

No. 1250

Rapport inzake het Voorontwerp van de Rijkswet betreffende het Nederlanderschap

Inleiding

1. Bij schrijven d.d. 27-1-1978, kenmerk DAZ/JZ-19737, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken de Adviescommissie verzocht, advies uit te brengen inzake het Voorontwerp van Rijkswet - Vaststelling van nieuwe, algemene bepalingen omtrent het Nederlanderschap ter vervanging van de Wet van 12 december 1892 (Stbl. 268) op het Nederlanderschap en het Ingezetenschap.
2. De Adviescommissie heeft aan dit onderwerp een aantal vergaderingen gewijd in de periode van maart tot augustus 1978. Tijdens een dezer vergaderingen hebben de leden van gedachten gewisseld met enkele ambtenaren van de Hoofdafdeling Privaatrecht van het Ministerie van Justitie, over verschillende aspecten van het Voorontwerp, die de aandacht van de Commissie hadden getrokken.
3. De Adviescommissie heeft geconstateerd dat aan het wetsontwerp een aantal belangrijke aspecten van internationaal recht is verbonden.
Bij kwesties van nationaliteit immers zullen altijd betrokken zijn een Staat en hetzij een onderdaan van een andere Staat, hetzij een Staatloze. In toenemende mate nu wordt in het volkenrecht erkend dat de Staten bij het al dan niet toekennen van hun nationaliteit - op zichzelf een soevereine bevoegdheid - een bepaalde zorgvuldigheid in acht hebben te nemen. Zo wordt in art. 15 van de Universele verklaring inzake de Rechten van de Mens gezegd :
 1. Ieder heeft recht op een nationaliteit;
 2. Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen.

Op dit terrein zijn dan ook in de afgelopen decennia een aantal verdragen tot stand gekomen, onder meer:

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

- het Verdrag betreffende de status van staatlozen, New York 1954. (Trb. 1955, 42);
- het Verdrag inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw, New York 1957. (Trb. 1965, 218);
- het Verdrag ter beperking der staatloosheid, New York 1961. (Trb. 1967, 124);
- het Verdrag ter beperking van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen terzake, Straatsburg 1963. (Trb. 1964, 4);
- de Overeenkomst inzake beperking van het aantal gevallen van staatloosheid, Bern 1973. (Trb. 1974, 32).

Bij de drie eerstgenoemde verdragen is Nederland Partij. Aangezien het blijkens de Toelichting op het Voorontwerp de bedoeling is, ook de drie laatstgenoemde verdragen ter goedkeuring aan de Staten-Generaal aan te bieden, heeft de Adviescommissie het Voorontwerp aan alle genoemde verdragen getoetst.

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

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

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

Hoofdstuk 1 - Algemene bepalingen

3. De definitie van "vader" in art. 1 sub d lijkt ontoereikend; ook grootvaders, broers, ooms, neven etc. staan immers tot het kind "in familierechtelijke betrekking". Toe te voegen ware: "in de eerste graad in opgaande lijn."
4. T.a.v. art. 2 zij de aandacht gevestigd op de mogelijkheid, dat aan het feit van verkrijging of verlies van het Nederlandschap op zichzelf rechtsgevolgen kunnen zijn verbonden, die wél terugwerkende kracht hebben. Een betere formulering voor het artikel lijkt met het oog hierop: "Het Nederlandschap wordt niet met terugwerkende kracht verkregen of verloren." Daarnaast ware een en ander uitvoeriger toe te lichten.

Hoofdstuk 2 - Het Nederlandschap

5. De toekenning van het Nederlandschap ipso iure ook aan de meerderjarige kinderen bedoeld in art. 4 lijkt wel erg royaal; die toekenning zou naar de mening van de Adviescommissie kunnen worden beperkt tot minderjarige kinderen, maar wél moet dan, teneinde te voldoen aan de eisen van het Verdrag van New York van 1961 ter beperking der staatloosheid, een optierecht voor meerderjarige kinderen worden gecreëerd indien zij anders staatloos zouden blijven. Hetzelfde geldt t.a.v. meerderjarige adoptiefkinderen. (art. 5 lid 1) (zie ook hieronder bij art. 9).
6. T.a.v. wettiging en adoptie door een Nederlander (art. 4 en 5) kan de vraag worden gesteld in hoeverre een wettiging of adoptie overeenkomstig het recht van een ander land mede in aanmerking mag worden genomen voor het verkrijgen van het Nederlandschap.
7. De Adviescommissie constateert een in haar ogen belangrijke leemte in het Voorontwerp voor wat betreft de positie van de staatloze Zuid-Molukkers in Nederland. Krachtens art. 6 lid 1 zouden hun in Nederland geboren kinderen automatisch het Nederlandschap verwerven; evenals dat het geval is krachtens de thans nog vigerende wet. De wet geeft hier een regeling die door velen onder de Molukse bevolking in Nederland niet wordt gewenst.

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

De Adviescommissie wil er bovendien op wijzen, dat ook het Verdrag van 1961 ter beperking van staatloosheid het automisme van art. 6 lid 1 niet vereist. Art. 1 lid 1 en 4 van het Verdrag biedt de Staten-Partijen de mogelijkheid, het verkrijgen hunner nationaliteit eventueel afhankelijk te stellen van de wens daartoe van de betrokkene. Daarentegen zou het omgekeerde systeem: ipso iure de nationaliteit toekennen, gekoppeld aan de mogelijkheid van verwerping door de belanghebbende, stuiten op het verbod in art. 7 lid 1 van het Verdrag. Daarom beveelt de Adviescommissie aan, art. 6 lid 1 in dier voege te wijzigen dat een (desgewenst onmiddellijk door de wettelijke vertegenwoordiger geldend te maken) optierecht wordt gecreëerd voor kinderen geboren in het Koninkrijk die anders staatloos zouden zijn. Daarbij ware echter te bedenken dat het Verdrag in art. 1 leden 2 en 5 limitatief de gronden voorschrijft, waarop een dergelijk verzoek kan worden afgewezen. Zo zou b.v. de eis van "ingeburgerd zijn" jegens deze categorie personen niet mogen worden gesteld.

8. Het valt op, dat aan de term "foundling", (enfant trouvé) in art. 2 van het Verdrag van 1961, een beperkte uitleg wordt gegeven in art. 6 lid 2 van het Voorontwerp nl. "pasgeboren" kind. De Adviescommissie vraagt zich af waarom deze beperkte uitleg is gekozen, te meer nu ook de huidige Wet op het Nederlanderschap in art. 2b, evenals het Verdrag, het ruime begrip hanteert: "het te vondeling gelegde of verlaten kind". Voorts biedt art. 2 van het Verdrag het kind een bijzondere rechtsbescherming: het wordt geacht op het bewuste grondgebied te zijn geboren, en het wordt tevens geacht ouders te hebben van de nationaliteit van het desbetreffende land. De Adviescommissie bepleit dat deze dubbele waarborg alsnog in het Voorontwerp wordt opgenomen, dan wel dat tegenbewijs tegen de fictie dat het kind op het bewuste grondgebied geboren is wordt uitgesloten.
9. T.a.v. de term "in een van de landen van het Koninkrijk teboekgesteld schip" in art. 6 lid 3 is in de Adviescommissie de vraag gerezen, wat de positie is van een kind, geboren of gevonden aan boord van een Nederlands binnenschip dat zich in het buitenland bevindt.

Hoofdstuk 3 - De verlening van het Nederlanderschap

10. Artikel 7 lid 1 van het Voorontwerp heeft in de Adviescommissie geleid tot een langdurige discussie. Deze heeft in de eerste plaats betrekking gehad op de vraag of de zinsnede "indien zij in de Nederlandse of de Nederlands-Antilliaanse samenleving zijn ingeburgerd" beschouwd moet worden als een voorwaarde voor de ontvankelijkheid van de verzoeker, dan wel als een beperking van de verplichting van de minister, het Nederlanderschap te verlenen. In het

eerste geval zou de bewijslast van het ingeburgerd zijn op de verzoeker rusten; in het tweede geval zal het ontbreken van het vereiste door de minister (de administratie) moeten worden aangetoond.

Artikel 10 lid 1 geeft geen ondubbelzinnig antwoord op die vraag. Daarin wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen "niet ontvankelijk verklaring" (voor de gevallen onder a) en afwijzing (voor de gevallen onder b).

Ook uit de toelichting is het antwoord niet volledig duidelijk af te leiden. Het slot van de eerste alinea op pag. 25 lijkt te wijzen in de ene richting, maar de laatste alinea op pag. 24 in de andere.

Opheldering op dit punt is niet alleen van belang voor de strekking van een uitspraak in beroep, maar ook voor de wijze waarop het voorontwerp aangepast zal moeten worden aan het internationale recht. Het vereiste van ingeburgerd zijn mag immers niet gesteld worden als het verzoek door een staatloze wordt gedaan. (zie art. 34 van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen, art. 32 van het Verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen, alsmede het Verdrag van 1961 ter beperking van de staatloosheid.)

11. De Adviescommissie erkent overigens dat het volkenrecht een staat niet verbiedt zijn nationaliteit, aan personen die daarom verzoeken, niet toe te kennen op de enkele grond dat zij niet in voldoende mate als verbonden met de nationale samenleving kunnen worden beschouwd. In de Adviescommissie is evenwel de vraag gerezen of het criterium van ingeburgerd zijn daarvoor wel een goede en bruikbare maatstaf kan opleveren. Op dit punt is de commissie verdeeld gebleven.
12. Enkele leden zijn van mening dat het juist is, het vereiste van het "ingeburgerd zijn" thans in de Wet in te voeren op de wijze als in art. 7 is geschied; dit betekent een bevestiging van het sedert jaren gevoerde beleid. Deze leden achten het zowel gerechtvaardigd als onontbeerlijk dat er bij de toekenning van het Nederlanderschap mede op wordt gelet of de aanvrager als in voldoende mate verbonden met de Nederlandse samenleving kan worden beschouwd; het is een collectief, door de overheid te behartigen belang, dat het Nederlandse karakter van onze samenleving behouden blijft. De eis van "ingeburgerd-zijn" is een eis die door elke Staat mag worden gesteld aan personen die verzoeken zijn nationaliteit te verkrijgen, en in de meeste Staten is dat dan ook het geval; een en ander onder de volkenrechtelijke beperking waarop in par. 10 werd gewezen.
13. De Adviescommissie ziet echter in meerderheid ernstige bezwaren tegen het invoeren van het criterium van het "ingeburgerd-zijn" op de wijze als thans in het Voorontwerp wordt voorgesteld, omdat dit criterium te vaag, te subjectief bepaald is, en zich niet leent voor meer dan een marginale toetsing door de administratieve rechter. Aldus zou te veel rechtsonzekerheid blijven bestaan. De Commissie ziet in het Voorontwerp in zijn

huidige vorm onvoldoende waarborgen die zouden kunnen voorkomen dat aan de administratie bij de toepassing van dit criterium teveel beleidsruimte wordt gelaten, met alle rechtsonzekerheid van dien.

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

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

14. Een tweede bezwaar tegen het invoeren van het criterium "ingeburgerd-zijn" in hoofdstuk 3 van het Voorontwerp ligt in het verschil in rechtspositie dat aldus wordt gecreëerd tussen aanvragers van naturalisatie krachtens hoofdstuk 3 en krachtens hoofdstuk 4 van het Voorontwerp. Het valt niet in te zien, waarom een recentelijk met een Nederlander gehuwde buitenlander een sterkere juridische positie bij een naturalisatieaanvraag zou moeten hebben dan een vreemdeling, die gedurende tenminste 5 jaar rechtmatig verblijf in ons land heeft gehouden. Men dient beide categoriën aanvragers gelijke juridische mogelijkheden t.a.v. het inwilligen van hun naturalisatieaanvraag te verlenen.
15. Daar komt nog bij, dat het vereiste van het ingeburgerd zijn ook niet geldt voor hen die de Nederlandse nationaliteit krachtens het ingeburgerd zijn op de Nederlandse Antillen hebben verkregen en evenmin voor Nederlanders die buiten het Koninkrijk zijn geboren en tijdens hun gehele opvoeding of anderszins langdurig in het buitenland hebben geleefd alvorens zich in het Koninkrijk te vestigen. Ook overigens mist het begrip precisie; zie pres. Rb. Amsterdam (N.J. 1978 no. 571).
16. De hierboven gesignaleerde bezwaren tegen het Voorontwerp in zijn huidige vorm kunnen op twee manieren worden ondervangen. Een deel der leden heeft op zichzelf geen overwegend bezwaar tegen invoering van het criterium "ingeburgerd-zijn" in de Wet (en dan óók in hoofdstuk 4), maar zou de beleidsvrijheid van de administratie bij het hanteren van dit criterium meer willen inperken dan thans in het Voorontwerp het geval is. Daartoe zou de eis van het "ingeburgerd-zijn" niet moeten worden opgenomen als een constitutieve voorwaarde in art. 7

maar zou het ontbreken van "inburgering" als een der weigeringsgronden in art. 10 moeten worden opgenomen. De bewijslast voor het "niet-ingeburgerd zijn" van de aanvrager komt aldus ondubbelzinnig bij de administratie te liggen. Bij de toepassing van dit criterium zou een nieuw Adviescollege een rol moeten krijgen, naar analogie van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (art. 2 Vreemdelingenwet).

Daarnaast zou het beroep op de administratieve rechter moeten worden verstrekt. Dit zou kunnen geschieden door de gronden voor weigering van een verzoek tot naturalisatie wegens niet-ingeburgerd zijn op te nemen in de Wet, dan wel in een op de Wet berustende A.M.v.B.

In dat geval zou de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in staat zijn tot een "volledig beroep" als bedoeld op pag. 39 van de Toelichting. Het wil deze leden voorkomen dat deze vorm van toetsing beter kan worden aangeduid met de term "volledige toetsing", zoals hieronder nader zal worden uiteengezet.

17. De tweede methode is het criterium van het "ingeburgerd-zijn" niet in de Wet in te voeren. Deze oplossing kreeg de steun van de overige leden der Adviescommissie, op grond van de in par. 13 - 15 genoemde bezwaren tegen het criterium "ingeburgerd" als zodanig. Voor deze leden woog in de eerste plaats de positie van de zwakke groepen onder de vreemdelingen in ons land, die naar naturalisatie streven, zeer zwaar; zoals hierboven reeds is aangestipt zij hierbij met name gedacht aan vluchtelingen en staatlozen. Niet voor niets is in de genoemde verdragen betreffende de status van vluchtelingen en staatlozen een artikel gewijd aan de verplichtingen der verdragsluitende Staten om de gelijkstelling en naturalisatie van de op hun territoir toegelaten vluchtelingen en staatlozen "zoveel mogelijk te vergemakkelijken". Bovendien is de eis van het ingeburgerd-zijn, zoals reeds opgemerkt, jegens staatlozen in strijd met het Verdrag van 1961 ter beperking der staatloosheid. Deze verdragsbepalingen wijzen op de rechtsovertuiging, dat aan vluchtelingen en staatlozen zo weinig mogelijk belemmeringen in de weg dienen te worden gelegd bij hun streven naar naturalisatie in het land dat hen heeft toegelaten. Jegens deze groepen vreemdelingen lijkt het derhalve op grond van het volkenrecht ongewenst de eis van het ingeburgerd-zijn te stellen. Op humanitaire gronden zou analoog hetzelfde moeten gelden jegens vluchtelingen met de zogenaamde "B-status".

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

18. In art. 8 lijkt lid 1 onder a geen rekening te houden met het feit, dat krachtens art. 13, Vreemdelingenwet de 5- en 10-jarige termijnen, relevant voor het verkrijgen van een vestigingsvergunning, pas vanaf de 16-jarige leeftijd beginnen te lopen. Vreemdelingen kunnen derhalve niet eerder dan met 21 jaar een vestigingsvergunning krijgen. De Adviescommissie vraagt zich af, of de regeling in art.8 van het Voorontwerp, gelezen juncto art.13 van de Vreemdelingenwet, voldoende is doordacht.
19. Op verschillende plaatsen toont het Voorontwerp naar de mening van de Adviescommissie een te grote beduchtheid voor het ontstaan van bipatriditeit. Ook uit lid 2 van art. 8 blijkt dit.

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

20. De verkorte procedure voorzien in art.9 zou mede moeten gelden voor meerderjarige kinderen die door een Nederlander worden erkend, gewettigd of geadopteerd.
21. De gronden tot weigering van een aanvraag tot naturalisatie, omschreven in art.10 lb hebben in de Adviescommissie eveneens critiek ontmoet. In de eerste plaats gaan zij voor wat staatlozen betreft verder dan krachtens het Verdrag van 1961 is toegestaan. Maar enkele leden achten ook voor het overige de genoemde gronden te ruim, met name omdat naar hun oordeel jegens vreemdelingen die gedurende 5 jaar rechtmatig in het Koninkrijk verblijf hebben gehad, een vermoeden van toekomstig gedrag geen rol meer behoort te spelen bij de beoordeling van hun naturalisatie-aanvraag. Ook dit bezwaar geldt extra sterk t.a.v. de zwakkeren onder optanten zoals vluchtelingen en staatlozen.

Deze leden stellen voor, de in art. 10 lb genoemde gronden te vervangen door twee objectieve gronden analoog aan die genoemd in art. 14 sub c en d van de Vreemdelingenwet. Iedere vreemdeling die gedurende 5 jaar rechtmatig in Nederland verblijf heeft gehad moet in aanmerking komen voor naturalisatie als hij dat wenst, tenzij een van deze objectieve gronden voor weigering op hem van toepas-

sing is, of het verblijf uitsluitend is toegestaan voor een bepaald, tijdelijk doel. De administratieve rechter kan de toepassing van deze gronden volledig toetsen, zodat aan het vereiste van rechtszekerheid voor de vreemdeling wordt voldaan.

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

Hoofdstuk 4 - Verkrijging van Nederlanderschap in verband met het huwelijk

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

Hoofdstuk 5 - Het verlies van het Nederlanderschap

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

Het laatstgenoemde bezwaar geldt allereerst het automatisch karakter van het verlies van het Nederlanderschap krachtens artikel 18 lid 1a. Dit kan in concrete situaties ongewenste gevolgen hebben. Als voorbeeld daarvan zij gewezen op Nederlanders, werkzaam krachtens een project van ontwikkelingssamenwerking in een dienstverband met

een andere Staat. Soms verlangt de desbetreffende regering dat zij de nationaliteit van dat land verwerven; ook vragen zij deze soms zelf aan, omdat het voor hen in velerlei opzichten voordelen heeft, niet als "vreemdeling" te worden beschouwd. Indien deze tewerkstelling in het buitenland tijdelijk is bedoeld, en de daarmee verbonden nationaliteitsverkrijging ook uitsluitend voor een beperkte periode wordt nagestreefd, lijkt het automatisch verlies van het Nederlanderschap voor deze groep personen geen goede zaak.

24. Ook de regeling in art.18, 1c wordt door de Commissie ongewenst geacht; verblijf van een aantal jaren buitenslands wil geenszins altijd zeggen dat de "genuine link" met Nederland verdwijnt. Liever ware de huidige regeling te handhaven.
Mocht dit voorstel onvoldoende steun vinden, dan ware onder de genoemde uitzonderingen tevens op te nemen het geval dat betrokkene in dienst treedt van een buiten het Koninkrijk gevestigde internationale organisatie.
25. Ook lid 3 van artikel 18 ontmoette bij de leden veel kritiek; het werd ongerijmd geacht en in strijd met art.1 van het Verdrag inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw, dat de huwelijkspartner door het feit van het ontbinden van het huwelijk de Nederlandse nationaliteit weer zou verliezen.
26. Tenslotte constateert de Adviescommissie nog een leemte in art.17 lid 2 Deze bepaling geeft alleen een regeling voor gevallen waarin bij het verlies van het Nederlanderschap apatriditeit ontstaat. Zij ziet voorbij aan de gevallen waarin een oorspronkelijk-Nederlander door het verlies van zijn nieuwe nationaliteit apatride wordt. In zo'n geval moet hij snel en onvoorwaardelijk op verzoek de Nederlandse nationaliteit kunnen terugkrijgen. De regeling in de artikelen 9 en 10 is voor deze gevallen ontoereikend.

Kwesties van rechtsbescherming

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

Het valt dan allereerst op, dat in art. 10 lid 5 wordt gesproken van "beroep". Volgens de Toelichting (p.29) gaat het hier om een gewoon AROB-beroep. Men moet aannemen dat hetzelfde het geval is bij art. 16 lid 5 (toelichting p.32), maar de slotzin van die bepaling lijkt te duiden op een beslissing van de administratieve rechter die in de plaats treedt van die van de minister. In art.18 lid 2 blijkt dat herroeping van beschikkingen (art. 10), besluiten (art.12) en bekrachtigingen (art.16) mogelijk is. Wie in welk geval daartoe bevoegd is (de Kroon of de Minister) is op

zichzelf al niet duidelijk, en evenmin of het zich niet houden aan een verklaring als art. 8 lid 2 de enige grond is. Van beroep tegen zo'n herroepingsbesluit wordt nergens gesproken. Toch is het zonder twijfel mogelijk, en dan wel geheel volgens de wet AROB. Moet daarom in art. 18 lid 2 niet naar artikel 10 lid 5, in plaats van lid 4 verwezen worden?

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

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

29. Ten aanzien van art. 20 lid 4 kan de vraag worden gesteld waarom geen bepaalde termijn wordt genoemd, in plaats van een "redelijke termijn". En de termijn van 1 maand in lid 5 lijkt rijkelijk kort voor iemand woonachtig in de Nederlandse Antillen of in het buitenland; hier lijkt een "ontsnappingsclausule" als in art. 9 lid 4 WRvSt gewenst.
30. Ten aanzien van art. 21 zien de leden tweeërlei ernstig bezwaar tegen de regeling in lid 1. In de eerste plaats zal de in dat lid voorgestelde schorsing door de daar bedoelde rechterlijke instantie, teneinde een prejudiciële beslissing in te winnen, leiden tot vertraging in de bij die instantie aanhangige procedure en voor de procederende partijen tot extra-kosten. Een en ander onnodig, omdat

de Adviescommissie van oordeel is, dat het in de gevallen bedoeld in art. 21 aan de Nederlandse rechterlijke macht kan worden overgelaten op grond van de wet te beslissen of iemand al of niet de Nederlandse nationaliteit bezit, een vraag, die bovendien - zo nodig - in de regel in drie instanties zal kunnen worden getoetst. Het tweede bezwaar richt zich tegen het in lid 1 gedane voorstel om de rechter de verplichting op te leggen een prejudiciële beslissing te vragen niet van de Rechterlijke Macht, maar van een Minister. Wat zou de reden kunnen zijn voor deze doorbreking van de "scheiding der machten"?

Voorts zou de tekst van lid 1 nauwer kunnen aansluiten bij de jurisprudentie van het Hof der Europese Gemeenschappen over prejudiciële verwijzingen ex art. 177 van het EG-Verdrag; de volgende tekst wordt in overweging gegeven:

na "aanhangig is": "een vraag rijst over het al dan niet bezitten van het Nederlanderschap van een partij, een beslissing daarover noodzakelijk is voor de door de rechter te nemen beslissing, en het antwoord op die vraag in redelijkheid aan twijfel onderhevig moet worden geacht, schorst de rechter ..." etc.

31. art. 23 zou aan duidelijkheid winnen door te lezen: "Een beschikking ... waartegen geen beroep meer open staat en een uitspraak ..." etc.
32. Tenslotte komt art. 26 de Adviescommissie niet volledig (juist) voor. Als de wet voorschrijft dat een kennisgeving (ingevolge bv. art. 16 lid 1) in een openbaar register behoort te worden ingeschreven, kan de toelichting (p. 41) geen rechtsgrond vormen, registratie van die kennisgeving achterwege te laten als bekrachtiging geweigerd wordt. M.a.w. ook de beschikkingen tot weigering etc. behoren te worden ingeschreven. Anders bestaat er geen zekerheid voor derden.