

Vergaderjaar 2005–2006

30 584 (R 1811)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap ter invoering van een verklaring van verbondenheid, en tot aanpassing van de regeling van de verkrijging van het Nederlandschap na erkenning

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 12 september 2006

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorstel tot invoering van een verklaring van verbondenheid als onderdeel van de verkrijging van het Nederlandschap. Het verkrijgen van het Nederlandschap is niet vrijblijvend. Het vraagt inzet om als volwaardig burger bij te dragen aan de samenleving. Daarbij horen rechten en plichten. Het naturalisatie-examen toetst of iemand voldoende vaardigheden en kennis heeft verworven om als volwaardig burger mee te kunnen doen in de maatschappij. De verklaring van verbondenheid onderstreept dat het bij deze participatie ook gaat om de bereidheid de rechtsorde en de waarden en normen in Nederland te onderschrijven. De naturalisatieceremonie vormt een feestelijke onderstreping van deze gebeurtenis. Daarbij is het ondertekenen van een verklaring van verbondenheid op zijn plek.

Zij vragen van de regering wel een toelichting op de precieze inhoud van deze verklaring. Graag zien de leden van de CDA-fractie dat de AMvB met betrekking tot deze verklaring bij de Kamer wordt voorgehangen.

Dit wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen, aldus de leden van de PvdA-fractie. Namelijk de invoering van een verklaring van verbondenheid als onderdeel van de verkrijging van het Nederlandschap en de wijziging van de regels betreffende de verkrijging van het Nederlandschap in geval van erkenning ná de geboorte. Het tweede deel van het wetsvoorstel vloeit rechtstreeks voort uit een kwestie die van de zijde van leden van de fractie van de PvdA in december 2004 en opnieuw in maart 2005 in schriftelijk vragen aan de orde werd gesteld. Het betreft de praktijk dat een minderjarige vreemdeling die na zijn geboorte door een Nederlander is erkend, niet meer daardoor van rechtswege het Nederlandschap kan krijgen. Het gevolg van deze regeling is dat er ongewenst onderscheid gemaakt wordt tussen kinderen die buiten het huwelijk zijn geboren en kinderen die uit een huwelijk zijn geboren, en tussen kinderen die voor en

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Dittrich (D66), Rouvoet (CU), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Visser (VVD), Azough (GL), Griffith (VVD), Van Egerschot (VVD), Meijer (PvdA), Özütok (GL), Wagner (PvdA), Van Oudenallen (Groep Van Oudenallen) en Vacature (SP).
Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Lambrechts (D66), Van der Staaij (SGP), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Blok (VVD), Van Miltenburg (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Vacature (algemeen), Joldersma (CDA), Vacature (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Vacature (VVD), Karimi (GL), Van der Sande (VVD), Örgü (VVD), Kalsbeek (PvdA), Halsema (GL), Timmer (PvdA) en Vergeer (SP).

kinderen die ná de geboorte zijn erkend. Om dit alles op te heffen wordt nu de wet gewijzigd. De leden van de PvdA-fractie zijn daarvoor erkentelijk en steunen dit voorstel. Het eerste gedeelte van het wetsvoorstel heeft alles te maken met de invoering van een ceremonie rond de naturalisatie. Tijdens de ceremonie zal voortaan «het besluit» worden overhandigd. De burgemeester heeft grote vrijheid bij de inrichting van de ceremonie, enkele onderdelen wil de regering voorschrijven. Een ervan is de af te leggen «verklaring van verbondenheid». Die verbondenheid wordt uitgedrukt door het betuigen van respect voor de rechtsorde en in de belofte de plichten te vervullen die uit het Nederlanderschap voortvloeien. De inhoud van die verklaring zal bij AMvB worden vastgesteld. De leden van de PvdA-fractie hebben de invoering van de feestelijke ceremonie bij het verkrijgen van het Nederlanderschap toegejuicht. Een belangrijk moment in het leven van mensen dat niet langer als een administratief feit voorbij gaat. Prima. De lokale invulling doet soms de tenen krommen maar is toch te verkiezen boven een door deze minister opgelegde format. Veel gemeenten hebben dan ook de suggesties die de minister hen deed, vrolijk naast zich neergelegd. Een verklaring van verbondenheid kan een extra, plechtige toevoeging aan het geheel zijn. Het is van belang dat deze een positieve toonzetting heeft, plichten en rechten benadrukt en het gezamenlijke wat ons bindt centraal staat. De inhoud van de verklaring luistert dus nauw om een toegevoegde waarde te kunnen hebben. Deze leden vragen de tekst te mogen zien alvorens zij een oordeel over het wetsvoorstel moeten geven. Verder vragen de leden van de PvdA-fractie naar het verloop van de eerste landelijke naturalisatiedag op 24 augustus jongstleden. Ware het niet beter deze dag eerst te evalueren en in overleg met de gemeenten naar verbetering te kijken. De veronderstelling van deze leden is dat de burgemeesters ook zo hun opvattingen hebben over op welke wijze eventueel een verklaring van verbondenheid een plek kan krijgen in de ceremonie en wat de inhoud van een dergelijke verklaring zou moeten zijn. Is er overleg geweest met de gemeenten en zo ja wat waren de uitkomsten? Is het inderdaad de bedoeling de verklaring een verplicht karakter geven in die zin dat wanneer een individu moeite zou hebben met de tekst van de verklaring, hij geen Nederlander kan worden? Waarom wordt er niet voor gekozen betrokkene een eigen verklaring te laten opstellen waarbij de gemeente aan de hand van enkele richtlijnen erop toe ziet dat het inderdaad het karakter van een verklaring van verbondenheid heeft? Zou op deze manier de verklaring niet veel meer inhoud en betekenis krijgen? Tevens stellen deze leden een inhoudelijk wijziging voor. Het is zeer de vraag is of deze verklaring van verbondenheid ook moet worden gevraagd wanneer er sprake is van het verkrijgen van het Nederlanderschap door optie. Daarbij gaat het in meerderheid om in Nederland geboren kinderen van wie de ouders op het moment van geboorte (nog) geen Nederlander waren. Dus om in Nederland geboren en getogen kinderen. Zij kunnen, wanneer ze 18 worden, met een zeer lichte optie-procedure het Nederlanderschap verkrijgen. Die procedure moet niet worden verzaamd. Sterker nog, de PvdA heeft in het partij-rapport van de commissie Patijn bepleit dat deze jongeren automatisch het Nederlanderschap verkrijgen. De leden van de PvdA-fractie vragen nadrukkelijk welke impliciete boodschap ervan uit gaat aan deze in Nederland geboren en getogen jongeren dat zij, alvorens zij van deze voor hen openstaande optie gebruik mogen maken, ze een verklaring van verbondenheid moeten afleggen. Deze leden willen deze groep jongeren nadrukkelijk de boodschap geven dat zij erbij horen. Het vereisen van dergelijke verklaringen past daar hun inziens niet bij. Zij vragen de regering bij nota van wijziging deze groep in Nederland geboren en getogen jongeren die gebruik maken van de optieregeling buiten dit wetsvoorstel te houden.

De leden van de VVD-fractie hebben met zeer veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlan-

derschap ter invoering van een verklaring van verbondenheid, en tot aanpassing van de regeling van de verkrijging van het Nederlandschap na erkenning. Zij achten een verklaring van verbondenheid als onderdeel van de verkrijging van het Nederlandschap door optie of naturalisatie belangrijk, omdat op die manier de relatie van de naturalisandus en de optant met het Koninkrijk en de Nederlandse samenleving extra wordt bevestigd. Door het verplichten van het afleggen van een verklaring van verbondenheid, wordt ten eerste meer inhoud gegeven aan de Naturalisatiedag – die op verzoek van de Kamer via de motie-Visser/Sterk. (Kamerstuk 29 800 VI, nr. 86) in het leven is geroepen – en wordt het ten tweede verplicht om aan de Naturalisatiedag deel te nemen. Dit wetsvoorstel regelt niet alleen de verklaring van verbondenheid, maar wijzigt ook de regels betreffende de verkrijging van het Nederlandschap in geval van erkenning na geboorte. De voorgestelde regeling komt de leden van de VVD-fractie als passend voor.

Graag willen de leden van de VVD-fractie de regering nog een aantal vragen stellen.

De tekst van de verklaring van verbondenheid wordt bij AMvB vastgelegd. Waarom is er niet voor gekozen de tekst van de verklaring van verbondenheid in de wet op te nemen? Is de verklaring niet dermate belangrijk, dat opnemng daarvan in de wet zelf gerechtvaardigd is? Daar komt bij dat de tekst van de verklaring van verbondenheid, zoals weergegeven in het antwoord aan de Raad van State, niet snel aan verandering onderhevig zal zijn. Hoe zal overigens de tekst van de verklaring luiden?

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat verwacht wordt dat deze wetswijziging op 1 april 2008 in werking zal treden. Geldt dat voor beide onderdelen van het wetsvoorstel of alleen voor de wijziging van de regels betreffende de verkrijging van het Nederlandschap in geval van erkenning na de geboorte? Wanneer treedt de regeling met betrekking tot het afleggen van een verklaring van verbondenheid in werking?

Tijdens de ceremonie moet de verklaring van verbondenheid worden afgelegd alvorens het besluit tot bevestiging kan worden uitgereikt. In dat verband vragen zij op welk moment iemand nu daadwerkelijk de Nederlandse nationaliteit heeft verworven? Is dat moment ná het afleggen van de verklaring van verbondenheid tijdens de ceremonie of al eerder, als duidelijk is dat iemand aan alle overige voorwaarden voldoet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op dit punt nadere verduidelijking. In bijzondere gevallen kan de verklaring van verbondenheid op een andere wijze dan tijdens de ceremonie worden afgelegd. Aan welke bijzondere gevallen wordt dan gedacht? De verklaring kan dan ondermeer schriftelijk worden afgelegd. Welke andere mogelijkheden om de verklaring af te leggen zijn er?

Het afleggen van de verklaring van verbondenheid zal niet worden gevraagd aan optanten of naturalisandi die niet in staat zijn hun wil te bepalen, noch aan personen aan wie is toegestaan als gemachtigde van de optant of naturalisandus op te treden. Als optanten of naturalisandi niet in staat zijn om hun wil te bepalen bij het afleggen van de verklaring van verbondenheid, hoe kon zo'n persoon dan besluiten het Nederlanderschap aan te vragen?

De leden van de VVD-fractie krijgen graag nadere uitleg over de gevolgen van de wetswijziging voor kinderen die geadopteerd worden. Het komt hen voor dat kinderen ouder dan zes jaar waarbij er geen sprake is van een biologische relatie wel kunnen worden geadopteerd, maar niet kunnen worden erkend. Op welke wijze verkrijgen zij het Nederlanderschap?

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorstel tot Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap ter

invoering van een verklaring van verbondenheid, en tot aanpassing van de regeling van de verkrijging van het Nederlanderschap na erkenning. Zij zijn met name verheugd dat er met deze voorgestelde wijziging een einde zal komen aan de vreemdelingenrechtelijke problematiek die nu optreedt wanneer een Nederlandse man die een kind verwacht van een niet-Nederlandse vrouw, verzuimt het kind vóór de geboorte te erkennen. Er zijn bij de leden van de SP-fractie in de afgelopen jaren meerdere van dergelijke gevallen gemeld en er is onlangs (29 juli 2006) nog in het Limburgs Dagblad over zo'n situatie bericht. Deze leden achten het met het oog op deze gevallen van groot belang dat de voorgestelde wetswijziging zo snel mogelijk geëffectueerd wordt. Verder dringen zij erop aan dat, vooruitlopend op deze wetswijziging, de IND geïnstrueerd wordt om (tijdelijke) verblijfsvergunningen te verlenen aan kinderen die bij het van kracht worden van deze wetswijziging het Nederlanderschap zullen verwerven door erkenning, en in ieder geval géén beschikkingen meer te versturen waarin wordt gesteld dat de baby in kwestie Nederland «zelfstandig en uit eigen beweging binnen 28 dagen moet verlaten».

Met grote belangstelling hebben de leden van de ChristenUnie-fractie kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het voorstel om de toekenning van het Nederlanderschap gepaard te doen gaan met en mede afhankelijk te stellen van de aflegging van de nieuwe Nederlanders van een verklaring van verbondenheid komt tegemoet aan de wens van de ChristenUnie een dergelijke loyaliteitsverklaring in te voeren. De leden van deze fractie hebben bij dit voorstel de volgende vragen.

Wat zijn de zienswijzen van de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba op deze wetswijzigingen?

De inhoud van de betreffende verklaring zal bij AMvB worden vastgesteld en niet, zoals in eerste instantie was voorgesteld bij ministeriële regeling. Welke argumenten pleiten ervoor deze inhoud bij AMvB en niet bij wet vast te stellen? Een verklaring van verbondenheid kent geen vergelijkbare voorgangers in de Nederlandse wetgeving, voor zover deze leden bekend is, maar een bepaling die enigszins vergelijkbaar is, betreft de eed. De inhoud van de eed of belofte is wel wettelijk vastgelegd. Het zou daarom aanbeveling verdienen de verklaring van verbondenheid ook wettelijk vast te leggen. Wil de regering hierop reageren en daarbij tevens toelichten of en zo ja, op welke wijze zij de Kamer nader zal willen betrekken bij de vaststelling en eventuele wijziging van de inhoud van deze verklaring, wanneer deze bij AMvB wordt vastgesteld? Hoezeer verschillend zullen de verklaringen voor elk van de landen van het Koninkrijk zijn wanneer zij een aangepaste inhoud en taal kunnen hebben?

Zij vragen voorts of de regering verwacht tot een andere inhoud te komen dan die genoemd in het nader rapport van de Raad van State. Namelijk «dat hij de Nederlandse democratische rechtsorde en de daarmee verbonden rechten en vrijheden respecteert en belooft de plichten die het staatsburgerschap met zich meebrengt getrouw te vervullen»? De leden van deze fractie werpen de vraag op of het niet wenselijk is deze inhoud uit te breiden met meer elementen.

Is de regering bereid de Kamer een overzicht te geven waarin vergeleken wordt de inhoud en ontstaansgeschiedenis van verschillende vergelijkbare verklaringen die nieuwkomers in andere landen geacht worden af te leggen alvorens het burgerschap te verkrijgen?

Daarmee komen deze leden tot het volgende. Het voorstel roept veel vragen op over de toegevoegde waarde van het laten afleggen van de volgende verklaring door tot de Nederlandse burgerij toetredende individuen. De Raad van State merkt op dat de verklaringvoorwaarden geen extra waarborgen behelzen om te verzekeren dat de betrokken vreemdeling zich voldoende verbonden voelt met het Koninkrijk. Het verwijt dat het enkel om symboolpolitiek gaat wordt veel gehoord. De toelichting van

de regering in deze, alhoewel op advies van de Raad van State¹ uitgebreid, blijft dan ook naar de mening van deze leden te summier². De leden van de ChristenUnie-fractie merken het volgende op. Heel duidelijk moet zijn dat de beoogde verklaring inderdaad juridisch niet strikt noodzakelijk is voor de geldigheid van de Nederlandse wet. Diens jurisdictie geldt, al dan niet erkend, onverkort voor (o.a.) alle Nederlandse staatsburgers en diens rechtskracht zal, zo nodig en zo mogelijk, worden afgedwongen. In dat opzicht lijkt een verlangde verklaring van verbondenheid inderdaad nieuwe Nederlanders niet meer van criminaliteit (laat staan terrorisme) af te houden. Dat vormt echter geen argument tegen een dergelijke verlangde verklaring. Het gaat erom tot de Nederlandse burgerij toetredende vreemdelingen de gelegenheid te geven blij te geven van hun nieuwe burgerzin. Het gaat inderdaad om een moreel discours; om een appel van de ontvangende samenleving en een antwoord daarop door de zo toetredende burger waarbij beiden zich bedienen van symbolische woorden. Dat is ook eigen aan wetgeving; die symbolische component. Soms is die duidelijker dan andere keren; bv. bij genoemde ambtseed van ambtenaren dan bij andere wetgeving die «we met elkaar hebben afgesproken» als het bijvoorbeeld gaat over bepaalde heffingspercentages. Burgerschap is dan ook meer dan wat de wet kan afdwingen. De meeste mensen zullen het ermee eens zijn dat een maatschappij niet goed kan functioneren, niet goed kan samenleven zonder de goede burgerzin van haar leden. Dat goede burgerschap is meer dan de door de rechtsstatelijke overheid afdwingbare plichtsbetrachting. Burgers kunnen ook op hun burgerschap en burgerzin worden aangesproken door hun bestuurders en andersom is «goed bestuur» evenmin te beperken tot het niet overtreden van de wet. Gaat het bij het verlangen van burgerzin, tot uiting gebracht in een verklaring, om symboolwetgeving? Het gaat om wetgeving, met inderdaad een sterke symbolische lading.

Hoe het zit met die Nederlanders die hun burgerschap hebben verkregen zonder een dergelijke verklaring van burgerzin af te leggen is (dan ook) een belangrijke vraag. Ook op hen kan een moreel appel worden gedaan. Kunnen zij in de gelegenheid worden gesteld een dergelijke verklaring af te leggen? Een discussie zou op zijn plaats zijn over een eventuele taak voor scholen om onderwijs over burgerschap te geven en ook aan «burgerzinvorming» te doen.

Graag ontvangen de leden een reactie van de regering op het bovenstaande.

Ten slotte hebben deze leden een aantal vragen over het tweede onderdeel van voorgestelde wetswijziging.

Over de voorgestelde wijziging van de huidige regelgeving betreffende de postnatale erkenning en wettiging, neergelegd in artikel 6, eerste lid, onder c, RWN, merken zij het volgende op. De gevraagde beoordeling (van het bewijs van de vereiste verzorging gedurende drie jaren, althans van het aannemelijk maken daarvan) daarvan zou praktische problemen mee brengen. Waarom ziet de regering, drie jaar na invoering van de betreffende wetswijziging, deze bewijsvoering nu als probleem?

Inzake de vervolgens genoemde niet voorziene toepassingsproblemen inzake het door overlijden niet kunnen verschaffen van verzorging en opvoeding gedurende drie jaar, vragen deze leden of hier niet met een alternatieve maatregel kan worden volstaan.

De regering stelt voor de regeling van verkrijging van het Nederlanderschap wegens erkenning door een Nederlander, opgenomen in artikel 4 van de Rijkswet op het Nederlanderschap, zoals die luidde voor 1 april 2003, weer in te voeren in de gevallen waar het erkenningen betreft die plaatsvinden kort na geboorte van het kind, althans in de eerste levensjaren van het kind. Deze leden hebben begrip voor de aangevoerde reden maar vragen de regering op welke wijze dan bij voorgestelde invoering schijnerkenningen zal worden tegen gegaan.

¹ Zie 30 584, nr. 4; onder 1; pg. 2; «De Raad heeft zich echter afgevraagd of het afleggen van een dergelijke verklaring als eis voor het verkrijgen van het Nederlanderschap voor diegenen die niet bij geboorte de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen een zinvolle toevoeging is naast de bestaande voorwaarden voor naturalisatie, nu uit eerdergenoemd rapport noch anderszins is gebleken dat die voorwaarden, zeker na toevoeging van de inburgeringstoets, extra waarborgen behelzen om te verzekeren dat de betrokken vreemdeling zich voldoende verbonden voelt met het Koninkrijk. De Raad beveelt aan in de toelichting aan dit aspect aandacht te schenken.»

² Zie 30 584, nr. 3; onder 1; pg. 1–2; «De regering acht dit een zinvolle aanvulling van de eisen die worden gesteld aan de verkrijging van het Nederlanderschap door middel van optie of naturalisatie. Waar het bij het afleggen van de naturalisatietoets gaat om de bevestiging van de verworven vaardigheden die nodig zijn om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen, gaat het in de verklaring om het besef dat de relatie met die samenleving wordt versterkt. Dit wordt uitgedrukt in het respect voor de rechtsorde die het samenleven mogelijk maakt en in de belofte de plichten te vervullen die uit het Nederlanderschap voortvloeien.»

De regering stelt dat met de voorgestelde verkrijgingregeling wordt aangesloten bij het Nederlandse familierecht «dat weliswaar in het algemeen ervan uitgaat dat erkenning een juridische en geen waarheids-handeling is, maar in bepaalde gevallen aan het verwekkerschap meer rechten toekent dan aan het juridische niet-biologische vaderschap, zoals te zien in de artikelen 200, 204, 205 en 207 van het eerste boek van het Burgerlijk Wetboek.» In de toelichting is onder andere sprake van juridisch en sociaal vaderschap. De leden van deze fractie vragen zich af of met deze toelichting niet nog andere concepten van vaderschap ontwikkeld (zullen) worden. Graag vragen zij een kritische toelichting van de regering hierop.

Ten slotte vragen deze leden de regering in het kader van artikel I, onderdeel J, of zij een aanleiding ziet het overgangsrecht rondom de optieregeling van 1985–1987 (artikel 27, tweede lid RWN) te wijzigen. Kan de regering motiveren dat er omtrent die optieregeling geen sprake is van voortdurende discriminatie omdat niet alle betreffende vrouwen het Nederlanderschap hebben kunnen overdragen aan hun kinderen?

De leden van de SGP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel om een verplichte verklaring van verbondenheid in te voeren voor naturalisandi. Zij vragen aan de regering of er in andere landen vergelijkbare regelingen bestaan. Is het waar dat er sommige landen zijn waar naturalisandi een eed moeten afleggen om de nationaliteit te kunnen verkrijgen? Zijn er in dit verband relevante verschillen aan te wijzen tussen een eed en een verklaring?

Zij vragen tevens in hoeverre het de bedoeling is dat, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, genaturaliseerden achteraf van overheidswege aangesproken kunnen worden op hun afgelegde verklaring indien zij zich niet houden aan hetgeen zij beloofd hebben?

Gelet op het verplichte karakter van de verklaring en het belang van een zorgvuldige tekst die de vrijheid van geweten respecteert, vragen zij of de regering bereid is de ontwerp-AMvB aan de Tweede Kamer voor te leggen.

De voorzitter van de commissie,
De Pater- van der Meer

De griffier van de commissie,
Coenen