

23 029 (R 1461)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 mei 1996

Hoewel de leden van de fractie van de VVD erkentelijk waren voor de duidelijkheid van de door mij in de memorie van antwoord gegeven antwoorden, waren zij anderzijds teleurgesteld door de inhoud van althans sommige delen daarvan. Zij stelden dat het voorliggende wetsvoorstel in strijd is met het Verdrag van Straatsburg in zijn huidige vorm zodat aanvaarding van het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg in elk geval nodig zou zijn om instemming met het voorstel verdragsrechtelijk aanvaardbaar te doen zijn. Aan deze stelling verbonden zij de vraag of de regering aan de hand van een tekstvergelijking wil toelichten waarom de ruimte die het protocol biedt niet alleen nodig maar ook voldoende is.

Zoals ik reeds eerder berichtte ben ik van mening dat het voorstel in zijn huidige vorm niet in strijd is met het Verdrag van Straatsburg noch met het Tweede Protocol; ook de wetenschappelijke literatuur geeft geen aanleiding voor een andersluidende conclusie. De goedkeuring van dat Protocol behoeft dan ook niet noodzakelijkerwijs vooraf te gaan aan aanneming van het voorliggende wetsvoorstel. Tekstvergelijkend wijs ik erop dat het Verdrag van Straatsburg in artikel 1 als hoofdregel stelt dat een meerderjarige de nationaliteit van een verdragsstaat zal verliezen, indien hij of zij vrijwillig de nationaliteit van een andere verdragsstaat verkrijgt. Het verdrag bevat dus een verliesregel, en legt geen verplichting op aan de staat, welks nationaliteit een persoon beoogt te verkrijgen. Die staat is niet verplicht de verkrijging slechts toe te staan onder de voorwaarde dat afstand gedaan wordt van de nationaliteit die men op dat ogenblik bezit. Wel zal het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit uit het verdrag voortvloeien, indien deze nationaliteit die van een verdrag-sluitende staat is, en kan dit in sommige gevallen voortvloeien uit de wetgeving van de staat van de oorspronkelijke nationaliteit. Het Tweede Protocol brengt een versoepeling van de hoofdregel van het Verdrag van Straatsburg, die inhoudt dat de oorspronkelijke nationaliteit niet verloren gaat bij verkrijging van de nationaliteit van een andere verdragsstaat in de volgende drie gevallen:

- a. indien de persoon in het land van zijn nieuwe nationaliteit geboren en woonachtig is, dan wel aldaar woonachtig is gedurende een periode die is aangevangen vóór zijn achttiende levensjaar;
- b. indien de persoon de nationaliteit verkrijgt van haar echtgenoot of

zijn echtgenote; en

c. indien de minderjarige de nationaliteit van een van zijn ouders verwerft.

Verdragstaten die partij worden bij het Tweede Protocol ontslaan elkaar in deze drie gevallen van de verplichting van artikel 1 van het Verdrag van Straatsburg en staan aldus toe dat de nationaliteit van de Staat van herkomst, die partij is bij dit Protocol, behouden kan blijven bij de verkrijging van de nationaliteit van een Staat, die eveneens partij is bij het Tweede Protocol.

Artikel 15 van het voorliggende voorstel gaat verder dan het Verdrag van Straatsburg en het Tweede Protocol. Het verbindt aan het verkrijgen van een vreemde nationaliteit geen direct gevolg voor het bezit van het Nederlanderschap. Dat gaat – afgezien van verwerping – alleen dan verloren indien de genaturaliseerde tijdens zijn meerderjarigheid gedurende tien jaar naast het Nederlanderschap een andere nationaliteit bezit en in die periode tevens buiten het Koninkrijk en buiten de landen van de Europese Unie zijn hoofdverblijf heeft zonder zijn wens tot behoud van het Nederlanderschap kenbaar te maken door het aanvragen van een Nederlands paspoort of een bewijs van Nederlanderschap. Artikel 15 geeft aldus een ruimere regel van behoud van de Nederlandse nationaliteit dan het Verdrag van Straatsburg en het Tweede Protocol. Het voorstel van wet erkent echter de grondwettelijke voorrang van het verdragenrecht boven het nationale recht. Ik wijs in dit verband op de voorgestelde artikelen 15A en 16A van het wetsvoorstel. Ik wil er nogmaals op wijzen, dat het Verdrag van Straatsburg en het Tweede Protocol slechts voorschriften bevatten over het verlies van nationaliteit van een Verdragstaat; zij kennen geen voorschriften met betrekking tot verkrijging van nationaliteit. Er is derhalve geen directe relatie tussen het bepaalde in artikel 9 van het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de regels van het Verdrag van Straatsburg en van het Tweede Protocol. Wel liggen aan de voorstellen tot wijziging van artikel 9, eerste lid, onder b, en artikel 15, onder b en c, van de Rijkswet op het Nederlanderschap dezelfde motieven, dezelfde geest ten grondslag als aan het Tweede Protocol. In het toelichtende rapport op het Tweede Protocol worden de motieven voor deze versoepeling gegeven.¹ Een van de belangrijke motieven om bij de vrijwillige verkrijging van een nieuwe nationaliteit het behoud van de oorspronkelijke toe te staan, is gelegen in de grootschalige migratie van werknemers in de jaren '60 en '70 en de daaropvolgende gezinshereniging: verwerving van de nationaliteit van het verblijfsland is, aldus het toelichtende rapport, een belangrijke zo niet doorslaggevende factor bij de integratie van deze immigranten in dat land. Vanuit het landsbelang gezien is het ongewenst generaties lang een grote groep vreemdelingen binnen de grenzen te herbergen; vanuit de immigranten gezien is het betreuenswaardig dat zij in het land waarin zij reeds lang gevestigd zijn en waarin zij vrijwel alle rechten bezitten die de burgers van dat land hebben, geen recht hebben op volledige deelname aan het politieke leven. De realisering van die belangen door de toekenning van het staatsburgerschap mag niet worden verhinderd door het, de desbetreffende persoon afschrikkende, vooruitzicht bij naturalisatie of optie de oorspronkelijke nationaliteit te verliezen. Op diezelfde motieven zijn de voorstellen tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap gebaseerd, zowel die in de eerste tranche daarvan die hier ter bespreking is, als die in de tweede tranche (Kamerstukken II 1993/94, 23 594 (R 1496)) en in het bijzonder de voorstellen tot wijziging van de artikelen 9 en 15. Daaraan doet niet af dat de uitwerking van die motieven in het Tweede Protocol een beperktere en minder principiële is dan in de U voorgelegde wijzigingsvoorstellen.

¹ De vertaling van dit toelichtende rapport ligt ter inzage bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat hun bezwaren zich niet richten tegen het ontstaan van bipatridie als gevolg van geboorte van

kinderen uit nationaliteitsrechtelijk gemengde relaties. Deze opmerking geeft mij de gelegenheid mijn standpunt betreffende meervoudige nationaliteit nogmaals kort uiteen te zetten. Mijn uitgangspunt daarbij is dat meervoudige nationaliteit in zijn algemeenheid niet gewenst is. Meervoudige nationaliteit kan echter een functie hebben indien en zolang elk van de nationaliteiten die de betreffende persoon bezit, uitdrukking is van een reële band van deze persoon met het land van die nationaliteit. Is de nationaliteit geen uitdrukking meer van een dergelijke band, dan dient zij verloren te gaan. De bestaande afstandsregeling van artikel 9, eerste lid, onder b, en de bestaande verliesregelingen van artikel 15, sluiten onvoldoende op dit uitgangspunt aan. Zij beletten enerzijds, dat een persoon die sterke banden met Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba heeft maar die ook reële banden heeft met het land van zijn nationaliteit en deze niet wil opgeven, het Nederlanderschap verwerft met behoud van de banden met dat andere land; zij beletten anderzijds dat een Nederlander die naast zijn banden met Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba in een ander land maatschappelijke banden heeft opgebouwd en om die reden de nationaliteit van dat land wil verkrijgen, het Nederlanderschap kan behouden. Bovendien geeft artikel 15 onvoldoende mogelijkheden om een persoon die de Nederlandse nationaliteit bezit, het Nederlanderschap te ontnemen indien hij geen banden meer met het Koninkrijk heeft. Het wetsvoorstel is consequent op dit uitgangspunt gebouwd.

De leden van deze fractie vroegen om een kwantificering van de stelling dat ook in de thans geldende wettelijke regeling de afstandsplicht niet voldoet omdat zij slechts voor een beperkte groep van verzoekers om naturalisatie relevant is. Ik zal dat doen aan de hand van de aantallen naturalisaties in 1994. Omdat het te ver zou voeren alle, ook individuele aantallen te bespreken, zal ik mij beperken tot de «top tien» van dat jaar. In 1994 werden 49 776 personen Nederlander door middel van naturalisatie of optie (inclusief de daarin gedeeld hebbende minderjarige kinderen) dan wel – in 611 gevallen – ten gevolge van adoptie. De «top tien», in het totaal 43 866 personen, ziet er als volgt uit:

Turken	23 867
Marokkanen	8 112
Surinamers	5 430
(ex-)Joegoslaven	1 882
Iraniërs	585
Chinezen	575
Ghanezen	574
Egyptenaren	537
Kaapverdiërs	453
Pakistani	411

Van deze personen hebben de Surinamers, Ghanezen en Chinezen door de verkrijging van het Nederlanderschap van rechtswege hun oorspronkelijke nationaliteit verloren krachtens de wetgeving van het land van herkomst. Van Marokkanen, Iraniërs en Pakistani staat vast dat zij geen afstand kunnen doen: hun nationaliteit blijft te allen tijde behouden, hetzij omdat de wet van dat land de mogelijkheid van het doen van afstand niet kent, hetzij omdat een verzoek om afstand te mogen doen in geen geval wordt gehonoreerd. Bij Egyptenaren en Turken gaat (althans ging in 1994) het doen van afstand gepaard met zodanig materiële nadelen, dat reeds vóór de in de circulaire neergelegde beleidswijziging van 1992 het standpunt van de regering was dat van personen met deze nationaliteiten in redelijkheid niet kon worden gevergd afstand te doen van hun oorspronkelijke nationaliteit, indien dat materiële nadeel zich voordeed. Kaapverdiërs kunnen bij bezit van een vreemde nationaliteit afstand doen

van de Kaapverdise nationaliteit. Ten aanzien van de nationaliteitsrechtelijke positie bij verkrijging van het Nederlanderschap van personen afkomstig uit de voormalige Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië is geen voldoende betrouwbare informatie voorhanden.

Ten aanzien van naturalisandi van Turkse nationaliteit past de aantekening dat de Turkse wetgeving recentelijk, namelijk per 12 juni 1995, zodanig is gewijzigd dat het aan het doen van afstand klevende nadeel is opgeheven. De Turkse wet bepaalt dat aan buitenlanders beperkingen zijn opgelegd onder meer op het terrein van de verkrijging en vervreemding van roerend en onroerend goed en op dat van het erfrecht. Tot 1995 werden onder buitenlanders ook gerekend de personen van Turkse afkomst, die afstand hadden gedaan van hun Turkse nationaliteit. Sinds 12 juni 1995 gelden deze beperkingen niet voor personen, die bij geboorte de Turkse nationaliteit hebben verkregen en met toestemming van de Turkse overheid van die nationaliteit afstand hebben gedaan, alsook voor hun wettelijke afstammelingen. In Turkije is voor het doen van afstand de toestemming nodig van de Turkse overheid. Het is overigens bekend dat het doen van afstand van de Turkse nationaliteit gevoelsmatig zeer moeilijk ligt; velen zien dit als het doorsnijden van alle banden met Turkije, ook met de in Turkije verblijvende familieleden.

Volledigheidshalve geef ik ook nog de cijfers voor 1994 betreffende personen afkomstig uit de landen die partij zijn bij het Verdrag van Straatsburg; deze personen hebben dus op grond van het Verdrag van Straatsburg, en ongeacht de nationale wetgeving, van rechtswege hun nationaliteit verloren:

Belgen	111
Denen	0
Duitsers	312
Fransen	79
Italianen	136
Luxemburgers	0
Noren	0
Oostenrijkers	29
Zweden	0

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie om een nadere uitleg van de stelling dat de afstandseis onredelijk is in geval de oorspronkelijke nationaliteit van rechtswege verloren gaat door de verkrijging van het Nederlanderschap, kan ik antwoorden, dat naar mijn mening de afstandseis in 1985 in artikel 9, eerste lid onder b, alleen is ingevoerd om een zo groot mogelijke mate van enkelvoudige nationaliteit te verzekeren. De afstandseis heeft enkel deze juridische bedoeling. Dat doel is in het genoemde geval reeds van rechtswege bereikt, zodat het stellen van een afstandseis zijn betekenis heeft verloren.

Deze leden vroegen verder naar de bedoeling van mijn opmerking, dat een objectieve toepassing van het redelijkheids criterium als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder b, niet mogelijk is indien emotionele argumenten (tegen het doen van afstand) de overhand hebben. Ik heb met deze opmerking willen aansluiten aan het gestelde in onderdeel 3.1 van de Notitie meervoudige nationaliteit/kiesrecht voor vreemdelingen (Kamerstukken II, 1990–1991, 21 971), luidend: «... Hoewel op zichzelf de formulering van de slotzinsnede (van artikel 9, eerste lid, onder b) voldoende soepel is om ook niet-objectiveerbare, gevoelsmatige aspecten mee te wegen en de parlementaire geschiedenis van de Rijkswet voorts ook aanknopingspunten biedt om dit niet in strijd met de gedachte van de bepaling te achten, vindt het kabinet deze weg toch niet begaanbaar. Van doorslaggevend belang is daarbij dat het er niet van overtuigd is dat de vereiste mate van gewetensnood adequaat in regelgeving kan worden geformuleerd en met een voldoende mate van objectiviteit kan worden

getoetst. Het gevaar dat een dergelijke regeling ofwel tot een dode letter zou worden, ofwel tot willekeurige uitkomsten zou leiden, wordt groot geacht. Het verdient daarom de voorkeur deze eis te laten vallen. ...». Het hier geciteerde onderschrijf ik ten zeerste.

Dienen, zo vroegen deze leden voorts naar aanleiding van een opmerking mijnerzijds, de pogingen om te komen tot culturele integratie met Nederland te worden achtergesteld bij het verkrijgen van economische en politieke banden met de Nederlandse maatschappij en moet daarom met economisch/politieke integratie worden volstaan? Reeds eerder is aangegeven (Kamerstukken II, 23 029, nr. 6, blz. 5) dat de mogelijkheid van behoud van de oorspronkelijke nationaliteit ertoe zal bijdragen dat meer vreemdelingen zich tot Nederlander zullen laten naturaliseren: voor velen ligt het opgeven van de nationaliteit van oorsprong zo emotioneel dat zij ondanks de grote band met Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba niet tot naturalisatie zullen overgaan, indien zij tot afstand van die nationaliteit verplicht zijn. De verkrijging van het Nederlanderschap draagt naar onze overtuiging juist bij aan de integratie in de Nederlandse samenleving. Integratie betekent in de eerste plaats verantwoordelijkheid nemen voor de gemeenschap en het land waarin men leeft. Daarbij behoort het zoeken naar de plaats van de oorspronkelijke cultuur in het kader van de Nederlandse gemeenschap en de Nederlandse cultuur, niet een bereidheid tot het laten opgaan daarvan in die nieuwe gemeenschap en diens cultuur. Zelfs indien de wens tot naturalisatie enkel gebaseerd is op de economische en politieke banden met Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan toch zal die naturalisatie – met de mogelijkheid van behoud van de oorspronkelijke nationaliteit – naar mijn mening een belangrijke impuls geven aan de culturele integratie van de genaturaliseerde in de Nederlandse, Antilliaanse of Arubaanse samenleving.

Met betrekking tot de beoordeling van de vereiste mate van inburgering hebben de hier aan het woord zijnde leden kennelijk de indruk dat er verschillende criteria zijn naar gelang er sprake is van «nieuwe immigranten» of niet; zij vragen op welke gronden dat verschil stoelt. De criteria zijn evenwel exact dezelfde; er is in het geheel geen sprake van verschil in beoordeling tussen «nieuwe immigranten» en migranten die al lange tijd in Nederland verblijven. Op het moment van naturalisatie kan ook niet gesproken worden van nieuwe immigranten; de naturalisandus verblijft op het tijdstip van het naturalisatieverzoek in het algemeen reeds vijf jaar in Nederland. Het misverstand schuilt, naar het mij voorkomt, in de wijze waarop de inburgering wordt getoetst. De huidige en nieuwe regeling van toetsing (na landelijke invoering van de toets op inburgering in het kader van de naturalisatie) spitsen zich toe op de kennis van de Nederlandse (of eilands-)taal, en enige kennis van staats- en maatschappij-inrichting. De taal is verreweg het belangrijkste instrument voor deelneming aan de samenleving; een zekere hoeveelheid kennis van ons maatschappelijk systeem is onmisbaar voor participatie. Nieuwe immigranten, dat wil zeggen personen die zich voor het eerst in Nederland vestigen, moeten op basis van een inburgeringscontract een inburgeringstraject gaan volgen. Personen, die een inburgeringstraject hebben doorlopen, ontvangen na 500 uur taalonderwijs en maatschappij-oriëntatie een certificaat waaruit het bereikte niveau blijkt. Besluiten deze personen na verloop van de gestelde tijd hun naturalisatie aan te vragen, dan zal overlegging van het certificaat van dit traject leiden tot een vrijstelling van de genoemde toets. Het niveau van het inburgeringstraject voldoet zowel wat de taalverwerving als de maatschappelijke oriëntatie betreft, aan het niveau dat vereist is voor de verkrijging van het Nederlanderschap. Personen die een dergelijk traject niet hebben doorlopen omdat zij zich al in Nederland hadden gevestigd vóór de invoering van het verplichte inburgeringscontract of die niet tot de doelgroep van het

inburgeringsbeleid behoren – zoals de onderdanen van de lid-staten van de Europese Unie –, zullen op een andere wijze aan het inburgeringsvereiste moeten voldoen. Indien zij geen Nederlands onderwijs hebben genoten (blijkende uit een door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen erkend diploma), zullen zij in het kader van hun naturalisatie de inburgeringstoets moeten afleggen die inmiddels is ontwikkeld.

Waarom – zo vragen de leden van de CDA-fractie verder – ligt het niet in het voornemen lees- en schrijfvaardigheid deel te laten uitmaken van de inburgeringstoets, anders dan omdat het daarvan nimmer deel heeft uitgemaakt? De doelstelling van de huidige en de vorige regering is en was de naturalisatie zoveel mogelijk te bevorderen. Die doelstelling kan moeilijk samen gaan met een verzwarende eis van de inburgeringseisen door toevoeging van de eis van schriftelijke taalvaardigheid. Bovendien zou het vereiste van schriftelijke taalbeheersing tot discriminatie leiden van die personen, die analfabeet zijn – althans het Romeinse schrift niet beheersen – of in hun jeugd weinig scholing genoten hebben, van ouderen die moeite hebben met het zich eigen maken van een nieuwe taal en van lichamelijk en verstandelijk gehandicapten. Alfabetisering van deze personen zou in algemene zin zijn toe te juichen doch het voert naar mijn mening te ver dat in het kader van naturalisatie verplicht te stellen. Er is nog een aspect dat ik niet ongenoemd wil laten. In het Nederlandse naturalisatiesysteem is de naturalisatie een gezinsnaturalisatie: de minderjarige kinderen delen in beginsel in de naturalisatie van hun vader of moeder. In het algemeen zullen die kinderen het Nederlands wel kunnen lezen en schrijven, omdat zij in Nederland schoolgaan of hebben gedaan. Zou nu het lezen en schrijven van het Nederlands deel gaan uitmaken van het inburgeringsvereiste, en zouden de ouders aan dat vereiste niet voldoen en dus niet kunnen worden genaturaliseerd, dan zullen ook hun ingeburgerde kinderen voorshands geen Nederlander kunnen worden; zij moeten dan wachten tot hun meerderjarigheid om een eigen verzoek te kunnen indienen. Daarbij dient dan nog rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat veel ouders naturalisatie tot Nederlander vragen met het oog op de belangen van hun kinderen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen vervolgens welke argumenten ten grondslag liggen aan het Duitse standpunt dat naturalisatie niet als integratiemiddel wordt gezien. Navraag op dat punt levert de volgende informatie op. De Duitse regering huldigt het standpunt dat naturalisatie een bekroning is van een geslaagd inburgeringsproces. Naar Duitse opvatting moet, zo begrijp ik, onder «een geslaagd inburgeringsproces» worden verstaan dat – in alle opzichten – afstand wordt gedaan van de vreemde nationaliteit. Bovendien wordt daardoor naar Duitse opvatting een loyaliteitsprobleem voorkomen: een bipatride heeft, zo meent men, in het algemeen te kampen met een verscheurde loyaliteit. De regering van het Koninkrijk neemt ten aanzien van meervoudige nationaliteit een genuanceerder standpunt in: naturalisatie kan volgen als het proces van inburgering een voldoende niveau heeft bereikt, af te meten enerzijds aan het feit dat om naturalisatie wordt gevraagd, anderzijds aan een gebleken voldoende mate van taalkennis en sociale opname in de Nederlandse, Antilliaanse of Arubaanse samenleving. Vervolgens biedt het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit de genaturaliseerde de rechten die zijn participatie in de Nederlandse samenleving kunnen maximaliseren. Bij diverse gelegenheden hebben de vorige ministers van Justitie en ook ik uiteengezet, dat het bezit van meer dan één nationaliteit niet aan inburgering in de weg staat. Bezwaarlijk kan toch gezegd worden dat Nederlanders die bipatride zijn daardoor niet volwaardig Nederlander zijn; die stelling zou dan evenzeer gelden voor Nederlanders die bipatride door naturalisatie als voor Nederlanders die bipatride zijn door afstamming. Als Nederlanders die door afstamming bipatride zijn

volwaardige Nederlanders zijn – en, laat ik geen misverstand daarover bestaan, zij zijn dat – dan zijn genaturaliseerde bipatride Nederlanders dat evenzeer. De mogelijkheid van loyaliteitsconflicten en andere aan meervoudige nationaliteit verbonden nadelen gelden voor alle bipatriden, ongeacht op welke wijze die meervoudige nationaliteit is ontstaan. In dit verband hecht ik er aan op te merken dat ook naar Duits recht meervoudige nationaliteit bij geboorte van kinderen in naar nationaliteit gemengde relaties (een partner is Duitser) ontstaat. En ook in de Duitse naturalisatie-praktijk wordt rekening gehouden met gevallen waarin het niet mogelijk is afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit. Overigens kent het Duitse recht geen regel op grond waarvan de Duitse nationaliteit wordt verloren indien er geen banden met Duitsland meer bestaan.

Deze leden vragen vervolgens naar mijn mening over de suggestie het Tweede Protocol in Tweede en Eerste Kamer af te handelen alvorens de behandeling van dit wetsontwerp af te ronden. Alhoewel de beslissing daarover bij de Eerste Kamer zelf ligt, zal ik mij daartegen niet verzetten. Juridisch gezien is het naar mijn mening niet noodzakelijk. Dat het Protocol boven nationale wetgeving gaat, is nog eens uitdrukkelijk vastgelegd in de artikelen 15A en 16A van het voorstel.

De leden van de fractie van het CDA komen terug op eerdere vragen over een mogelijk aanzuigende werking, die zou ontstaan doordat Nederland met betrekking tot de meervoudige nationaliteit een ruimhartiger beleid voert dan Duitsland. Zij hadden die vragen gericht op verzoekers om naturalisatie in het algemeen. Ik begrijp hieruit dat zij de mogelijkheid veronderstellen dat vreemdelingen zich liever in Nederland dan bijvoorbeeld in Duitsland vestigen omdat verkrijging van het Nederlanderschap gemakkelijker lijkt dan de verkrijging van het Duitse staatsburgerschap. Ik sla die mogelijkheid niet hoog aan. De overwegingen die mensen doen besluiten tot emigratie zullen in het algemeen zeer complex van aard zijn; het gaat hier immers om een zeer ingrijpende verandering van de levenssituatie. De keuze voor een bepaald land komt in veel gevallen willekeurig tot stand. Onderzoek van enerzijds het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van mijn ministerie en anderzijds het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) geven de belangrijkste categorieën overwegingen voor de komst naar Nederland aan.¹ Eenderde van de asielzoekers komt in Nederland «toevallig» terecht: de persoon die de reis geregeld heeft, heeft om hem moverende redenen Nederland als einddoel gekozen. Een tweede groep – ongeveer een vijfde van de asielzoekers – heeft al zijn netwerk in Nederland: familie, vrienden, bekenden of landgenoten. Eenzesde deel der asielzoekers heeft rechtsstatelijke motieven: «er is een asielprocedure», «je wordt er goed behandeld». Ook eenzesde deel komt omdat Nederland een democratie is. De veronderstelde eenvoud waarmee het Nederlanderschap verkregen zou kunnen worden wordt in deze groep immigranten in het geheel niet als motief genoemd. Immigranten van Turkse en Marokkaanse nationaliteit hebben als voornaamste motief – 90 à 93 procent – het huwelijk met een partner die in Nederland verblijft, terwijl 1 à 2 procent nog om redenen van gezinshereniging komt. Daarnaast komt een gering percentage van hen – 2 à 4 procent – om politieke redenen. Ik betwijfel zeer of reeds in het stadium van overweging zich elders te vestigen de mogelijkheden van verkrijging van de nationaliteit van dat land een (belangrijke) rol spelen. Dat zijn immers mogelijkheden die zich pas zullen voordoen nadat men eerst geruime tijd in het land heeft gewoond; bovendien zijn die mogelijkheden vaak niet bekend bij de persoon die zich beraadt op emigratie. Men zal doorgaans pas kennis nemen van de mogelijkheid van verwerving van de nationaliteit van het land van vestiging na erin geslaagd te zijn zich in dat

¹ L. Doornhein en N. Dijkhof, Toevlucht zoeken in Nederland, WODC nr. 148, Arnhem 1995; I. Esveldt e.a., Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland, NiDi-rapport nr. 43, Den Haag 1995.

land te vestigen en na een langdurig verblijf aldaar. Vaak is er ook een concrete aanleiding naturalisatie te vragen en die aanleiding zal zich voordoen tijdens en niet vóór aanvang van het verblijf. Ten slotte, en dat is niet het minst belangrijke, is er de «barrière» van het toelatingsbeleid; toelating zal niet worden verleend als het uitsluitende doel van de beoogde toelating is verkrijging van de nationaliteit. Is men eenmaal toegelaten, dan is de vraag om naturalisatie op de duur een legitieme.

Op de vraag van de leden van deze fractie naar een meer inhoudelijke en fundamentele bespreking van de vraag of en in hoeverre het wetsvoorstel strijdig is met het Verdrag van Straatsburg ben ik hierboven reeds ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling en instemming kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij hebben echter nog enige vragen. Hun eerste vraag is wat naar mijn oordeel in concreto de bezwaren en de voordelen van meervoudige nationaliteit voor de burger zijn en wat de bezwaren en voordelen voor de staat waarvan men staatsburger is. Voor de burger zijn er voor- en nadelen van burgerrechtelijke en publiekrechtelijke aard. Of meervoudige nationaliteit in een gegeven situatie een voor- dan wel een nadeel is, zal in veel gevallen afhangen van de belangen die de persoon in kwestie in die situatie heeft. De burgerrechtelijke voor-/nadelen betreffen in het bijzonder het personen- en familierecht en het erfrecht. Naar het internationaal privaatrecht van veel landen speelt de nationaliteit van de betrokken persoon of personen een rol bij de bepaling van het recht dat van toepassing is op vraagstukken van meerderjarigheid, namenrecht, huwelijksbevoegdheid, echtscheidingsrecht. Wie meer dan één nationaliteit heeft, zal vaak in onzekerheid zijn over de beantwoording van de vraag welk van de in aanmerking komende rechtsstelsels door de (Nederlandse of buitenlandse) rechter in het concrete geval zal worden toegepast.

Op publiekrechtelijk gebied zijn als duidelijke nadelen te noemen de (mogelijkheid van) dubbele dienstplicht, en problemen van diplomatieke bescherming en consulaire bijstand in geval de betrokkene in het andere land verblijft. Met betrekking tot de dienstplicht wijs ik erop dat in Nederland met ingang van dit voorjaar de opkomstplicht is opgeschort, maar dat de dienstplicht als zodanig niet is beëindigd. Zolang de opschorting van de opkomstplicht voortduurt, is van dubbele dienstplicht alleen sprake indien de Nederlander tevens meerdere vreemde nationaliteiten bezit. Met betrekking tot de diplomatieke en consulaire bijstand aan Nederlanders met een meervoudige nationaliteit, die wonen in het land van hun andere nationaliteit(en), geldt, dat volgens het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer (Trb. 1962, 101), en het Verdrag van Wenen van 24 april 1963 inzake consulaire betrekkingen (Trb. 1965, 40), die bescherming en bijstand slechts kan worden verleend voor zover dit strookt met de redelijkheid en voor zover zulks de instemming heeft van de desbetreffende autoriteiten.

De nadelen van meervoudige nationaliteit voor de staat liggen niet in de eerste plaats bij de centrale overheid; voor haar zal het wel in bepaalde gevallen noodzakelijk zijn verdragen aan te gaan en wetgeving voor te bereiden, waarin de rechtsgevolgen van de meervoudige nationaliteit geharmoniseerd en vereenvoudigd worden. De nadelen van meervoudige nationaliteit doen zich vooral voor op het rechtsprekende en het uitvoerende vlak; rechterlijke instanties worden geconfronteerd met de door de meervoudige nationaliteit vaak ingewikkelde vraag welk recht op een bepaalde kwestie toepasselijk is, en dezelfde instanties en de gemeenten met de vraag of rechtsbetrekkingen die naar vreemd recht zijn totstandgekomen, in aanmerking komen voor erkenning naar Nederlands, Antilliaans of Arubaans recht en eventueel voor tenuitvoerlegging in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba. Wat betreft de voordelen

van polypatridie voor de staat kan worden geantwoord, dat daarin voor de staat geen voordelen zijn gelegen. Ten aanzien van een persoon met meer dan één nationaliteit, zijn de «voordelen» zeer divers, al naar gelang de omstandigheden van die persoon. In concreto zijn als voordelen aan te wijzen: het bezit van meer dan één paspoort en de consequenties daaraan verbonden, zoals vrije toegang tot het land van elk der nationaliteiten, in sommige gevallen: vrijstelling van vreemdelingenbelasting, geen privaatrechtelijke beperkingen die aan buitenlanders worden opgelegd, zoals bijvoorbeeld in een aantal landen bestaan ten aanzien van bezit van onroerend of roerend vermogen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts in hoeverre een burger met twee nationaliteiten in beide landen waarvan hij staatsburger is, gebruik kan maken van het kiesrecht op verschillende niveaus inclusief het kiesrecht voor het Europese Parlement.

In Nederland is het voor het bezit van het kiesrecht voor de nationaal vertegenwoordigende organen geen beletsel dat men tevens kiesrecht voor een vergelijkbaar vertegenwoordigend orgaan in een ander land bezit. Hoe de regeling in andere lidstaten van de Europese Unie is, is mij niet bekend, maar ik acht het niet waarschijnlijk dat andere landen aan hun onderdanen het kiesrecht onthouden op grond van het feit dat zij tevens kiesrecht in een ander land bezitten. Voor een dergelijke regeling zou in Nederland noch elders een grond bestaan. De Nederlandse verkiezingen – afgezien van de verkiezingen voor het Europese Parlement, waarover hieronder meer – worden gehouden voor Nederlandse vertegenwoordigende organen en de verkiezingen in het buitenland voor aldaar functionerende organen. In het geval dat een persoon met meervoudige nationaliteit zowel aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer als aan parlementsverkiezingen van het andere land waarvan hij onderdaan is zou deelnemen, is dan ook geen sprake van dubbel stemmen. Van dubbel stemmen kan men pas spreken indien een persoon voor één en dezelfde verkiezing twee stemmen uitbrengt. Of iemand daadwerkelijk in twee landen kiesrecht heeft voor de nationaal vertegenwoordigende organen op verschillende niveaus zal afhangen van de vereisten voor kiesgerechtigdheid die in deze landen worden gehanteerd ten aanzien van bijvoorbeeld ingezetenschap.

Bij de verkiezingen voor het Europese Parlement kan zich de situatie voordoen dat een persoon de nationaliteit van twee lid-staten bezit. De dubbele nationaliteit zal tot gevolg kunnen hebben, dat men zowel volgens de Nederlandse wet als volgens de wetgeving van de andere lid-staat kiesgerechtigd is. Voor deze personen geldt op grond van artikel 8 van de Akte van 20 september 1976 betreffende de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europese Parlement, dat men niet meer dan eenmaal zijn stem mag uitbrengen. Zij zullen dus een keuze moeten doen. Overigens is deze categorie personen klein. De verkiezing van de leden van het Europese parlement is geregeld in hoofdstuk Y van de Nederlandse Kieswet. De Nederlander die in een andere lid-staat woont, zal zich in Nederland alleen als kiezer kunnen registreren, indien hij of zij verklaart niet tevens in die andere lid-staat te zullen deelnemen. De andere lid-staten hebben vergelijkbare regelingen. Artikel Z 8a van de Kieswet bepaalt ten slotte dat de onderdaan van een lid-staat van de Europese Gemeenschappen, die zowel in Nederland als in een andere lid-staat aan een stemming voor de verkiezing van de leden van het Europese Parlement deelneemt, gestraft wordt met hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de tweede categorie.

Ten slotte vroegen deze leden of het onwenselijk is dat iemand met meervoudige nationaliteit in de landen waarvan hij staatsburger is het kiesrecht zou hebben. Nu het voor deze persoon gaat om het stemrecht in

verschillende nationale vertegenwoordigende organen acht ik dat niet ongewenst.

De leden van de fracties van de SGP, het GPV en de RPF, hadden er behoefte aan een enkele vraag te herhalen, omdat zij menen dat die in het voorlopig verslag betreffende de circulaire van 20 december 1991 niet of althans onvoldoende waren beantwoord; zij vragen om een specifiek antwoord op elk van de aldaar gestelde vragen en stellen prijs op een staatsrechtelijk onderbouwde reactie. Met betrekking tot de door de leden van de SGP fractie gestelde vragen zal ik, hoewel ik meen die in voldoende mate een beantwoording te hebben gegeven, uitvoeriger dan in eerste instantie bij deze vragen stilstaan.

Dat in het Nederlandse staatsrecht een ministeriële circulaire geen afbreuk kan doen aan een in een formele wet neergelegde regel, staat buiten kijf. Daartegenover staat echter, dat de overheid te allen tijde gehouden is haar bevoegdheden uit te oefenen in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dat zij met name willekeur moet vermijden. In de rechtspraak is erkend dat in zeer bijzondere omstandigheden de strikte toepassing van de wet in die mate in strijd kan komen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dat zij geen rechtsplicht meer is; ik wijs op de arresten HR 12 april 1978, NJ 1979, 533 m.n. MS, BNB 1978 135–137 m.n. C.P. Tuk («doorbraak-arresten»), CRvB 18 februari 1975, AB 243 m.n. J.R. Stellinga, en Afdeling Rechtspraak RvS 6 november 1984, AB 1985, 417 m.n. JHvdV. Een dergelijke situatie doet zich hier voor. Artikel 9, eerste lid, onder b, bepaalt, dat de verzoeker het mogelijke moet doen om zijn nationaliteit te verliezen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd. Door het vorige kabinet is in de notitie meervoudige nationaliteit/kiesrecht voor vreemdelingen (Kamerstukken II, 1990–1991, 21 971) geconstateerd, dat deze bepaling niet wel uitvoerbaar was omdat de verzoekers om hun oorspronkelijke nationaliteit te behouden vaak emotionele argumenten aanvoeren, waarvan de redelijkheid niet aan objectieve maatstaven kan worden getoetst. Strikte toepassing van artikel 9, eerste lid, onder b, zou daardoor tot willekeurige beslissingen kunnen leiden. In een debat over deze notitie heeft de Tweede Kamer de geconstateerde onuitvoerbaarheid bevestigd en is zij accoord gegaan met de aangekondigde beleidslijn, zij het onder de voorwaarde dat op korte termijn een wetswijziging op dit punt zou worden voorgesteld. Vervolgens is dit beleid in een circulaire van 20 december 1991 vastgelegd. Onder deze zeer bijzondere omstandigheden menen wij dat het aanvaardbaar en geboden is om in afwachting van wetswijziging af te zien van strikte toepassing van de wet.

Bij de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF is voorts de vraag gerezen hoe artikel 8, vierde lid, onder a, zich verhoudt tot het Tweede Protocol. Om misverstanden te vermijden herhaal ik wat ik hierboven reeds heb uiteengezet: er is geen directe relatie tussen de regels betreffende de verkrijging van het Nederlanderschap en het Tweede Protocol, dat nadere regels betreffende het verlies van een nationaliteit bevat. Ik wijs er bovendien op dat artikel 8, vierde lid, onder a, inhoudelijk gelijk is aan het huidige artikel 8, vierde lid; op dit punt is er dus geen voorstel tot wijziging van dit artikel. In artikel 8, vierde lid, is sprake van ongehuwden die in een duurzame relatie anders dan het huwelijk samenleven, terwijl het Tweede Protocol spreekt over echtgenoten, gehuwden dus. Nu voor het tegendeel geen aanwijzingen zijn moet ervan worden uitgegaan dat samenlevenden als bedoeld in het wetsartikel niet vallen onder het begrip echtgenoten dat het Protocol hanteert. Het Protocol voorziet dus niet in de gevallen van ongehuwd samenleven.

Verder vroegen deze leden naar de stand van zaken betreffende de voorbereiding van een nieuw Europees nationaliteitsverdrag. Ter

aanvulling op mijn brief van 26 april 1995 aan de Tweede Kamer kan ik berichten dat de voorbereidingen voortgang vinden. Het in die brief bedoelde – en daarbij overgelegde – concept van het verdrag is een en andermaal besproken in de plenaire vergadering van de commissie van deskundigen, en, nadat het concept was voorzien van de opmerkingen, terugverwezen naar de werkgroep van de commissie ter nadere uitwerking. Het ligt in de bedoeling dat in de loop van 1996 de werkgroep een nader uitgewerkt concept zal opstellen en zal aanbieden aan de plenaire vergadering. Ook zal ten aanzien van bepaalde onderdelen van het concept-verdrag advies worden gevraagd aan andere, meer gespecialiseerde, commissies van de Raad van Europa.

Deze leden vroegen voorts of een fundamentele voorwaarde voor bipatridie niet dient te zijn dat er een reële, nauwe band bestaat met de landen, waarvan men de nationaliteit bezit of wenst te verwerven. Die vraag beantwoord ik volgaarne in bevestigende zin. De wijziging van artikel 15 is geheel gebaseerd op het uitgangspunt, dat de verkrijging van een buitenlandse nationaliteit niet onmiddellijk en van rechtswege behoort te leiden tot verlies van het Nederlanderschap, maar dat het bezit van een vreemde nationaliteit naast de Nederlandse eerst dan tot verlies van het Nederlanderschap zal leiden, indien deze persoon gedurende tien jaar na meerderjarigheid buiten het Koninkrijk woont en kennelijk geen band meer heeft met Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, althans daaraan geen uiting heeft gegeven door het aanvragen van een Nederlands paspoort of van een bewijs van Nederlanderschap. Bij de verkrijging van het Nederlanderschap geldt hetzelfde uitgangspunt, al moet worden bedacht dat het verlies van die vreemde nationaliteit beheerst wordt door het recht van het land van die nationaliteit. Indien iemand conform het gewijzigde artikel 9 met redenen omkleed te kennen geeft de andere nationaliteit te willen behouden, is er inderdaad sprake van een binding met beide landen; met Nederland omdat men de Nederlandse nationaliteit wenst te verkrijgen en voldoet aan de daarvoor gestelde voorwaarden, en met het andere land omdat men gemotiveerd aangeeft de nationaliteit van dat land te willen behouden. Als er geen binding is met Nederland, zal niet om naturalisatie worden verzocht, is er geen binding met het andere land dan zal men geen prijs stellen op behoud van de nationaliteit daarvan.

In hun opmerking trekken deze leden ook de «wenselijkheid van (uitbreiding van) bipatriditeit» in twijfel. Ook ik vind dit niet wenselijk in de zin van: dit moet zoveel mogelijk worden bevorderd; ik acht het wel de realiteit en een onvermijdbare ontwikkeling. Ook ik heb reeds meermalen betoogd – en dit betoog wordt in het nader voorlopig verslag door onder meer de leden van de CDA-fractie onderschreven – dat meervoudige nationaliteit vooral ontstaat door andere oorzaken dan de verkrijging van een nationaliteit met behoud van de oorspronkelijke. Het ontstaat met name door de werking van het afstammingsbeginsel ten aanzien van vader en moeder, en de samenvaal van het afstammingsbeginsel met het territorialiteitsbeginsel. Het eerste verkrijgingsbeginsel is gebaseerd op de gelijkheid van man en vrouw, vader en moeder, ook in het nationaliteitsrecht; daaraan kan niet getornd worden. Het tweede beginsel: de verkrijging van de nationaliteit van de geboortegrond ook door kinderen die al krachtens afstamming een nationaliteit verkrijgen, is een taak van wetgeving van de landen, die dit stelsel kennen en valt daarom buiten de regelingsmacht van Nederland. Voorts moet in aanmerking worden genomen dat personen, die op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap voor de Nederlandse nationaliteit kunnen opteren, geen afstand behoeven te doen van hun oorspronkelijke nationaliteit. Ten slotte zal een deel van de vreemdelingen die een verzoek tot naturalisatie doen, geen afstand kunnen doen van de oorspronkelijke nationaliteit, omdat het recht van die nationaliteit dat rechtens of praktisch niet toestaan. Van weer een

ander deel der naturalisandi kan om objectieve redenen – van verlies van eigendomsrechten of aanspraken daarop – in alle redelijkheid niet worden gevegd, dat zij afstand doen. Van alle personen die in een bepaalde periode op welke grond dan ook het Nederlanderschap verkrijgen is derhalve slechts een gering aantal waarvan – als voorbijgegaan wordt aan de subjectieve redenen die deze personen kunnen hebben tegen het verlies van hun oorspronkelijke nationaliteit, waaronder redenen van culturele en religieuze aard – in de termen van artikel 9, eerste lid, onder b, in redelijkheid kan worden verlangd dat zij het mogelijke doen de andere nationaliteit te verliezen. Meervoudige nationaliteit, en in het bijzonder meervoudige nationaliteit die geen uitdrukking is van wezenlijke banden met de landen van elk van deze nationaliteiten, vindt geen redelijke bestrijding door handhaving van de afstandsregel van artikel 9, eerste lid, onder b. Als ik voorts in aanmerking neem dat tot op heden weinig bezwaar is vernomen tegen het voorstel om – om subjectieve redenen als het behoud van de culturele en emotionele band met Nederland – het Nederlanderschap niet langer verloren te laten gaan bij verkrijging van een andere nationaliteit, kan ik niet anders concluderen dat ook naar de mening van veel fracties in de Eerste Kamer subjectieve banden van een persoon met het land van zijn nationaliteit reële en nauwe banden kunnen zijn die het behoud van die nationaliteit rechtvaardigen. Deze fracties zouden het dan ook met mij eens moeten kunnen zijn dat het wetsvoorstel, zowel waar het gaat om artikel 9, eerste lid, onder b, als om artikel 15, eerste lid, onder b, de juiste wijze is om meervoudige nationaliteit, uit welke grond ook ontstaan, te bestrijden indien met het land van een van deze nationaliteiten geen reële band meer bestaat.

Op de vragen van de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF om voor de vijf qua aantallen verzoekers om naturalisatie belangrijkste landen aan te geven welke objectieve bezwaren aangevoerd kunnen worden tegen het doen van afstand van de nationaliteit ben ik reeds ingegaan.

In dit verband vragen deze leden voorts of de beoordeling van de nadelen van het doen van afstand volledig aan de verzoekers wordt overgelaten. Aan de verzoekers om naturalisatie wordt steeds gevraagd of zij zich bewust zijn van hetgeen met hun vreemde nationaliteit gebeurt; behouden of verliezen zij die? Aan hen wordt geadviseerd zich terdege op de hoogte te stellen van de consequenties van hetzij het één hetzij het andere, uiteraard in relatie tot hun persoonlijke omstandigheden. In overweging wordt gegeven informatie terzake te vragen bij de vertegenwoordiging van hun land van herkomst of bij de voor hen geëigende organisatie van minderheden. Daarmee is dan inderdaad de keus aan hen: doorgaan of stoppen met het proces van naturalisatie, en bij voortzetting van de procedure, al dan niet afstand doen van de oorspronkelijke nationaliteit (althans indien dit mogelijk is). Verder zullen de naturalisatie-autoriteiten niet gaan; zij zullen niet zelf de gewenste informatie verstrekken. Voor zover de verzoeker objectieve gegevens aanvoert die afstand van de oorspronkelijke nationaliteit verhinderen, worden deze in globale zin getoetst; overigens kunnen de omstandigheden – in het bijzonder de wetgeving van het andere land – zich wijzigen zonder dat zulks in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba (tijdig) bekend is.

De leden van deze drie fracties besluiten hun bijdrage met vragen omtrent de symmetrie tussen verkrijgings- en verliesgronden indien het voorliggende wetsvoorstel kracht van wet zou krijgen, eventueel gecombineerd met het voorstel voor de tweede tranche van wetswijziging, ook bij vergelijking van ex-Nederlanders en niet-Nederlanders. Is symmetrie tussen de artikelen 9 en 15 bereikbaar zonder opzegging of wijziging van het Verdrag van Straatsburg? Indien de symmetrie niet volledig is of kan zijn, ook nadat beide wetsvoorstellen kracht van wet zouden hebben verkregen, op welke punten, in welke gevallen, zal die

symmetrie dan ontbreken? Is voor een zo volledig mogelijke symmetrie geen terugwerkende kracht noodzakelijk en tot welke datum? Is de regering desondanks van mening dat er sprake is van gelijke kansen wat betreft de mogelijkheden voor ex-Nederlanders die onvrijwillig hun Nederlandse nationaliteit hebben verloren en die nationaliteit opnieuw zouden willen verwerven, op bipatriditeit, in vergelijking met niet-Nederlanders die de Nederlandse nationaliteit wensen te verkrijgen? In hoeverre kunnen ook ex-Nederlanders, die dat wensen, op grond van «strikt emotionele argumenten» in aanmerking komen voor herverving van het Nederlanderschap?

Mijn antwoord op deze onderling samenhangende vragen luidt als volgt. De huidige wet gaat uit van een vergaand streven naar eenvoudige nationaliteit, ongeacht welke banden de betreffende persoon heeft met het land van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Artikel 15, onder a, bepaalt daarom dat een meerderjarige Nederlander die vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgt, van rechtswege het Nederlanderschap verliest. Dit is een regel van dwingend recht, waarvan dispensatie derhalve niet mogelijk is. Anderzijds bepaalt artikel 9, eerste lid, onder b, dat iemand die het Nederlanderschap door naturalisatie wenst te verkrijgen al het mogelijke moet doen de andere nationaliteit te verliezen, zo die niet van rechtswege verloren gaat. Van deze regel is dispensatie mogelijk op grond van het reeds genoemde redelijkheids criterium. Het verschil tussen de dwingende regel van artikel 15 en de verplichting tot het doen van afstand als dat mogelijk is van artikel 9, laat een incomplete symmetrie zien; die ligt voor de hand: het verlies van de Nederlandse nationaliteit ligt binnen de macht van de Nederlandse wetgever, voor het verlies van de vreemde nationaliteit is de Nederlandse wetgever afhankelijk van de mogelijkheden die de wetgeving van het land van de andere nationaliteit kent.

In de aanhangige wetsvoorstellen in eerste en tweede tranche (Kamerstukken II 23 029 (R 1461) en 23 549 (R 1496)) is ook gestreefd naar symmetrie tussen de artikelen 15 en 9. Uitgangspunt is dat wie geen reële band met het land van zijn nationaliteit heeft, die nationaliteit moet verliezen, tenzij staatloosheid daarvan het gevolg is. Een Nederlander die elders wordt genaturaliseerd zal niet meer automatisch het Nederlanderschap verliezen, en een buitenlander die de Nederlandse nationaliteit verkrijgt, behoeft geen afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Volledige symmetrie is ook hier niet mogelijk: Nederlanders die elders worden genaturaliseerd moeten rekening houden met de mogelijkheid dat het «ontvangende» land eist dat afstand moet worden gedaan van het Nederlanderschap, terwijl vreemdelingen die de Nederlandse nationaliteit verkrijgen de kans lopen daardoor hun oorspronkelijke nationaliteit van rechtswege te verliezen. Voor beide groepen geldt bovendien dat ondanks de nationale wetgeving op grond van verdragsbepalingen de oorspronkelijke nationaliteit verloren gaat bij de verkrijging van de nieuwe nationaliteit. Volledige symmetrie in die zin dat het behoud en verlies van de oorspronkelijke nationaliteit op identieke wijze plaatsvinden bij de verkrijging van een andere – Nederlandse of vreemde – nationaliteit kan door de Nederlandse wetgever niet bereikt worden; vreemd recht speelt daarbij immers een belangrijke en niet wel te beïnvloeden rol. Deze situatie is hetzelfde bij vergelijking van oud-Nederlanders en niet-Nederlanders (ik neem aan dat de fracties met de laatstgenoemde term duiden op vreemdelingen die geen oud-Nederlander zijn).

De symmetrie tussen de voorgestelde artikelen 9 en 15 wordt niet doorkruist door het Verdrag van Straatsburg, noch door het Tweede Protocol. Imers, omdat het Verdrag van toepassing is tussen Verdragstaten, zal de Nederlander die de nationaliteit van een Verdragstaat verkrijgt het Nederlanderschap verliezen, en de onderdaan van een andere Verdragstaat die de Nederlandse nationaliteit verkrijgt, de

nationaliteit van die andere Verdragsstaat verliezen. Na aanvaarding van het Tweede Protocol zal de Nederlander die de nationaliteit van een Protocolstaat verkrijgt, het Nederlanderschap mogen behouden in de drie in het Protocol genoemde gevallen, terwijl in diezelfde gevallen de onderdaan van een andere Protocolstaat zijn nationaliteit zal kunnen behouden bij verkrijging van het Nederlanderschap. Het Verdrag van Straatsburg en het Tweede Protocol brengen wel mee, dat binnen de groep Nederlanders, die een vreemde nationaliteit aanvaarden en op grond van het gewijzigde artikel 15 in het algemeen hun Nederlanderschap zullen mogen behouden, er enige zijn aan wie dat behoud niet wordt toegestaan. Op grond van Verdrag en Protocol zullen namelijk die personen van rechtswege het Nederlanderschap verliezen, die vanwege het feit dat zij de nationaliteit willen verkrijgen van een staat die partij is bij het Verdrag van Straatsburg, tenzij zij de nationaliteit verkrijgen van een Verdragsstaat die ook bij het Protocol is aangesloten en vallen binnen de drie bijzondere categorieën die het Protocol kent.

Gevraagd werd of het voor een zo volledige mogelijke symmetrie tussen de voorgestelde regeling van verlies en verkrijging van het Nederlanderschap noodzakelijk is aan de verliesregeling terugwerkende kracht te geven en zo ja tot welke datum. Ik meen dat dit niet noodzakelijk noch wenselijk is. Een zo belangrijke rechtspositie als het Nederlanderschap met terugwerkende kracht wijzigen schept een zodanige onzekerheid in veel rechtsbetrekkingen die de betreffende persoon heeft, dat alleen in bijzonder dwingende gevallen terugwerkende kracht kan worden overwogen. Een dergelijk geval doet zich hier niet voor. Wel wordt bij de invoering van het nieuwe artikel 26 aan alle oud-Nederlanders die op grond van de huidige bepaling van artikel 15, onder a, het Nederlanderschap verloren hebben, de mogelijkheid gegeven het Nederlanderschap door middel van een eenvoudige optie te herkrijgen. Aan artikel 26 is geen termijn verbonden. Wel zal de oud-Nederlander die op grond van artikel 26 voor de herkrijging van het Nederlanderschap opteert rekening moeten houden met het recht van zijn huidige nationaliteit; dat kan aan de herkrijging van het Nederlanderschap door optie het verlies van de andere nationaliteit verbinden.

Ten slotte vragen de leden van de fracties van de SGP, het GPV en de RPF in hoeverre ex-Nederlanders die weer Nederlander willen worden op grond van «strikt emotionele argumenten» in aanmerking komen voor hernaturalisatie.

Volgens het huidige recht kunnen oud-Nederlanders en oud-Nederlandse onderdanen-niet-Nederlanders gehernaturaliseerd worden zonder dat ten aanzien van hen een termijn van woonplaats in het Koninkrijk geldt; aldus artikel 8, tweede lid. Voor het overige gelden de gewone regels van naturalisatie. Zij kunnen dus het Nederlanderschap herkrijgen terwijl zij in het buitenland wonen, mits zij niet wonen in het land waarvan zij de nationaliteit bezitten; zie artikel 9, eerste lid, onder c. Tot 1 januari 1992 gold ook voor hen dat zij in beginsel afstand moesten doen van de andere nationaliteit indien dat redelijkerwijs kon worden verlangd. Wat betreft de toepassing van het redelijkheids criterium werd geen onderscheid tussen oud-Nederlanders en andere vreemdelingen die om naturalisatie vroegen; behoudens in zeer exceptionele gevallen werden emotionele argumenten niet gehonoreerd.

Van de gelegenheid maak ik gebruik U erop te wijzen, dat de minister van Buitenlandse Zaken zich tot mij gewend heeft met het verzoek U het volgende over te brengen. De huidige Rijkswet op het Nederlanderschap bepaalt in artikel 15, onder c, dat het Nederlanderschap voor een meerderjarige verloren gaat wanneer de betrokkene na zijn meerderjarigheid een onafgebroken periode van tien jaar woonplaats heeft in het

land waarin hij is geboren en waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit. Ingevolge artikel 26 is de hiervoor bedoelde tienjaren termijn aangevangen op 1 januari 1985, hetgeen meebrengt dat voor de betrokkenen vanaf 1 januari 1995 dit verlies van het Nederlanderschap van rechtswege daadwerkelijk is ingetreden en intreedt. Het onderhavige voorstel wijzigt deze regel van verlies van rechtswege zoals neergelegd in artikel 15, onder c, en bevat tevens in artikel IV enige bepalingen tot reparatie van verlies, zo dat al is ingetreden. Gevolg van dit reparatie-artikel zal zijn dat betrokkenen geacht worden het Nederlanderschap niet te hebben verloren dan wel hersteld kunnen worden in het Nederlanderschap.

Door de lange duur van de behandeling van het wetsvoorstel is herstel in het Nederlanderschap tot op heden uitgebleven; dientengevolge neemt de ongerustheid binnen en de druk vanuit de Nederlandse gemeenschappen in het buitenland toe. Naast deze groeiende onzekerheid worden de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland ook geconfronteerd met de vraag hoe in het licht van het wetsvoorstel te handelen met de onzekerheid van deze (oud-)Nederlanders. Ik acht het van belang U hier de zorg van de minister van Buitenlandse Zaken over te brengen.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz