

Advies aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over de gevolgen van onjuiste personalia in het besluit tot verlening van de Nederlandse nationaliteit

Naar aanleiding van uw toezegging aan de Tweede Kamer om een onderzoek te doen naar de gevolgen van onjuiste personalia in een besluit tot naturalisatie, heeft u mij een aantal vragen voorgelegd. Deze vragen hebben betrekking op een interne notitie over de toepassing van artikel 14 van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Voor de leesbaarheid herhaal ik de drie voorgelegde vragen hieronder, en geef vervolgens mijn antwoord. Ik heb ernaar gestreefd dit antwoord zodanig te formuleren dat het ook zonder kennis van de notitie te begrijpen is.

Vraag 1: Deelt u de analyse die in de notitie wordt gemaakt; in hoeverre geeft die u aanleiding tot nadere beschouwingen?

In grote lijnen deel ik de analyse van de notitie, en met name ook de algemene conclusie. Wel stel ik voor dat de juridische analyse nog wat wordt aangescherpt. Een en ander zal ik hieronder toelichten.

Voor alle duidelijkheid geef ik eerst weer wat naar mijn mening de juridische situatie is, indien men uitgaat van de beschikking van de Hoge Raad van 30 juni 2006.

De Hoge Raad maakt een onderscheid tussen besluiten tot naturalisatie, genomen voor 1 april 2003, dus het tijdstip van in werking treden van de nieuwe bepaling die intrekking van een naturalisatiebesluit mogelijk maakt, en de nadien genomen besluiten.

Voor de na die datum genomen besluiten geldt dat de nieuwe intrekkingsmogelijkheid van artikel 14 ook van toepassing is op gevallen van onjuiste personalia. Anders dan vroeger werd aangenomen – ook door de Hoge Raad in zijn uitspraak van 11 november 2005 – vervalt in dat geval niet meer van rechtswege de werking van het besluit tot naturalisatie. Dat betekent dat ook in die gevallen een intrekkingsbesluit nodig is om de rechtsgevolgen aan de naturalisatie te ontnemen. Het besluit tot naturalisatie heeft dus altijd rechtsgevolgen totdat het is ingetrokken. De enige uitzondering daarop is het geval dat vanwege onjuiste personalia in het geheel niet is vast te stellen voor welke fysieke persoon het besluit bedoeld is. Dat geval zal zich echter, naar mag worden aangenomen, in de praktijk nauwelijks voordoen: het zal bijna altijd duidelijk zijn op welke persoon het besluit betrekking had.

Voor besluiten tot naturalisatie, daterende van voor 1 april 2003 ligt de situatie anders. Toen bestond de mogelijkheid van intrekking nog niet. In verband daarmee werd het toen geldende recht aldus geïnterpreteerd dat bij onjuiste persoonsgegevens het besluit de betrokkene onvoldoende identificeerde, en daarom nooit rechtsgevolg had gehad. Dergelijke besluiten waren dus op 1 april 2003 besluiten die van rechtswege zonder rechtsgevolg waren gebleven. Ook op die datum waren de betrokkenen dus geen Nederlander.

De nieuwe wet bevat geen bepaling die aan oude, maar ongeldige naturalisatiebesluiten alsnog het gevolg verbindt dat de betrokkene wel het Nederlanderschap had verkregen – bijvoorbeeld op de datum van de (mislukte) naturalisatie of per 1 april 2003. Om die reden moeten dus naturalisaties van voor 1 april 2003 anders worden behandeld dan de nieuwe. Deze benadering, die in de beschikking van de Hoge Raad van 30 juni 2006 is neergelegd, komt er dus op neer dat naturalisaties vanaf 1 april 2003 rechtsgevolgen hebben totdat zij zijn ingetrokken, terwijl oudere naturalisaties bij onjuiste personalia van de aanvang af nooit enig rechtsgevolg hebben gehad.

De redenering heeft wel een duidelijke juridische logica, maar levert voor de uitvoeringspraktijk moeilijkheden op wanneer men beide soort naturalisaties toch gelijk wil behandelen. Daarop kom ik bij de beantwoording van de derde vraag terug.

Vraag 2. Deelt u de voorlopige conclusie, dat toepassing van artikel 14, eerste lid, in alle gevallen van ten onrechte verkregen Nederlanderschap de voorkeur verdient?

Die conclusie onderschrijf ik.

De volgende argumenten, die voor een groot deel ook zijn opgenomen in uw notitie, pleiten daarvoor:

- a. het argument van de rechtszekerheid. Wanneer een besluit is genomen, en niet is ingetrokken, is het voor alle betrokkenen moeilijk te constateren in welke gevallen men desondanks moet aannemen dat het geen rechtsgevolgen heeft gehad. Iedere betrokkene moet zich dan zelfstandig een oordeel vormen over de rechtsgeldigheid van het besluit. Dat geldt voor degene voor wie het besluit is bedoeld, maar ook voor alle overheidsinstanties, zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke bevolkingsadministratie. In sommige gevallen zullen ook private partijen een standpunt moeten innemen, zoals in kwesties van huwelijksrecht of erfrecht. Men verlangt van ieder van hen dat zij voldoende kennis van het recht, en ook van de feiten, hebben om dat oordeel te vellen. Het spreekt vanzelf dat die kennis doorgaans ontbreekt. Bovendien ontstaat de kans dat verschillende betrokkenen of instanties tot een uiteenlopend oordeel komen: ieder moet het immers voor zichzelf beslissen.

Daarom verdient het verre de voorkeur om één instantie aan te wijzen die beoordeelt of er redenen zijn om de werking aan het besluit te ontnemen. Daarvoor komt uiteraard het meest in aanmerking de instantie die ook het naturalisatiebesluit heeft genomen. Deze kent het recht, heeft eerder onderzoek naar de feiten gedaan, en kan dus ook goed beoordelen in hoeverre nieuw bekend geworden feiten tot een herziening aanleiding moeten geven. Degene die genaturaliseerd is, en ieder ander kunnen er tot de intrekking vanuit gaan dat de naturalisatie rechtsgeldig is. Zij behoeven daarnaar ook geen onderzoek te doen.

Deze vorm van zekerheid is verre te verkiezen boven het stelsel waarin het naturalisatiebesluit van rechtswege zijn werking in geval van fraude verliest. Weliswaar voorziet de Rijkswet op het Nederlanderschap in een procedure bij de rechter om een uitspraak omtrent het Nederlanderschap te verkrijgen, zodat het in beginsel mogelijk is om een einde aan de onzekerheid te maken. Maar iedereen, dus ook overheidsinstanties, blijven in een dergelijke situatie bevoegd, en misschien soms ook wel verplicht, zich zonder enige procedure op het volgens hen meest juist standpunt te stellen.

- b. Bij toepassing van artikel 14 is een betere afweging mogelijk van de belangen die voor en die tegen verlies van het Nederlanderschap pleiten. Bij het opgeven van onjuiste personalia kan van belang zijn welke redenen daarvoor hebben bestaan, in welke omvang de gegevens onjuist waren en in hoeverre de overheid bekend was of kon zijn met de onjuistheid, en hoe lang geleden de naturalisatie tot stand is gekomen. Aannemelijk is dat men in een aantal gevallen niet tot intrekking zou willen besluiten omdat de belangen die zich daartegen verzetten het zwaarste wegen. Die afweging is mogelijk indien een intrekkingbesluit moet worden genomen: men kan de intrekking dan achterwege laten. Indien het besluit in dergelijke gevallen geacht wordt van rechtswege te zijn vervallen, is een dergelijke afweging in het geheel niet mogelijk.

In het moderne bestuursrecht wordt om redenen als hier genoemd vermeden de werking van een besluit van rechtswege te laten vervallen (nietigheid van rechtswege). Ik zie geen reden om voor een besluit tot naturalisatie anders te oordelen.

Vraag 3. Bent u van mening dat de Rijkswet op het Nederlanderschap in dit verband aanpassing behoeft; zo ja, in welke zin?

Zojuist is uiteengezet dat de keuze voor een stelsel, waarin ook bij onjuiste personalia het besluit tot naturalisatie zijn werking blijft behouden totdat het is ingetrokken, voor de toekomst de voorkeur verdient.

Dit doet de vraag rijzen in hoeverre de uitvoeringspraktijk zich nu al op dat nieuwe stelsel kan baseren, of dat wetwijziging daarvoor noodzakelijk is. Die vraag wordt eerst beantwoord voor besluiten tot naturalisatie die dateren van na 1 april 2003, en vervolgens voor oudere besluiten. De zienswijze van de Hoge Raad over de uitleg van het geldende recht is daarbij het uitgangspunt. De overheid kan immers niet goed van een andere uitleg uitgaan. Wel kan uiteraard – indien het geldende recht op sommige punten als minder wenselijk wordt beschouwd – een wetwijziging worden voorgesteld.

Besluiten tot naturalisatie genomen na 1 april 2003

Voor deze besluiten geldt het nieuwe stelsel. Dat betekent dat een dergelijk besluit zijn werking slechts verliest wanneer het wordt ingetrokken. Daarmee is voor toekomstige gevallen de meest wenselijke situatie bereikt.

Er rest echter wel een probleem voor die gevallen, waarin overeenkomstig de vroegere rechtsopvatting bij onjuiste personalia door de Minister aan de betrokkene is meegedeeld dat het besluit tot naturalisatie nooit rechtsgevolg heeft gehad. Die mededeling is geen intrekking. Aangezien het nieuwe stelsel in de zienswijze van de Hoge Raad met ingang van 1 april 2003 in werking is getreden, is voor naturalisaties van na die datum altijd een intrekking nodig. De conclusie moet zijn dat het Nederlanderschap nog niet verloren is gegaan, ook niet wanneer een mededeling als hierboven aangegeven is gedaan. Wil men dus dat rechtsgevolg bereiken, dan moet alsnog een intrekkingbesluit worden genomen.

Hoe moet de uitvoeringspraktijk hiermee omgaan?

Zonder wetwijziging zou de juridisch beste benadering zijn om in alle gevallen waarin de betrokkene is meegedeeld dat het naturalisatiebesluit geen werking heeft gehad, alsnog een intrekkingbesluit te nemen. Dit in de veronderstelling dat men daarvoor nog steeds gronden aanwezig acht. Bij de beoordeling van die laatste vraag zou men, ook in het licht van de gewenste gelijkheid, hetzelfde beleid kunnen voeren als voor toekomstige intrekkingen wordt ontwikkeld.

Ik maak hierbij nog twee kanttekeningen.

In de eerste plaats zou men kunnen hopen of veronderstellen dat de vroegere mededeling toch kan worden opgevat als een intrekking. Immers, tot de beschikking van 30 juni was het ook de opvatting van de Hoge Raad dat een besluit tot naturalisatie zonder rechtsgevolgen was wanneer de personalia onjuist waren. Tegen die achtergrond zou men kunnen bepleiten dat uit de mededeling voldoende kon blijken dat de minister het besluit zou hebben ingetrokken indien zij had geweten dat dit aangewezen manier van handelen was geweest.

Over die stelling moet uiteindelijk de Hoge Raad beslissen. Het lijkt dan niet onredelijk dat de Hoge Raad het de minister niet aanrekent dat zij uitging van het recht zoals dat toen door de Hoge Raad zelf werd uitgelegd. En dat het rechtscollege dan ook aanvaardt dat de vroeger juiste handeling – het doen van de mededeling – bij de inmiddels gewijzigde rechtsuitleg door

de Hoge Raad materieel hetzelfde gevolg heeft als het volgens die oude opvatting zou hebben gehad: terugdraaien van de naturalisatie.

Maar een dergelijke benadering is in ons rechtstelsel niet eenvoudig onder te brengen. Het zou er in wezen op neer komen dat de Hoge Raad aanvaardt dat het nieuwe stelsel niet op 1 april 2003, maar op 30 juni 2006 – de dag waarop de Hoge Raad van zijn de nieuwe zienswijze blijk gaf – is ingevoerd. Dat staat wel op gespannen voet met het dogmatische (maar vaak niet erg reële) uitgangspunt van ons recht dat de rechter niet zelf nieuwe recht vaststelt, maar dit slechts uitlegt. De rechter pleegt zich dan ook bij een nieuwe interpretatie van een wettelijk voorschrift op het standpunt te stellen dat die interpretatie van de aanvang af de juiste is geweest. In dit geval zou de datum van het ingaan van het nieuwe stelsel dus 1 april 2003 zijn. Dit is in de uitspraak van de Hoge Raad van 30 juni 2006 ook met zoveel woorden aangegeven.

Hoewel bij de Hoge Raad wellicht een zekere sympathie voor een afwijking van de gebruikelijke benadering kan bestaan, zijn er ook nog andere argumenten die zich daartegen verzetten. Het voert te ver om daar nu op in te gaan, maar ik wijs nog wel op het feit dat intrekking met meer rechtswaarborgen omgeven is dan de mededeling van vroeger. Ik verwijs naar de opmerkingen hieronder bij de tweede kanttekening.

Al met al lijkt het mij zeer onzeker of de Hoge Raad uiteindelijk de mededeling als een intrekking zal beschouwen. Aangezien de betrokkene er groot belang bij kan hebben dit punt aan de orde te stellen en daarover een procedure te beginnen, en het geruime tijd zal duren voor een uitspraak van de Hoge Raad zal zijn verkregen, raad ik ter wille van de rechtszekerheid aan alsnog tot een intrekking over te gaan in de gevallen waarin eerder een mededeling is gedaan. Zoals gezegd heeft dit alleen betrekking op naturalisaties van na 1 april 2003.

De tweede kanttekening betreft de procedure bij de intrekking. Hiervoor zullen de gewone regels voor intrekkingenbesluiten gelden. Hoewel de motivering van het intrekkingbesluit relatief eenvoudig zal zijn wanneer daarvoor de gegevens uit de mededeling kunnen worden gebruikt, zullen procedurele voorschriften over het horen van de belanghebbende en het maken van bezwaar gelden. Daarom zal de omzetting van de mededeling in een intrekking toch nog de nodige werkzaamheden vergen.

Wetswijziging voor deze nieuwe naturalisaties nodig?

De hier geschetste problemen zouden met een wetswijziging kunnen worden opgelost. Daarin zou bepaald kunnen worden dat een mededeling van voor 30 juni 2006 dezelfde rechtsgevolgen zou hebben als een intrekking.

Uit de gegevens die u ter beschikking stelde, is af te leiden dat bij naturalisaties van na 1 april 2003 nog nauwelijks gebleken is van onjuiste personalia, zodat het aantal gevallen dat op die grond een mededeling is uitgegaan, ook zeer klein is. De eenvoudigste oplossing is dan voor die weinige gevallen alsnog tot intrekking over te gaan. Een wetswijziging voor deze enkele gevallen lijkt niet nodig.

Besluiten tot naturalisatie, genomen voor 1 april 2003

Voor deze besluiten geldt dat zij hun werking hebben verloren indien de personalia onjuist waren: hier geldt het oude stelsel. Mededelingen aan de betrokkenen die tot nu toe zijn gedaan, behouden hun oude betekenis. Dit geldt ongeacht of zij voor of na 1 april 2003 zijn gedaan.

Kan men nu in het vervolg ook met een intrekking gaan werken, zodat oude en nieuwe gevallen gelijk worden behandeld?

Juridisch gezien is intrekking dan een vreemd besluit. Bij naturalisaties van voor 1 april 2003 geldt dat zij zonder werking zijn indien blijkt dat de personalia onjuist zijn. Een besluit dat geen werking heeft, kan men niet meer zijn werking ontnemen door het in te trekken. Het oude stelsel blijft dus voor de oude gevallen ook nu nog gelden. Tegen de achtergrond van de beschikking van 30 juni van de Hoge Raad is moeilijk anders te constateren.

Nu het inderdaad wenselijk is het nieuwe stelsel in de toekomst op alle gevallen, dus ook op de naturalisaties van voor 1 april 2003, toe te passen, doet zich de vraag voor of men in de praktijk niet zo veel mogelijk volgens het nieuwe systeem zou kunnen handelen. Daarvoor zijn twee mogelijkheden.

Allereerst kan men doorgaan met het doen van mededelingen, maar dit uitsluitend doen in de gevallen waarin dat in het nieuwe beleid in aanmerking komt. Men doet dus geen mededeling indien een afweging van de belangen in het nieuwe stelsel niet tot een intrekking zou leiden. Juridisch sluitend is dit niet. Immers, indien bij onjuiste personalia het besluit tot naturalisatie geen werking zou hebben, is dat het geval ongeacht of de mededeling wordt gedaan of niet. Maar wellicht ligt dit in de praktijk anders: indien niemand constateert dat het besluit geen rechtsgevolg heeft gehad, zal het als een geldig besluit worden beschouwd.

Toch blijft hier een probleem bestaan. Ieder die er belang bij heeft om de onjuiste personalia ten tonele te voeren, kan dat doen. Overheidsinstanties kunnen dat, maar ook in een civiele procedure kan het punt aan de orde komen. Er blijft dus onzekerheid, de soort onzekerheid die men in het nieuwe stelsel juist wil tegengaan.

Men moet tevens bedenken dat de waarborgen bij de intrekking groter zijn dan bij het doen van de mededeling. Wel zou bij het voorbereiden van de mededeling dezelfde procedure gevolgd kunnen worden als bij de intrekking, zoals de praktijk ook lijkt te zijn, maar de weg van bezwaar en beroep op de rechter staat niet open.

In de tweede plaats zou men bij de oude besluiten tot naturalisatie in het vervolg ook tot intrekking kunnen overgaan op geheel dezelfde wijze als voor de nieuwe besluiten. Dezelfde regels voor intrekking en dezelfde procedurele waarborgen zouden dan bestaan.

Maar omdat intrekking van een besluit zonder rechtsgevolg juridisch een merkwaardige figuur is, ontstaan er toch problemen wanneer de belanghebbende beroep tegen de intrekking bij de bestuursrechter instelt. Zou het een nieuw besluit betreffen, dan zou de rechter beoordelen of het besluit in overeenstemming met het recht is. Maar bij een oud besluit zal dit anders zijn. In de zienswijze van de Hoge Raad – die de bestuursrechter waarschijnlijk zal volgen omdat de rechters anders het recht wel heel erg onoverzichtelijke zouden maken – zou hij nagaan of het oude besluit werking heeft gehad. Zijn de personalia onjuist, dan zal dat niet het geval zijn. Maar dan heeft de belanghebbende geen belang bij een uitspraak over het intrekkingbesluit: het oude besluit heeft in ieder geval geen werking. Dit leidt ertoe dat de bestuursrechter het beroep niet ontvankelijk verklaart.

Hoewel de uitspraak en de redenering zouden verschillen van die bij een nieuw besluit tot naturalisatie, is het resultaat enigszins vergelijkbaar. Om tot de conclusie van niet ontvankelijkheid te komen moet de rechter toch eerst vaststellen dat de personalia in het besluit tot naturalisatie onjuist waren. Daarover krijgt de belanghebbende dus een rechterlijk oordeel. Een verschil is echter dat bij onjuiste personalia de conclusie alleen maar kan zijn dat het oorspronkelijke besluit geen werking heeft gehad. Dat geldt ook in die gevallen waarin krachtens het nieuwe beleid niet tot intrekking zou zijn overgegaan, bijvoorbeeld omdat intrekking bij afweging van alle belangen niet gerechtvaardigd zou zijn. Een en ander komt er op neer dat de rechter bij nieuwe gevallen aan het nieuwe beleid zal toetsen – dus ook bij onjuiste personalia de vraag zal stellen of intrekking in het nieuwe beleid te rechtvaardigen is

– terwijl bij oude gevallen het enkele gegeven van onjuiste personalia al tot een voor de betrokkene negatief oordeel in de vorm van een niet ontvankelijkheid zal leiden. In die zin blijft de rechtsbescherming hier achter bij die voor de ‘nieuwe’ intrekkingen.

Het beroep zou door de rechter slechts gegrond worden verklaard indien er geen sprake is van onjuiste personalia, zodat het besluit tot naturalisatie nog rechtsgeldig is. In die gevallen zal intrekking ook op grond van het nieuwe beleid waarschijnlijk niet zijn toegestaan. Het beroep zal dan wel ontvankelijk zijn, en ook gegrond.

De intrekking heeft in deze gevallen het voordeel boven het doen van een mededeling, dat er enige procedurele waarborgen zijn, en een beperkte vorm van rechtsbescherming. Beide benaderingen kampen echter met het hierboven al genoemde probleem dat juridisch gezien het oude stelsel blijft bestaan. Dat betekent dat in geval van onjuiste personalia de naturalisatie geen werking heeft gehad. Ook zonder dat een mededeling of een intrekking heeft plaats gevonden kan ieder zich dus op dit standpunt stellen.

Een nadeel van de intrekking is voorts dat die niet verder kan terugwerken dan 1 april 2003, zoals blijkt uit de overgangsbepaling bij de nieuwe wet. Indien dat een bezwaar zou zijn, moet voor de periode daarvoor nog gebruik worden gemaakt van het oude stelsel. Dat kan overigens eenvoudig door een goede inkleding van het besluit waarin de intrekking is vervat.

Wetswijziging voor oude naturalisaties nodig?

Indien men het nieuwe stelsel op een sluitende manier ook op oude naturalisaties wil toepassen, dan vergt dit een wetswijziging. Bepaald zou dan kunnen worden dat oude naturalisaties, waarvan de werking niet voor 1 april 2003 is betwist (door het doen van een mededeling of bijvoorbeeld in een procedure voor de rechter), hun rechtsgevolgen behouden tot zij zijn ingetrokken.

Toch aarzel ik om voor deze gevallen een wetswijziging aan te bevelen. Naar ik begrijp gaat het om een vrij beperkte groep. Er worden per jaar ongeveer 17 gevallen van mogelijke identiteitsfraude behandeld, en langzamerhand gaat het steeds meer om naturalisaties van na 1 april 2003. Tegen de tijd dat de wet is gewijzigd, zal het accent nog veel meer op de nieuwe gevallen liggen. Het grote nadeel van het wachten op een wetswijziging is dat men voor deze oude gevallen gedurende de waarschijnlijk lange tijd dat de wetswijziging vergt, het nieuwe beleid niet kan voeren. Maar niets doen gedurende die periode is ook moeilijk verdedigbaar: bij duidelijke identiteitsfraude zal men toch het Nederlanderschap willen beëindigen.

Bovendien leidt niets doen gedurende die periode ook tot onzekerheid bij alle betrokkenen. Een praktische oplossing kan dan zijn om toch aanstonds met het nieuwe beleid ook voor oude gevallen te beginnen. Dat betekent: ook in die gevallen een intrekking van de oude naturalisatie. Juridisch is het, zoals gezegd, weliswaar wat vreemd om een besluit dat geen werking heeft in te trekken, omdat men dan rechtsgevolgen intrekt die er toch al niet meer zijn. Maar er is toch wel een juridisch argument ten gunste van deze benadering te noemen. Indien een uitdrukkelijke intrekking in het belang van de rechtszekerheid of van een goede rechtsbescherming is, kan dat pleiten voor die mogelijkheid. Enigszins vergelijkbaar is de regeling in de Algemene wet bestuurswet, waarin de vernietiging van een reeds ingetrokken besluit mogelijk wordt gemaakt indien de betrokkene daarbij een belang heeft (verg. artikel 6:19, derde lid).

Hierboven is aangegeven dat het beroep op de rechter anders zal verlopen dan bij de intrekking van een nieuwe naturalisatie. Dit althans indien de bestuursrechter de interpretatie van de Hoge Raad volgt. Maar ik sluit niet geheel uit dat die rechter toch nog argumenten vindt om voor deze specifieke gevallen een benadering te kiezen die leidt tot dezelfde behandeling in beroep als bij de intrekking van nieuwe naturalisaties. Dat zou wellicht ook kunnen door een

zodanige inkleding van het geding, dat een onderzoek naar de vraag of de oude naturalisatie door onjuiste identiteitsgegevens haar werking al had verloren, achterwege te laten.

Juridisch gezien verdient deze benadering niet de schoonheidsprijs, maar zij kan toch de voorkeur verdienen boven een aanzienlijke periode van onzekerheid in afwachting van een wetswijziging. Er bestaan ook geen doorslaggevende juridische argumenten tegen deze benadering.

Het grootste nadeel van deze oplossing is dat in die gevallen waarin intrekking van de naturalisatie volgens het nieuwe beleid niet in aanmerking komt, bijvoorbeeld omdat de identiteitsfraude verschoonbaar was, andere publieke of private partijen zich op het standpunt kunnen stellen dat het oude naturalisatiebesluit toch zonder rechtsgevolgen is gebleven. Die redenering is dan juist. Ik betwijfel echter of die gevallen zich in de praktijk zullen voordoen. Maar mocht dat anders zijn, dan is te overwegen in die gevallen op verzoek een nieuw besluit tot naturalisatie te nemen. Daarmee kan dan toch grotendeels hetzelfde resultaat worden bereikt als voor nieuwe gevallen.

Indien de voorkeur wordt gegeven aan een juridisch geheel sluitende oplossing, uitgaande van de laatste uitspraak van de Hoge Raad, zou een wetswijziging overwogen kunnen worden, en in afwachting daarvan gehandeld kunnen worden als hierboven aangegeven.

Andere vraagpunten

Andere gevallen van verlies van het Nederlanderschap

Zoals hiervoor uiteen gezet, is een uitdrukkelijke beslissing over het verlies van het Nederlanderschap te verkiezen boven een stelsel waarin een bepaalde manier van handelen zonder enig nader besluit tot verlies van de nationaliteit leidt. Dit argument geldt niet alleen voor het geval van identiteitsfraude, maar ook bij andere handelingen die het verlies van het Nederlanderschap ten gevolgen hebben. Voorbeelden daarvan zijn het vrijwillig verkrijgen van een vreemde nationaliteit of het in dienst treden bij een vreemde krijgsmacht. Het verdient daarom overweging ook in die gevallen een uitdrukkelijk besluit in de plaats te laten treden van het van rechtswege laten vervallen van het Nederlanderschap. Alle hierboven genoemde argumenten bij het beantwoorden van de tweede vraag gelden ook hier. Een en ander vergt wel een nader onderzoek, dat het kader van dit advies te buiten gaat. Er zijn ook tegenargumenten denkbaar. Zonder wetswijziging is deze wijziging niet mogelijk.

Rechtseenheid bij verschillende rechters

In uw notitie brengt u ook de vraag ter sprake of er een voorziening nodig is om ervoor te zorgen dat de rechter die over de intrekkingen besluiten oordeelt – dat is de bestuursrechter – en de gewone rechter die overigens in nationaliteitszaken bevoegd is, dezelfde interpretatie van het geldende recht volgen. In dat verband noemt u de mogelijkheid van beroep in cassatie tegen een uitspraak van de bestuursrechter.

Men kan het inderdaad een bezwaar vinden dat er geen rechtseenheidsvoorziening bestaat tussen de hoogste bestuursrechters en de Hoge Raad. Dat kan tot het uiteenlopen van jurisprudentie leiden, en doet dat soms ook.

De meningen over deze problematiek lopen echter sterk uiteen, en dat geldt zeker ook voor de vraag wat de beste oplossing zou zijn. Men moet de mogelijkheid van uiteenlopende rechtspraak op het terrein van het nationaliteitsrecht gebied daarom beschouwen als een voorbeeld van een meer algemene probleem.

Er is reden om specifiek voor dit terrein een oplossing te zoeken indien de problemen hier klemmender zijn dan in het algemeen het geval is. Op het eerste gezicht zie ik daar geen sterke argumenten voor.

Het feit dat besluiten tot verlening en intrekking van het Nederlanderschap onderworpen zijn aan het oordeel van de bestuursrechter, terwijl de burgerlijke rechter voor het overige over de nationaliteit oordeelt, is nog geen overtuigend argument. Het leerstuk van de formele rechtskracht brengt met zich mee dat de burgerlijke rechter zich niet zelfstandig een oordeel mag vormen over die besluiten. Hij moet die besluiten beschouwen als in overeenstemming met het recht indien daartegen geen beroep is ingesteld. Indien dat beroep wel is ingesteld, zal het oordeel van de bestuursrechter gevolgd moeten worden.

Dit neemt niet weg dat er problemen kunnen ontstaan. Zo kan niet geheel worden uitgesloten dat de bestuursrechter niet over de gehele linie de benadering van de uitspraak van de Hoge Raad van 30 juni 2003 volgt. Het gaat daar immers om de vraag wat de betekenis is van het besluit tot naturalisatie en van de mogelijkheid van intrekking van dat besluit. Dat zijn in wezen vragen van bestuursrecht, waarvoor de bestuursrechter zich de meest aangewezen rechter kan vinden. Wel kan worden opgemerkt dat de laatste uitspraak van de Hoge Raad in ieder geval beter past in een bestuursrechtelijk kader dan die van 11 november 2005.

Binnen het bestek van dit advies ontbreekt mij de tijd uitvoerig op dit onderwerp in te gaan. Wel zou ik nog het volgende in overweging willen geven. Indien u zou hechten aan een voorziening om de rechtseenheid te bevorderen, dan zou het openstellen van cassatie tegen uitspraken van de hoogste bestuursrechter op dit gebied – de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State – stellig tot veel discussie leiden. Een meer pragmatische benadering zou zijn om het beroep over besluiten omtrent naturalisatie te concentreren bij de rechtbank in Den Haag. In die rechtbank krijgen dan zowel de civiele kamer als de bestuursrechtelijke kamer een exclusieve bevoegdheid op het terrein van het nationaliteitsrecht. Dat kan de afstemming al aanzienlijk bevorderen door onderlinge uitwisseling van kennis. Zou men nog een stap verder willen gaan, dan zou cassatie tegen de uitspraken de bestuursrechtelijke kamer van de rechtbank op de Hoge Raad een wat minder omstreden voorziening kunnen zijn dan cassatie tegen een uitspraak van de hoogste bestuursrechter. Die mogelijkheid van cassatie zou dan in de plaats moeten komen van het hoger beroep op de Afdeling Bestuursrechtspraak. In de Rijkswet op het Nederlanderschap zijn aanknopingspunten voor dit stelsel te vinden, nu voor zaken over de vaststelling van de nationaliteit de civiele kamer van de rechtbank in Den Haag exclusief bevoegd is, en daartegen ook rechtstreeks beroep in cassatie op de Hoge Raad mogelijk is.

Er pleiten echter ook argumenten tegen deze laatste oplossing. Zo kan er verband bestaan tussen vraagstukken rondom naturalisaties en vraagstukken rondom de Vreemdelingenwet. Voor die laatste is de Afdeling Bestuursrechtspraak de hoogste rechter. Een grondiger studie is dus aangewezen.

Naar ik hoop heb ik hiermee uw vragen beantwoord. Voor nadere advisering over de hier open gebleven vragen ben ik graag bereid.

M.Scheltema
Amsterdam, 19 september 2006