

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 10 april 2006 en het nader rapport d.d. 29 mei 2006, aangeboden aan de Koningin door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 januari 2006, no. 06.000123, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet 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 Nederlandschap na erkenning, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt in hoofdzaak twee onderwerpen, te weten 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 na geboorte. De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

De Raad heeft desgevraagd nadere informatie ontvangen van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over de vraag welke inhoud zij denkt te geven aan de verklaring van verbondenheid.² De Raad heeft deze informatie in zijn advies betrokken.

Bij de Raad is ook aanhangig een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit verkrijging en verlies Nederlandschap (hierna: besluit).³ Over dit besluit brengt de Raad ook heden advies uit.

Het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit voeren in hoofdzaak drie wijzigingen in:

- de verplichting zich bereid te verklaren een verklaring van verbondenheid af te leggen;*
- de verplichting tot het afleggen van de verklaring van verbondenheid;*
- de bekendmaking van de optiebevestiging en van het naturalisatiebesluit geschiedt door middel van uitreiking daarvan aan de optant respectievelijk naturalisandus.*

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Brief van 30 maart 2006, kenmerk 5412905/06/6.

³ Zaaknummer no.W03.06.0009//K.

In samenhang gezien komen de voorgestelde wijzigingen op het volgende neer. Het wetsvoorstel voert een nieuw vereiste in voor het verkrijgen van het Nederlanderschap: de bereidheidsverklaring een verklaring van verbondenheid met Nederland af te leggen.

Indien een verzoeker aan de voorwaarden voor optie respectievelijk naturalisatie voldoet, willicht de bevoegde autoriteit het verzoek om optie of naturalisatie in. Dat besluit wordt echter nog niet aan de betrokkene bekendgemaakt. De optant of naturalisandus wordt vervolgens opgeroepen om te verschijnen op de uitreikingsceremonie die wordt georganiseerd door de autoriteit. Tijdens de ceremonie dient de optant respectievelijk de naturalisandus de verklaring van verbondenheid af te leggen. Pas daarna wordt de optiebevestiging dan wel het uittreksel van het naturalisatiebesluit formeel aan de betrokkene bekendgemaakt door uitreiking, en dan pas treden die besluiten in werking. Door de invoering van de plicht om een verklaring van verbondenheid af te leggen en het persoonlijk in ontvangst nemen van de betrokken documenten wordt het verschijnen op de uitreikingsceremonie verplicht. Slechts als persoonlijke verschijning om een zwaarwegende reden niet kan worden verlangd, is volgens het ontwerpbesluit een andere wijze van bekendmaking mogelijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 januari 2006, nr. 06.000123 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 april 2006, nr. W03.06.0010//K, bied ik U hierbij aan.

*1. Toegevoegde waarde van het afleggen van de verklaring
Tijdens het debat in de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het rapport «Bruggen bouwen» van de tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid is blijkens de memorie van toelichting¹ van regeringswege naar voren gebracht dat de regering geen bezwaar had tegen de invoering van een verklaring die de verbondenheid met het Koninkrijk tot uitdrukking brengt en die het kiezen voor Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba onderstreept. 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.

*1. Toegevoegde waarde van het afleggen van de verklaring
Naar aanleiding van het advies is paragraaf 2 van het algemene deel van de memorie van toelichting aangevuld, in die zin dat in wordt gegaan op de waarde die de verklaring van verbondenheid heeft naast andere vereisten, zoals de naturalisatietoets.*

2. De verklaring van verbondenheid

a. Het wetsvoorstel legt de optant of naturalisandus de verplichting op zich bij de optieverklaring (artikel 6 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN)) respectievelijk het naturalisatieverzoek (artikel 7 RWN) bereid te verklaren bij de verkrijging van het Nederlanderschap een verklaring van verbondenheid af te leggen. Een verplichting tot het daadwerkelijk afleggen van deze verklaring wordt weliswaar niet in het wetsvoorstel geregeld, doch uit de toelichting¹ en strekking van het wetsvoorstel maakt de Raad op dat het afleggen van de verklaring van verbondenheid is bedoeld als een vereiste voor het verkrijgen van Nederlanderschap. De toelichting stelt dat het Nederlanderschap niet wordt verkregen indien de verklaring van verbondenheid niet wordt afgelegd.² Derhalve is het duidelijk de bedoeling dat niet alleen de bereidheidsverklaring een vereiste voor het verkrijgen van Nederlanderschap is, maar ook het daadwerkelijk afleggen van deze verklaring. Gelet hierop acht de Raad het noodzakelijk dat in de wet zelf als vereiste voor het verkrijgen van Nederlanderschap ook de verplichting tot het afleggen van de verklaring van verbondenheid wordt opgenomen. De Raad adviseert het wetsvoorstel daartoe aan te passen.

¹ Algemeen deel, onder punt 2.

² Zie artikelsgewijze toelichting op onderdeel C, onder «Ad 3 en 4» en toelichting op onderdeel D, laatste zin.

b. *Het voorgestelde artikel 23, tweede lid, bepaalt dat de tekst van de verklaring van verbondenheid bij ministeriële regeling wordt vastgelegd. De Raad acht de inhoud van deze tekst van belang om te kunnen beoordelen of het afleggen van de verklaring in overeenstemming is met de in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de Grondwet verankerde vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en vrijheid van meningsuiting. In de hiervoor genoemde brief berichtte de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie desgevraagd dat zij de volgende inhoud denkt te geven aan de verklaring door de naturalisandus: «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 inhoud van deze verklaring kan naar het oordeel van de Raad de toets aan de voren- genoemde vrijheden doorstaan.*

Gelet op het belang dat aan de verklaring van verbondenheid wordt gehecht en omdat de invulling van deze verklaring niet valt onder een van de categorieën waarvoor delegatie bij ministeriële regeling aangewezen is¹, is de Raad van oordeel dat het niveau van een ministeriële regeling niet passend is. De Raad adviseert in de wet te bepalen dat de tekst van de verklaring bij algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgelegd.

2. De verklaring van verbondenheid

a. De Raad acht het noodzakelijk dat in de wet zelf als vereiste voor het verkrijgen van het Nederlanderschap het afleggen van de verklaring van verbondenheid wordt opgenomen, aangezien niet alleen de bereidverklaring, maar ook het daadwerkelijk afleggen van de verklaring als een vereiste voor het verkrijgen van het Nederlanderschap wordt gezien. De tekst van de artikelen C 3, D, E 1, E 2, H 2, I en J en de memorie van toelichting is in die zin aangepast.

2.b. De tekst van artikel H 2 en de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Raad tevens aangepast in die zin, dat de tekst van de verklaring van verbondenheid niet bij ministeriële regeling, maar bij algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgesteld.

3. *Delegatie regeling omtrent vrijstelling ingevolge artikel 23, tweede lid*
Het nieuwe tweede lid van artikel 23 bepaalt dat de gevallen waarin het afleggen van de verklaring van verbondenheid niet gevraagd zal worden of redelijkerwijs niet gevraagd kan worden, bij ministeriële regeling worden geregeld. De toelichting noemt als voorbeeld waarin vrijstelling kan worden gegeven het geval dat de optant of naturalisandus niet in staat is zijn of haar wil te bepalen, en het geval van de persoon aan wie het is toegestaan als gemachtigde van een optant of naturalisandus op te treden. De Raad constateert dat een aantal vergelijkbare uitzonderingen of vrijstellingen op het niveau van de algemene maatregel van rijksbestuur is geregeld; bijvoorbeeld artikel 3, tweede lid, van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap en de voorgestelde nieuwe artikelen 60a, zesde lid, en 60b, zesde lid, van het Besluit.² In het onderhavige geval is geen sprake van een van de categorieën waarvoor delegatie bij ministeriële regeling aangewezen is.³ De Raad adviseert de vrijstelling van de verplichting tot de bereidverklaring bij algemene maatregel van rijksbestuur te regelen.

3. Delegatie regeling omtrent vrijstelling ingevolge artikel 23, tweede lid
De tekst van artikel H 2 en de memorie van toelichting is tevens aangepast, in die zin dat de gevallen waarin het afleggen van de verklaring niet gevraagd zal worden of redelijkerwijs niet gevraagd kan worden, bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur zullen worden vastgesteld.

4. Terugnwerkende kracht

Artikel II van het wetsvoorstel regelt verkrijging van het Nederlanderschap door vreemdelingen die als minderjarige en voor de inwerkingtreding van de wet zijn erkend of gewettigd door een Nederlander. Aan de verkrijging wordt terugwerkende kracht verleend. De Raad wijst erop dat – afhankelijk van de desbetreffende nationale regelingen – verkrijging van het Nederlanderschap kan leiden tot het verlies van een nationaliteit die de vreemdeling reeds bezat. Dit kan tot gevolg hebben dat de rechtsgeldigheid van rechtshandelingen die

¹ Zie aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

² Deze artikelen worden bij ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap ingevoerd. Het ontwerpbesluit is bij de Raad op 18 januari 2006 aanhangig gemaakt.

³ Zie aanwijzing 26 Ar.

voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel rechtsgeldig zijn verricht op basis van de niet-Nederlandse nationaliteit, zou kunnen worden betwist. De Raad denkt hierbij aan voorbeelden op het gebied van erkenning of adoptie van een kind, of de sluiting van een tweede huwelijk. De Raad adviseert hieraan in de toelichting aandacht te schenken en zo nodig op de terugwerkende kracht een hierop betrekking hebbende uitzondering te maken.

4. Terugwerkende kracht

Het advies heeft aanleiding gegeven de opzet van de overgangsbepalingen te herzien. Het is niet geheel uit te sluiten dat de van rechtswege verkrijging door erkenning en wettiging met terugwerkende kracht die in het artikel was voorzien ongewenste effecten heeft voor degenen die door de verkrijging van het Nederlanderschap de oude nationaliteit met terugwerkende kracht verliezen. Gekozen is nu voor een optieregeling die de betrokkenen in de gelegenheid stelt om een bevestiging van het Nederlanderschap te vragen. Eventuele ongewenste effecten kunnen zo door betrokkenen zelf worden voorkomen.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn alle overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de Memorie van toelichting op enkele plaatsen redactioneel te verduidelijken.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
P. Van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk
betreffende no. W03.06.0010/I/K met redactionele kanttekeningen die
de Raad in overweging geeft.**

- Na «ARTIKEL I» en vóór onderdeel A toevoegen: De Rijkswet op het Nederlandschap wordt als volgt gewijzigd:
- Het opschrift van Artikel I, onderdeel A, als volgt laten luiden: Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:
- Artikel I, onderdeel A, eerste lid: het derde lid beginnen met «3.»
- Het getal «16» telkens wijzigen in: zestien.
- Artikel I, onderdeel A, tweede lid: de zinsnede «of de verlening of medeverlening,» wijzigen in: of tegen de verlening of medeverlening,.
- Artikel I, onderdeel A, derde lid: het nieuwe vijfde lid beginnen met «5.».
- Artikel I, onderdeel A, derde lid: in het nieuwe vijfde lid de puntkomma vervangen door een punt en vervolgens het woord «zij» vervangen door: Zij.
- Artikel I, onderdeel A, derde lid: voor de duidelijkheid de minimumleeftijd van minderjarigen, namelijk zestien, opnemen.
- In overeenstemming met artikel 8, eerste lid, nieuw onderdeel e, in artikel I, onderdeel C, derde lid, het nieuwe tweede lid van artikel 6 het woord «vermeldt» vervangen door: verklaart.
- Artikel I, onderdeel C, vierde lid: bij de nieuwe zin van het achtste lid de aanhalingstekens schrappen.
- Artikel I, onderdeel E, eerste lid: «lid 4» vervangen door: het vierde lid.
- Artikel I, onderdeel E, tweede lid: «Lid 5» vervangen door: Het vijfde lid.
- Artikel I, onderdeel E, tweede lid: het vijfde lid beginnen met «5.».
- Artikel I, onderdeel F: het getal «12» vervangen door: twaalf.
- Artikel I, onderdeel F: de puntkomma vervangen door een punt en vervolgens het woord «geen» vervangen door: Geen.
- Artikel I, onderdeel I: de nieuwe voorlaatste zin van het derde lid van artikel 26 zonder aanhalingstekens opnemen.
- Artikel I, onderdeel J: de laatste zin van het derde lid van artikel 28 zonder aanhalingstekens opnemen.