



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

contactpersoon G.M.B. van Aalst LLM, Mr. D.J. de Jong
doorkiesnummer 070 - 370 4300
datum 23 mei 2013
ons kenmerk ACVZ/ADV/2013/010
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

Advies voorstel van Rijkswet inzake de verlenging van naturalisatietermijnen en de uitbreiding van de openbare ordetoets voor minderjarigen

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 5 april 2013 (kenmerk 371885) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren over de voorgenomen wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) ter verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

1. Inleiding

Het thans voorliggende voorstel ziet op een aantal maatregelen:

- Verlenging van de algemene naturalisatietermijn van vijf naar zeven jaar, het schrappen van enkele uitzonderingen op deze algemene naturalisatietermijn en het stellen van een termijn van drie jaar toelating en hoofdverblijf voor degenen die gehuwd zijn met een Nederlander;
- Versterking van de taalbeheersing voor diegenen die Nederlander willen worden door het schrappen van de optie van artikel 6, eerste lid, onderdeel g;
- Invoering van een openbare ordetoetsing bij medenaturalisandi en optanten van 12 tot 16 jaar.

De ACVZ gaat hierna in op de voorgestelde maatregelen.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ advies



2. Verlenging van de algemene naturalisatietermijn van vijf naar zeven jaar

In het voorstel wordt de algemene naturalisatietermijn verlengd van vijf naar zeven jaar. De commissie mist hier een goede onderbouwing van de noodzaak van de maatregel. Het kabinet erkent dat de termijn van zeven jaar een arbitrair karakter heeft, maar wijst er op dat de verlenging beoogt de integratie te bevorderen. Hoe de integratie in die extra twee jaar in concreto zou worden bevorderd wordt niet meegedeeld. Niet aangetoond wordt dat de integratie van naturalisandi in de Nederlandse samenleving na vijf jaar onvoldoende zou zijn. Na vijf jaar komen derdelanders immers in aanmerking voor de status van langdurig ingezetene, waaraan Nederland volgens artikel 5 lid 2 van de Richtlijn langdurig ingezetenen de voorwaarde mag stellen dat zij voldoen aan integratievoorwaarden ingevolge het nationale recht. Dat de Nederlandse wetgever daarvan heeft afgezien in artikel 21 Vw 2000 komt doordat al in de periode vóórdat de vijf jaar hoofdverblijf zijn voltooid, namelijk na drie jaar, krachtens de Inburgeringswet aan het vereiste van inburgering moet zijn voldaan. Ook Unieburgers hebben na vijf jaar aanspraak op een duurzaam verblijfsrecht. Aan Unieburgers en hun familieleden stelt de Inburgeringswet (artikel 5 lid 2) weliswaar niet het inburgeringsvereiste, zodat voor die categorie de naturalisatieprocedure de eerste gelegenheid is waarbij inburgeringseisen kunnen worden gesteld. Niet valt in te zien, dat het uit oogpunt van integratiebevordering zinvol is bij die categorie de mogelijkheid tot het stellen van inburgeringseisen nog twee jaar uit te stellen. Als vreemdelingen (zowel derdelanders als Unieburgers) na vijf jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland de Nederlandse taal voldoende beheersen, en ook aan de overige vereisten, zoals openbare ordetoetsing, voldoen, is het volgens de commissie niet meer dan logisch dat ook zij de kroon op het integratieproces kunnen zetten door het Nederlanderschap te verkrijgen met de daarbij behorende rechten. Zolang de noodzaak van de verlenging van de algemene naturalisatietermijn niet is aangetoond, komt de ACVZ niet toe aan de vraag of verlenging van de algemene naturalisatietermijn proportioneel is te achten.

De ACVZ wijst erop dat de thans bestaande algemene naturalisatietermijn van vijf jaar identiek is aan de verblijfstermijn van vijf jaar die geldt als voorwaarde voor permanent verblijf in Nederland. De termijn van vijf jaar is in de Richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders voor de lidstaten bindend vastgesteld.¹ Die samenloop van termijnen is niet onlogisch. Houders van een langdurig ingezetene status hebben ten aanzien van sociale en juridische participatie in de Nederlandse samenleving een rechtspositie die grotendeels overeenkomt met die van de Nederlander (zie de punten 2 en 6 van de considerans bij de Richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders).² De commissie ziet niet in waarom deze personen nog twee jaar moeten wachten voordat zij het Nederlanderschap kunnen aanvragen, en waarom de meerwaarde die een naturalisatie ongetwijfeld heeft, een dergelijke verlenging rechtvaardigt.

1 Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten, *Pb EU* 2011, L132/1.

2 Considerans: (2) Voor de volledige integratie van personen die internationale bescherming genieten in een lidstaat is het van belang dat zij in de lidstaat van verblijf na verloop van tijd uitzicht hebben op het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene in de lidstaat. (6) Personen die internationale bescherming genieten en die tevens de status van langdurig ingezetenen hebben verworven, dienen onder bepaalde voorwaarden op een groot aantal economische en sociale gebieden op dezelfde wijze te worden behandeld als burgers van de lidstaat van verblijf, zodat de status van langdurig ingezetenen een effectief instrument voor de integratie van langdurig ingezetenen vormt.



3. Het stellen van een termijn van drie jaar toelating en hoofdverblijf voor vreemdelingen die gehuwd zijn met een Nederlander

Voor de vreemdeling die tenminste drie jaar gehuwd is met een Nederlandse partner wordt in het voorstel een naturalisatietermijn van drie jaar toelating en hoofdverblijf gesteld. Dit betekent dat de Nederlander die gehuwd is met een vreemdeling zijnde niet-EU burger, en wonend in het buitenland, niet meer op eenvoudige wijze met zijn/haar gezin naar Nederland kan komen maar eerst aan een aantal voorwaarden moet voldoen. De Nederlander zal aan de inkomenseisen voor gezinshereniging moeten voldoen. De partner kan pas na drie jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland naturaliseren, ook al was hij/zij in het buitenland al drie jaar of langer met de Nederlander gehuwd. Deze verzwaring is in de toelichting gemotiveerd door erop te wijzen dat bij naturalisatie hogere eisen worden gesteld aan de mate van integratie. Door de voorwaarde van drie jaar toelating en hoofdverblijf te stellen wordt volgens de regering gegarandeerd dat de naturalisandus een reële band heeft met de Nederlandse samenleving. De ACVZ acht deze verzwaring van de voorwaarden gelet op het daarmee beoogde doel verdedigbaar, mede nu met deze maatregel een verschil in rechtspositie van gehuwden en duurzaam ongehuwd samenwonenden - door neerwaartse gelijkstelling - wordt opgeheven. Maar wel meent de ACVZ dat in de toelichting op dit wijzigingsvoorstel meer concreet dient te worden gemotiveerd waarom het thans nodig is meer beperkingen op te leggen dan voorheen aan Nederlanders die met hun gezin in eigen land willen wonen.

4. Het schrappen van de optie van artikel 6, eerste lid, onderdeel g RWN

Voor langer dan vijftien jaar in Nederland verblijvende echtgenoten van Nederlanders wordt de mogelijkheid om te opteren voor het Nederlanderschap geschrapt. Deze personen komen in aanmerking voor naturalisatie op grond van artikel 8 RWN, waarbij zij een naturalisatietoets dienen af te leggen, waarvan de taaltoets een onderdeel is. Gezien de integratieproblemen met sommige langdurig in Nederland verblijvende echtgenoten zonder Nederlandse nationaliteit, heeft de commissie er begrip voor dat de regering verkrijging van het Nederlanderschap voor deze categorie personen afhankelijk wil stellen van het slagen voor o.a. een taaltoets. Uit de in de toelichting aangehaalde 'Tendrapportage Naturalisatie en optie' blijkt dat het vooral gaat om personen met de Marokkaanse en Turkse nationaliteit.³ Gelet op de signalen uit de praktijk acht de commissie het invoeren van een naturalisatietoets met als voorwaarde een aantoonbare beheersing van de Nederlandse taal voor deze categorie personen niet onredelijk. De commissie constateert dat echtgenoten van Nederlanders die langer dan vijftien jaar in Nederland verblijven en vijftenzestig jaar of ouder zijn, nog wel van de optieprocedure gebruik kunnen maken (artikel 6 lid 1 onder h RWN), en acht het juist dat optie voor deze categorie mogelijk blijft, gelet op de te verwachten problemen die deze categorie personen zal ondervinden bij de verplichting om te slagen voor een taaltoets.

5. Uitbreiding van de openbare ordetoets bij medenaturalisandi en optanten van 12 tot 16 jaar

In het voorstel tot wijziging van de RWN wordt een openbare ordetoets ingevoerd voor kinderen van twaalf tot zestien jaar die worden medegenaturaliseerd of gebruik willen maken van een optie. Het kabinet beargumenteert deze wijziging met de stelling dat ook kinderen van 12 tot 16 jaar soms ernstige misdrijven plegen. Uit de toelichting wordt niet duidelijk hoe groot het probleem is en om hoeveel gevallen

³ *Tendrapportage Naturalisatie en optie. Ontwikkelingen in de periode 2007-2011*, Den Haag: INDIAC, 2012, p. 55, tabel onder art. 6 1g RWN.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

van ernstige misdrijven het per jaar gaat. Daarmee is de noodzaak van deze regeling niet aannemelijk gemaakt. In de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap is uitgewerkt wanneer een vreemdeling een bedreiging vormt voor de openbare orde. Dit is aan de orde wanneer hij een sanctie heeft opgelegd gekregen voor een misdrijf in de vier jaar voorafgaand aan de aanvraag, of wanneer er serieuze verdenkingen zijn van een zodanig misdrijf. Volgens de letter van het huidige wetsvoorstel zou het dan gaan om ieder misdrijf, een beperking naar soort misdrijven wordt immers niet gegeven. Dit betekent dat bijvoorbeeld iedere diefstal van een kind van tussen de twaalf en zestien jaar, die daarvoor een sanctie opgelegd heeft gekregen, al is het maar een taakstraf, het onthouden van het Nederlanderschap tot gevolg kan hebben. Daar de memorie van toelichting spreekt over ernstige misdrijven lijkt een dergelijk gevolg niet beoogd. Indien het kabinet dit onderdeel van het wetsvoorstel handhaaft, adviseert de commissie om in de wettekst te omschrijven om welke categorieën ernstige misdrijven het feitelijk gaat, en ruimte te laten voor een afweging van belangen.

Het is de commissie onduidelijk met welk doel de naturalisatie onthouden wordt. Het verblijfsrecht van de minderjarige die valt onder artikel 11 lid 4 voorstel RWN wordt niet aangetast door openbare orde beletselen; volgens artikel 3.86 lid 9 Vb 2000 kan de verblijfsvergunning worden verlengd omdat het om een minderjarige gaat. De ACVZ verwacht niet dat van de maatregel een preventieve werking zal uitgaan. Hierbij betreft de ACVZ dat uit de rechtspraak blijkt dat bij een aanmerkelijk aantal van de minderjarigen dat misdrijven pleegt, sprake is van een geestelijke beperking of een ernstige gedrags- en persoonlijkheidsstoornis. De commissie signaleert dat deze minderjarigen vooral zijn gebaat bij goede begeleiding en behandeling waarbij vaak het gehele gezin wordt betrokken. Wanneer het kind niet kan naturaliseren terwijl de overige leden van het gezin dat wel kunnen, kan dit leiden tot stigmatisering van het kind en belemmering van het proces van resocialisatie. De ACVZ vraagt zich af of deze omstandigheden voldoende zijn meegewogen bij de totstandkoming van de voorgestelde regeling, en is voorts van mening dat er een individuele belangenafweging dient plaats te vinden.

6. Redactioneel

De ACVZ heeft de volgende redactionele opmerking bij de tekst:

Onder 'Algemeen', eerste volzin, negende regel, wordt gesproken van een openbare ordetoets voor medenaturalisandi en optanten van 12 tot 15 jaar, dit moet zijn: van 12 tot 16 jaar.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

De voorzitter,

De secretaris

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

Mr. Wolf N. Mannens