worden afgewezen – indien de verzoeker niet het mogelijke heeft gedaan om zijn vreemde nationaliteit verloren te doen gaan of niet bereid blijkt dat te doen na de totstandkoming van zijn naturalisatie, behoudens in die gevallen dat dit redelijkerwijs niet kan worden gevegd. Ten aanzien van deze gevallen kan gedacht worden aan bijvoorbeeld vluchtelingen; van hen kan niet worden verlangd dat zij contact opnemen met de autoriteiten van hun land van herkomst. De voorgestelde bepaling is in overeenstemming met het beginsel van artikel 1 van het Verdrag van Straatsburg, dat verlies van de oorspronkelijke nationaliteit verbindt aan de vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit: «Aan hen mag geen vergunning worden gegeven hun vroegere nationaliteit te behouden». Er zijn evenwel landen wier nationaliteitswetgeving dit beginsel niet huldigt en die ook niet de mogelijkheid van vrijwillige verwerping van de nationaliteit in geval van verkrijging van een nieuwe nationaliteit kennen. Artikel 9, eerste lid, onder b, houdt daarmee rekening. Voldoet de verzoeker niet aan de

eisen van die bepaling, dan kan de naturalisatie worden geweigerd. Bovendien kan op grond van artikel 15, onder d, de naturalisatie worden ingetrokken wanneer de betrokkene zich niet heeft gehouden aan zijn verklaring.

Het derde lid behoeft weinig toelichting. Het spreekt wel vanzelf, dat in bepaalde gevallen aanhouding van de beslissing mogelijk moet zijn, bijvoorbeeld indien tegen de betrokkene een strafrechtelijk onderzoek loopt terzake van feiten welke een naturalisatie zouden verhinderen. Indien gerede twijfel bestaat of de betrokkene wel voldoende is ingeburgerd, wordt ook thans de zaak wel eens aangehouden om de betrokkene in de gelegenheid te stellen – bijvoorbeeld door het volgen van Nederlandse lessen – zich beter in de Nederlandse samenleving te integreren. Het spreekt wel vanzelf, dat een beslissing tot aanhouding alleen juist is, wanneer voor het overige de naturalisatie aanvaardbaar zou zijn en er ook goede hoop bestaat dat de betrokkene zich actief op zijn verdere inburgering zal toelagen. Tegen een weigering of aanhouding staat beroep open op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

Artikel 10

In het voorgestelde ontwerp geschiedt naturalisatie bij ministeriële beschikking, waardoor – indien de wet zelf geen mogelijkheid daartoe zou bieden – niet van de voorwaarden welke in de wet worden gesteld kan worden afgeweken. In uitzonderlijke gevallen kunnen er belangen zijn die prevaleren boven het handhaven van de wettelijke voorwaarden; het moet dan mogelijk zijn om van die voorwaarden af te wijken. Artikel 10 biedt die mogelijkheid om binnen bepaalde grenzen af te wijken van de algemene voorwaarden van de wet. De controle van de Raad van State waarborgt, dat van deze mogelijkheid geen onjuist gebruik wordt gemaakt. De afwijking is mogelijk van het vereiste van artikel 7, eerste lid (inburgering), van de termijn voor het verblijf in het Koninkrijk en van het vereiste van de meerderjarigheid.

Artikel 11

Als consequentie van het stelsel waarbij men niet alleen aan de vader doch ook aan de moeder het Nederlanderschap kan ontnemen, delen bij naturalisatie de minderjarige kinderen

in de verkrijging van het Nederlanderschap, ongeacht of de vader dan wel de moeder wordt genaturaliseerd.

Evenals in artikel 6 van de huidige wet gaat het hier om kinderen die vóór de naturalisatie waren geboren. Zijn zij na de naturalisatie van de vader door deze erkend, dan ontleenden zij in het stelsel van de oude wet het Nederlanderschap aan artikel 6; in de nieuwe wet verkrijgen zij het Nederlanderschap ingevolge artikel 4, dat immers niet meer de eis stelt dat de vader op het moment van de geboorte van het kind Nederlander was. Hetzelfde geldt voor de gewettigde kinderen. Erkenning en wettiging werken voortaan dus ook nationaliteitsrechtelijk niet meer terug.

Evenals volgens de thans geldende regeling kan het kind na zijn meerderjarigheid afstand doen van zijn Nederlandse nationaliteit. Evenals thans het geval is, is het doen van afstand echter alleen mogelijk wanneer daarvan geen staatloosheid het gevolg is (artikel 15 onder b in verband met artikel 14, tweede lid).

De bepaling van het huidige artikel 6 dat er ten aanzien van minderjarige kinderen een voorbehoud kan worden gemaakt, waardoor zij niet in de verlening van het Nederlanderschap worden begrepen, is gehandhaafd.

Het tweede lid van artikel 11 regelt de mede-naturalisatie van adoptiefkinderen. Is de adoptie door een Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse rechter uitgesproken, dan is er in elk geval geen probleem. Het geadopteerde kind wordt dan Nederlander wanneer aan zijn adoptief-vader of zijn adoptief-moeder het Nederlanderschap wordt verleend. Moeilijker wordt het, wanneer de adoptie in het buitenland is uitgesproken. De regeling die het huidige artikel 6 geeft, heeft nogal eens problemen opgeleverd. Meestal werd dan, om twijfel of mede-naturalisatie had plaatsgevonden uit te sluiten, een adoptief-kind zelfstandig genaturaliseerd. Zodra in Nederland en de Nederlandse Antillen de mogelijkheid bestaat, dat de rechter omtrent de rechtskracht van een in het buitenland uitgesproken adoptie een uitspraak doet en vaststaat dat aan de adoptie dezelfde familierechtelijke gevolgen zijn verbonden als aan een adoptie die in Nederland of in de Nederlandse Antillen is uitgesproken, is er aan zelfstandige naturalisatie van elders geadopteerde kinderen geen behoefte meer. Zolang die mogelijkheid er niet is, zal de bepaling van het tweede lid van artikel 11 niet in volle omvang in werking kunnen treden.

Artikel 12

Dit artikel stemt overeen met artikel 5b van de huidige wet, dat bij de laatste wijziging (Rijkswet van 8 september 1976, Stb. 465) is toegevoegd.

Artikel 13

Dit artikel is gelijklopend aan artikel 3, tweede lid, van de huidige wet. Overeenkomstig de toezegging gedaan in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer betreffende het wetsontwerp dat geleid heeft tot de Rijkswet van 8 september 1976, Stb. 465 (stuk nr. 12 837 (R 944), nr. 6, blz. 4), is nader onderzocht of een vast bedrag voor naturalisatiegelden niet de voorkeur verdient boven heffing naar draagkracht. Het onderzoek heeft er toe geleid dat in het onlangs tot stand gekomen Besluit naturalisatiegelden (Koninklijk besluit van 26 januari 1981, Stb. 12) een tarief van f 300 voor alle naturalisaties is vastgesteld. De gepubliceerde nota van toelichting op dat besluit bevat nadere bijzonderheden. Voorts zij verwezen naar de toelichting op het besluit tot wijziging van de Richtlijnen voor naturalisaties krachtens de Wet (Nederlandse Staatscourant van 30 januari 1981, nr. 20).

Artikel 14

De artikelen 14, 15 en 16 regelen het verlies van het Nederlanderschap. In de huidige wet zijn de verliesgronden verspreid te vinden in de artikelen 5, 6, 7, 8a en 8c.

Het samenbrengen van de verliesgronden in één hoofdstuk betekent een verbetering zowel uit een oogpunt van vereenvoudiging als van systematiek van de wet. Het verlies van het Nederlanderschap wordt in tweeërlei opzicht beperkt. In de eerste plaats werkt verlies ingevolge artikel 2 nimmer terug. In de tweede plaats treedt nooit verlies in wanneer staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn (artikel 14, lid 2). Het verlies kan dus alleen plaatsvinden wanneer men te zelfder tijd een andere nationaliteit verwerft of wanneer men naast de Nederlandse nog een andere nationaliteit bezit. Aldus wordt recht gedaan aan de inhoud en strekking van het Verdrag van New York tot beperking van staatloosheid, waarover in de inleidende beschouwingen van deze toelichting reeds uitvoerig is gesproken.

In overeenstemming met het Verdrag van Straatsburg tot beperking van meervoudige nationaliteit is het aantal gevallen waarin het mogelijk is afstand van de nationaliteit te doen, uitgebreid. De bepaling is zelfs ruimer dan de verdragsbepaling.

Het eerste lid van artikel 14 strekt er toe vast te stellen, dat de in de artikelen 14–16 vervatte verliesgronden als limitatief moeten worden beschouwd. Om het misverstand te voorkomen dat het wegvallen van de gronden waarop iemands bezit van het Nederlandschap berust – afstaming, erkenning, wettiging, adoptie – niet tot verlies van het Nederlandschap zou leiden, is deze, overigens vanzelfsprekende, verliesgrond uitdrukkelijk vermeld. Dit is mede van belang voor de interpretatie van het tweede lid. Het «uit welken hoofde ook» bedoelt elke twijfel weg te nemen welke zou kunnen bestaan ten aanzien van de vraag of er wel staatloosheid zou kunnen ontstaan wanneer het Nederlandschap verloren gaat doordat bijvoorbeeld het vaderschap van de Nederlandse vader met succes wordt ontkend, een adoptie wordt herroepen of een erkenning nietig verklaard. Heeft de betrokkene geen andere nationaliteit dan de Nederlandse, dan behoudt hij deze nationaliteit ook in die gevallen. Minderjarigheid of meerderjarigheid speelt hierbij geen rol.

Artikel 15

Onder a zijn samengevoegd de verliesbepalingen van het huidige artikel 7, aanhef, onder 1° en 3°.

De onder b vermelde grond vervangt de huidige vervallenverklaring op verzoek, genoemd in artikel 7 onder 2°, zij het dat het doen van afstand in veel ruimere mate mogelijk wordt dan thans de vervallenverklaring. In de inleidende algemene beschouwingen is reeds ruimschoots aandacht geschonken aan de redenen voor deze verruiming. De voorwaarden dat men beide nationaliteiten zonder zijn wil heeft verkregen en buiten het Koninkrijk woont, worden niet meer gesteld. Enig motief behoeft men voor het doen van afstand niet aan te voeren. Afstand is op grond van artikel 14, tweede lid, niet mogelijk indien men uitsluitend Nederlander is.

De onder c vermelde verliesbepaling treedt in de plaats van die van het huidige artikel 7 onder 5°. Enerzijds is de voorgestelde nieuwe bepaling strenger dan de huidige, omdat na verloop van een periode van 10 jaar

ononderbroken verblijf in het buitenland een meerderjarige Nederlander – ongeacht of hij in het Koninkrijk of daarbuiten is geboren – zijn Nederlandse nationaliteit onherroepelijk verliest. Anderzijds is dit verlies alleen mogelijk, wanneer de betrokkene naast de Nederlandse nog een andere nationaliteit bezit en hij gedurende die gehele periode van 10 jaar heeft gewoond in het land waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit en waarin hij ook is geboren. De scherpte van de bepaling wordt bovendien nog verminderd, doordat de later naar het Koninkrijk terugkerende oud-Nederlander op eenvoudige wijze de Nederlandse nationaliteit kan herkrijgen.

De huidige bepaling van artikel 7 onder 5° leidt er toe, dat buiten het Koninkrijk geboren Nederlanders, die veelal door de geboorte tevens de nationaliteit van een ander land hebben verworven, door het doen van een kennisgeving de Nederlandse nationaliteit onbeperkt kunnen behouden, hoewel hun banden met het Koninkrijk zeer zwak, zo niet verdwenen zijn. Dat Nederlanders die mede de nationaliteit van het land van hun woon- en geboorteplaats bezitten, voortaan het Nederlandschap niet onbeperkt kunnen behouden, is een verbetering ten opzichte van de huidige regeling. Anderzijds zal geen staatloosheid meer kunnen intreden, hetgeen thans door een simpel verzuim van het doen van een kennisgeving nog mogelijk is.

Het automatisch verlies van het Nederlandschap door hen die tevens een andere nationaliteit bezitten, indien zij langdurig ononderbroken buiten het Koninkrijk in hun tweede vaderland wonen, is een correctief op de vermeerdering van de gevallen van meervoudige nationaliteit welke het gevolg is van de ontlening van het Nederlandschap aan een van beide ouders ingevolge artikel 3. Indien de ouders zich buiten het Koninkrijk vestigen of van meet af aan gevestigd zijn, zal dat meestal zijn in het land waarvan de ouder die niet de Nederlandse nationaliteit bezit onderdaan is. Het kind wordt daar opgevoed en blijft er veelal ook na het bereiken van de meerderjarigheid wonen. De Nederlandse nationaliteit, zo deze ooit betekenis heeft gehad voor de betrokkene, verliest zijn betekenis voor hem. Weliswaar kan hij afstand doen van het Nederlandschap, doch het is niet zeker dat van die mogelijkheid wordt gebruik gemaakt.

De uitzondering voor personen met een dienstverband met een van de landen van het Koninkrijk en hun echtgenoten behoeft weinig toelichting. Dit dienstverband immers geeft mede uitdrukking aan de band die met het Koninkrijk blijft bestaan ondanks het langdurig buitenlands verblijf. Het gaat hier vooral om diplomatieke en consulaire ambtenaren.

Het komt voor, dat genaturaliserenden zich niet houden aan de door hen gedane toezegging, het nodige te verrichten om hun oorspronkelijke nationaliteit te verliezen. Dat men dit zou doen was een voorwaarde voor de naturalisatie. Wordt deze niet vervuld, dan is intrekking van het naturalisatiebesluit een logische consequentie. Daarin voorziet artikel 15, onder. Overigens laat het de Minister van Justitie de ruimte om in het concrete geval te bezien, of daartoe moet worden overgegaan. Het is denkbaar dat in verband met persoonlijke omstandigheden van de genaturaliseerde – een gebondenheid aan de vroegere nationaliteit die men zich pas later bewust is geworden kan zo'n omstandigheid zijn – wordt afgezien van de intrekking van het besluit waarbij het Nederlandschap is verleend. Uiteraard zal de intrekking binnen redelijke termijn dienen plaats te vinden.

Artikel 16

Het eerste lid onder a hangt samen met artikel 5, eerste lid, van het Verdrag van New York tot beperking van staatloosheid, volgens hetwelk verlies van de nationaliteit door wijziging in de burgerlijke staat slechts mag intreden indien de betrokkene reeds een andere nationaliteit bezat of deze (door die wijziging in de burgerlijke staat) verkrijgt. De voorgestelde bepaling komt ook overeen met de strekking van het bestaande artikel 2ter van de wet op het Nederlandschap. Zij stelt het verlies van het Nederlandschap afhankelijk van het bezit – bijvoorbeeld door geboorte in het land van de erkenner of adoptant – c.q. de verkrijging van de nationaliteit van de vreemdeling door wie de betrokkene is erkend, gewettigd of geadopteerd. Het kind komt dan, nationaliteitsrechtelijk gezien, niet alleen te staan.

In het bepaalde onder b is de verliesgrond opgenomen die voorkomt in artikel 7 onder 1° van de bestaande wet en in artikel 1, onder 3 van het Verdrag van Straatsburg.

«Vrijwillig verkrijgen» omvat hier ook zowel naturalisatie als optie.

Met het delen in de verkrijging van de andere nationaliteit door een ouder moet worden gelijkgesteld het geval, dat het kind die nationaliteit reeds bezat. Heeft bijvoorbeeld een Nederlands emigrantenechtpaar dat in Australië wordt genaturaliseerd kinderen die hier te lande zijn geboren en kinderen die in Australië zijn geboren, dan delen alleen de in Nederland geboren kinderen in die naturalisatie; de in Australië geboren kinderen bezitten immers reeds op grond van hun geboorte op Australisch grondgebied de Australische nationaliteit. Het is evenwel logisch dat alle kinderen de Nederlandse nationaliteit verliezen en niet alleen de in de naturalisatie begrepen kinderen.

Onderdeel c doet het Nederlandschap voor de minderjarige verloren gaan, indien een van de ouders anders dan door vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit het Nederlandschap verliest.

Er zij aan herinnerd, dat noch de ouders noch het kind het Nederlandschap kunnen verliezen wanneer zij daardoor staatloos zouden worden.

De huidige wet laat minderjarigen het Nederlandschap niet verliezen wanneer deze geheel zelfstandig, hetzij op eigen verzoek, hetzij op verzoek van hun vader, moeder of voogd een andere nationaliteit verkrijgen door naturalisatie of optie. Het ontwerp brengt in onderdeel d daarin in zoverre verandering, dat dit verlies wel intreedt indien deze zelfstandige verkrijging het gevolg heeft dat de minderjarige dezelfde nationaliteit heeft als zijn vader of zijn moeder. Buiten deze gevallen waarin de eenheid van nationaliteit in het gezin wordt hersteld, lijkt het niet raadzaam de zelfstandige verkrijging van een andere nationaliteit door een minderjarige tot verlies van het Nederlandschap te laten leiden. Het tweede lid waarborgt dat geen verlies intreedt wanneer de minderjarige en tenminste één van zijn ouders de Nederlandse nationaliteit gemeenschappelijk hebben. Dit geldt ongeacht aan welke grond de minderjarige zijn Nederlandse nationaliteit ontleent.

Artikelen 17–20

De vraag of iemand al dan niet het Nederlandschap bezit komt bij de toepassing van tal van wettelijke voorschriften aan de orde. Ten dele betreft het regelingen van familierechtelijke aard, ten dele regelingen van

administratiefrechtelijke aard¹². In enkele gevallen geeft de wet een procedure, welke echter niet steeds uitsluitend of in hoofdzaak de vaststelling van de nationaliteit betreft. De procedure tot verbetering van het kiezersregister, welke geregeld is in artikel D 6 en volgende van de Kieswet, kan het Nederlandschap tot inzet hebben. In eerste instantie geven Burgemeester en Wethouders een beslissing. In hoger beroep is de kantonrechter en bij beroep in cassatie uiteindelijk de Hoge Raad tot een beslissing geroepen. Ook kan het Nederlandschap de inzet zijn bij een procedure op grond van de Uitleveringswet, waarbij de rechtbank en bij beroep in cassatie de Hoge Raad oordeelt over de toelaatbaarheid van een uitleveringsverzoek. Ingevolge artikel 43 van de Vreemdelingenwet kan ieder aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, of die aan enige maatregel is onderworpen welke slechts op vreemdelingen kan worden toegepast, daarover indien hij meent Nederlander te zijn, op die grond beklag doen bij de Hoge Raad; dit is eigenlijk de enige rechtstreeks op de vaststelling van het Nederlandschap gerichte procedure. Zij is evenwel alleen mogelijk voor de in vermeld artikel van de Vreemdelingenwet bedoelde personen.

Men kan tegenwerpen, dat een situatie waarbij een wet door verschillende instanties niet op dezelfde wijze wordt uitgelegd of toegepast zich vaker voordoet en dat de cassatierechtpraak van de Hoge Raad en de

¹² Zie bijvoorbeeld artikel 152 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (cautio judicatum solvi voor vreemdelingen), artikel 814 Rechtsvordering (bevoegdheid in echtscheidingszaken indien beide partijen Nederlander zijn), artikel 855 Rechtsvordering (gratis admittie in beginsel alleen voor Nederlanders), artikel 311 Wetboek van Koophandel (eigendom van Nederlands schip), artikel 314a Koophandel (op Nederlands schip Nederlandse kapitein), artikel 5 Handelsregisterwet (nationaliteit eigenaar onderneming); als voorwaarde tot het uitoefenen van bedieningen, ambten, beroepen en bedrijf in artikel 5 Grondwet, artikel 10 Wet op het Notarisambt, artikel 4 Wet op de Bedrijfsorganisatie, artikel 7 Ambtenarenwet, artikel 34 Beroepswet, artikel 8 Provinciewet en artikel 21 en 67 van de Gemeentewet.

Voorts is het Nederlandschap van belang voor: artikel 11 Algemene Bijstandswet; artikel 6 Dienstplichtwet; artikel B 1 Kieswet; artikel 44 Paspoortinstructie 1952; artikel 77 onder 6 Wet op het wetenschappelijk onderwijs van 22 december 1960, Stb. 559 en Reglement Studietoelagen 1960; artikel 4 Uitleveringswet; artikel 43 Vreemdelingenwet artikelen 23 en 51 Besluit Burgerlijke Stand; artikel 108 Besluit Bevolkingsboekhouding.

administratieve rechtspraak van de Raad van State daarin maar tot op zekere hoogte eenheid kunnen brengen. In dit opzicht neemt de nationaliteitswetgeving echter een bijzondere plaats in. Zij vormt de basis voor het staatsburgerschap van Nederland. Het bezit van het Nederlandschap in verband met de kiesrechten, de benoembaarheid tot landsbedieningen, de dienstplicht, de toelating tot sociale voorzieningen, de vreemdelingenwetgeving, is van zodanig unieke betekenis voor de betrokkenen dat het scheppen van een uniforme procedure tot vaststelling van het bezit (of niet bezit) van het Nederlandschap in hoge mate wenselijk is. Ook uit staatsrechtelijk oogpunt lijkt het aangewezen, dat volgens een uniforme rechtsgang één instantie steeds geroepen is om te bepalen, wie Nederlander is.

Of de beslissing inzake de nationaliteit moet worden gelegd in handen van de burgerlijke of de administratieve rechter is een kwestie van keuze. Voor beide mogelijkheden zijn goede argumenten aan te voeren. Voor de keuze van de burgerlijke rechter kan een beroep worden gedaan op bestaande regelingen en op de aard van de materie, waarbij familierechtelijke vragen – met name betreffende de afstamming – aan de orde komen. Voor de keuze van de administratieve rechter kan worden aangevoerd, dat de vraag naar de nationaliteit in een niet onbelangrijk aantal gevallen aan de orde komt bij de toepassing van publiekrechtelijke regelingen zoals de Dienstplichtwet, de Kieswet, de Uitleveringswet, de Vreemdelingenwet, de Paspoortinstructie, het Besluit Bevolkingsboekhouding. De Wet op het Nederlandschap zelf, hoezeer deze ook in hoofdzaak het Nederlandschap doet berusten op familierechtelijke gronden, heeft voor de vraag wie Nederlanders zijn en mitsdien zijn toegelaten tot de kiesrechten, verplicht zijn tot militaire dienst, aanspraak mogen maken op diplomatieke bescherming buiten 's lands, een onmiskenbaar publiekrechtelijke functie.

Bij de keuze van het stelsel dat in het wetsontwerp is neergelegd heeft de ondergetekende zich doen leiden door drie motieven. In de eerste plaats dient de regeling eenvoudig te zijn. Voorts dient zij zoveel mogelijk bij de bestaande algemene administratieve praktijk aan te sluiten. Tenslotte dient in het gehele Koninkrijk één rechterlijke instantie tot de uiteindelijke beslissing te worden geroepen.

Een eenvoudige regeling dient een procedure in drie instanties te vermijden. Zou men de vaststelling van de nationaliteit als een burgerrechtelijke zaak beschouwen, dan zou het voor de hand liggen de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad daarbij te betrekken. Dat is voor de enkele vaststelling van het Nederlandschap een te zware procedure. Niet zonder grond was destijds de commissie-Kollewijn van mening, dat de beslissing het beste in eerste en hoogste instantie door één rechtscollege – de commissie had daarbij de Hoge Raad op het oog – kon worden genomen. In artikel 43 van de Vreemdelingenwet wordt de Hoge Raad als eerste en laatste rechtsinstantie geroepen.

De aanwijzing juist van de Hoge Raad als rechter in de eerste en laatste instantie in nationaliteitszaken roept evenwel ook bezwaren op. Het is zeker ongewoon dat in burgerlijke zaken de Hoge Raad als enige instantie zowel over de feiten als over het recht oordeelt. De ondergetekende erkent die bezwaren en ziet deze procesgang dan ook niet als de meest ideale.

De beslissingen inzake het Nederlandschap worden praktisch alle in de sfeer van de administratie genomen. De vermelding van het Nederlandschap op de persoonskaart, de plaatsing op het kiezersregister, de toepassing van de voorschriften voor de burgerlijke stand, de uitvoering van de Dienstplichtwet, de Paspoortinstructie etc., geschieden door de administratie. Indien er onzekerheid bestaat ten aanzien van het Nederlandschap komt aan het oordeel van de Minister van Justitie, die met de uitvoering van de Wet op het Nederlandschap belast is, een doorslaggevende betekenis toe. De Minister kan zich daarbij laten adviseren door de Permanente Commissie van advies voor de zaken van de burgerlijke stand en voor nationaliteitsaangelegenheden.

Uitgaande van deze praktijk, welke tot dusverre waarschijnlijk bevredigend heeft gewerkt indien men mag afgaan op het geringe aantal gevallen waarin de nationaliteit tot inzet van een procedure voor de rechter is gemaakt, ligt het het meeste voor de hand om in de procedure tot vaststelling van de nationaliteit ook de Minister van Justitie, die immers is belast met de uitvoering van de Wet op het Nederlandschap, de bevoegdheid toe te kennen in eerste instantie een allen bindende beslissing te geven over het bezit of niet bezit van de Nederlandse nationaliteit.

Gekozen is voor een constructie waarin niet alleen naar aanleiding van een verzoek van een betrokkene buiten een geschil een beslissing door de Minister van Justitie wordt gegeven, doch waarin een dergelijke beslissing steeds moet worden gevraagd wanneer, voor welke rechterlijke instantie ook, de vraag of men de Nederlandse nationaliteit al dan niet bezit, in het geding is. Deze rechterlijke instantie moet dan deze vraag voorleggen aan de Minister van Justitie en de procedure wordt eerst weer voortgezet nadat omtrent de nationaliteit, eventueel in beroep, onherroepelijk is beslist.

Bij de nationaliteitsvaststelling komt aan de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen een adviserende stem toe, wanneer het betreft personen die hun woonplaats in dat land hebben. Daarin voorziet het derde lid van artikel 17.

Het belang van een verzoeker om een beschikking van de Minister te verkrijgen inzake het Nederlandschap is er in gelegen, dat hij om de een of andere reden het bezit van de Nederlandse nationaliteit moet kunnen aantonen en van de administratie geen bewijs daarvoor kan verkrijgen omdat hij als vreemdeling wordt aangemerkt. De beschikking van de Minister vervangt dus niet in de praktijk gebruikelijke 'bewijzen van Nederlandschap», welke door de bevolkingsadministratie worden verschaft.

Belang bij de vaststelling van het Nederlandschap kan bestaan wanneer de betrokkene solliciteert naar een betrekking waarvoor het Nederlandschap vereist is. Belang bij de vaststelling van het ontbreken van het Nederlandschap kan bestaan wanneer de betrokkene is opgeroepen voor keuring voor de militaire dienstplicht.

Heeft de verzoeker geen belang, dan zal hij in zijn verzoek niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

De beschikking van de Minister is steeds met redenen omkleed. Dit is mede van betekenis met het oog op de mogelijkheid van beroep.

De beschikking kan uitsluitend strekken tot vaststelling van het Nederlandschap of van het ontbreken daarvan. Zij strekken niet tot vaststelling van het bezit van een vreemde nationaliteit, immers volgens algemeen erkende beginselen van volkenrecht komt de bevoegdheid tot vaststelling van de nationaliteit uitsluitend toe aan de nationale autoriteiten. Evenwel zal veelal in de

beschikking op indirecte wijze over het bezit van een vreemde nationaliteit worden beslist, bijvoorbeeld indien wordt vastgesteld dat de betrokkene in een vreemd land is genaturaliseerd en daardoor op grond van artikel 15 onder a het Nederlandschap heeft verloren. Dit doet zich ook voor, indien zou worden beslist dat de betrokkene van het Nederlandschap met rechtsgevolg afstand heeft gedaan overeenkomstig artikel 15, onder b, wat immers alleen maar mogelijk is wanneer hij naast het Nederlandschap nog een andere nationaliteit zou bezitten.

De vaststelling dat iemand het Nederlandschap bezit impliceert uiteraard niet, dat hij daarnaast geen andere nationaliteit zou bezitten.

Artikel 18 strekt er toe, de eenheid van beslissing inzake de uitleg van de Wet op het Nederlandschap zoveel mogelijk te waarborgen. Het verplicht daartoe elke rechterlijke instantie – de burgerlijke zowel als de administratieve rechter – de behandeling van de zaak te schorsen, wanneer zich een vraag voordoet met betrekking tot het bezit of niet bezit van het Nederlandschap, en de beslissing van de Minister in te roepen. Eerst nadat deze is verkregen kan de zaak verder worden behandeld.

Deze vraag doet zich voor in gevallen waarin de rechter moet nagaan of een partij in aanmerking komt voor het genot van een bepaald recht dat in beginsel alleen aan Nederlanders toekomt, bijvoorbeeld financiële steun op grond van de Algemene Bijstandswet, of wanneer hij, bijvoorbeeld bij echtscheiding, moet nagaan welke nationaliteit een partij heeft om te kunnen beslissen, welk recht van toepassing is. Is uit de bevolkingsadministratie geen bewijs voor het Nederlandschap te putten en beweert de belanghebbende toch Nederlander te zijn, dan is er onzekerheid. Deze kan alleen worden opgelost via de weg van artikel 17, waarbij aan de Minister van Justitie gevraagd wordt bij wege van prejudiciële uitspraak over de nationaliteit te beslissen.

Tegen alle beschikkingen van de Minister van Justitie kan op grond van de wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen beroep worden ingesteld bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Artikel 19 strekt er toe dat bij bekend worden van nova de Minister – ambtshalve of op verzoek – zijn beschikking kan herzien; ook deze beschikking is uiteraard appellabel.

Op deze wijze is één rechterlijke instantie in het gehele Koninkrijk tot het uiteindelijke oordeel geroepen en wordt de grootst mogelijke eenheid van beslissing gewaarborgd.

Artikel 20 stelt buiten twijfel dat de beschikking van de Minister omtrent het Nederlandschap tegenover een ieder werkt. De conclusie omtrent het bezit van het Nederlandschap heeft weliswaar betrekking op een bepaald tijdstip, doch die conclusie zal zijn geldigheid behouden, wanneer er sinds dat tijdstip niets is veranderd.

Artikel 21

De kennisgevingen waar het hier om gaat zijn die bedoeld in de artikelen 6 en 15 en de Overgangsbepalingen III en IV. De autoriteiten die de kennisgevingen ontvangen, zullen deze moeten doorzenden aan de Nederlandse Minister van Justitie ten behoeve van de door deze te houden registers als bedoeld in artikel 22.

Artikel 22

Ook ingevolge artikel 11 van de huidige wet op het Nederlandschap zijn de kennisgevingen welke volgens deze wet zijn gedaan openbaar.

Van naturalisatie, en van beschikkingen en beslissingen bedoeld in de artikelen 17 en 19 tot vaststelling van het Nederlandschap of het niet bezit daarvan zal in het register alleen de beslissing zelf openbaar zijn, niet de motivering.

Artikel 23

De hier gegeven algemene delegatie biedt de mogelijkheid regelen vast te stellen ter uitvoering van de wet, bijvoorbeeld betreffende indiening en behandeling van verzoeken om verlening van het Nederlandschap, de wijze waarop kennisgevingen ingevolge de wet moeten worden gedaan, de inrichting van de registers van artikel 22. In artikel 13 is reeds een bevoegdheid van de Kroon geregeld tot vaststelling van een tarief voor rechten op verzoeken tot verlening van het Nederlandschap.

Artikel 24

De wet tot inwerkingtreding zal in het bijzonder de bepalingen moeten bevatten welke andere wetten wijzigen in verband met de invoering van de artikelen 17–20 van de nieuwe

Wet op het Nederlandschap. Te denken ware aan de Vreemdelingenwet, de Uitleveringswet, de Kieswet.

HOOFDSTUK 9 Overgangsbepalingen

Artikel I

Deze bepaling maakt wellicht ten overvloede duidelijk, dat de invoering van de wet geen verandering brengt in de nationaliteitsrechtelijke staat van de Nederlanders welke zij aan de ingetrokken wet ontleen.

Artikel II

Ter vermindering van eventuele interpretatiemoeilijkheden is uitdrukkelijk vastgelegd dat de termijn van artikel 15, onder c, aanvangt bij de inwerkingtreding van de wet.

Artikel III

Het eerste lid van dit artikel beoogt te voorkomen dat alle kinderen, geboren vóór de inwerkingtreding van de wet uit een Nederlandse vrouw, met terugwerkende kracht Nederlander zouden worden. Voor die kinderen geeft het tweede lid een bepaling die artikel 3, eerste lid, aanvult. Een optiebepaling, zoals ook Duitsland en de Scandinavische landen hebben, verdient de voorkeur boven de toekenning van het Nederlandschap van rechtswege. Betrokkenen kunnen nu zelf beslissen wat zij willen. Voor een ruime bekendmaking zal worden gezorgd.

Artikel IV

De vrouw die het Nederlandschap heeft verloren door of in verband met haar huwelijk, zal krachtens artikel 8 van het ontwerp kunnen worden genaturaliseerd bij ministeriële beschikking. De naturalisatie heeft in geen enkel geval terugwerkende kracht. Het huidige artikel 8 b, eerste lid, doet de herkrijging van het Nederlandschap, dat een vrouw door of in verband met huwelijk heeft verloren, terugwerken tot de datum waarop het huwelijk is geëindigd. Aan zulk een bepaling met terugwerkende kracht bestaat voorlopig nog behoefte voor vrouwen die pensioenrechten (weduwenpensioen) kunnen doen gelden te rekenen van de dag waarop zij (weer) Nederlander zijn.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars