

Vergaderjaar 2019–2020

35 130 (R2119)

Voorstel van Rijkswet van de leden Sjoerdsma, Asscher, Van Otterloo, Van Wijngaarden en Van Ojik houdende regels inzake het creëren van tijdelijke uitzonderingen op de Rijkswet op het Nederlanderschap (Rijkswet inperking gevolgen Brexit)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 september 2019

Inhoudsopgave

1.	Algemeen	1
2.	Inleiding	2
3.	Aanleiding	5
4.	Inhoud initiatiefwetsvoorstel	6
5.	Voorwaarden	8
6.	Mogelijke gevolgen Brexit bij no deal-scenario	11
7.	Unieke karakter probleem	16
8.	Initiatiefwetsvoorstel in historisch perspectief	19
9.	Constitutionele paragraaf	21
10.	Financiële- en uitvoeringsgevolgen	24
11.	Artikelsgewijs	24

1. Algemeen

De initiatiefnemers danken de leden van de VVD-, CDA-, D66-, GroenLinks-, SP- en SGP-fractie voor hun inbreng op onderhavig initiatiefwetsvoorstel. Zij zijn alle leden erkentelijk voor het zorgvuldig bestuderen van het voorstel en de gestelde vragen, overwegingen en kanttekeningen. Het doet de initiatiefnemers goed om te zien dat verschillende fracties de negatieve gevolgen van de Brexit volmondig erkennen, evenals de onzekerheid die dit voor Nederlanders in het Verenigd Koninkrijk en Britten in Nederland met zich meebrengt. De leden van de CDA-fractie benoemden hier specifiek het feit dat deze onzekerheid nog zal voortduren, aangezien er nog steeds geen duidelijkheid is over een deal. De initiatiefnemers kunnen deze constatering enkel beamen, want het is juist deze onzekerheid die de noodzaak onderstreept voor het vangnet dat onderhavig initiatiefwetsvoorstel biedt. Die onzekerheid geldt het meest voor Nederlanders in het VK, aangezien de Nederlandse regering wat betreft het verblijfsrecht van deze mensen in het VK niets voor hen kan regelen, los van de oplossing zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel. Dat het kabinet reeds maatregelen getroffen heeft om Britten in Nederland te ondersteunen is lovenswaardig, maar vormt voor deze groep geen volledige oplossing voor alle serieuze problemen die

voortvloeiën uit een no deal Brexit. De initiatiefnemers zullen op deze punten later in deze nota terugkomen. Voorts danken de initiatiefnemers de waardering van de leden van verschillende fracties voor de oplossing die in onderhavig wetsvoorstel geboden wordt. Initiatiefnemers hopen de vragen die bij andere fracties leven zoveel mogelijk weg te nemen met deze nota naar aanleiding van het verslag.

2. Inleiding

Allereerst vroegen zowel de leden van de VVD- als de D66-fractie of de huidige politieke realiteit, oftewel uitstel van uittreding van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie (EU) en het feit dat een Brexit zonder een uittredingsakkoord op 29 maart 2019 niet heeft plaatsgevonden, gevolgen heeft voor de noodzaak van onderhavig wetsvoorstel. Wat de initiatiefnemers betreft onderstreept de huidige situatie juist de noodzaak voor onderhavig wetsvoorstel, aangezien een no deal-scenario steeds nadrukkelijker tot de mogelijkheden behoort. Zij wijzen op het feit dat het tussen de EU en het VK gesloten akkoord de afgelopen maanden meerdere malen is weggestemd in het Britse parlement en dat er binnen dat parlement geen meerderheid lijkt te bestaan voor een alternatief. Zij wijzen er ook op dat met het aanstaande vertrek van premier May de kans op een no-deal Brexit groter wordt indien een overtuigde Brexiteer wordt benoemd tot opvolger. Daarmee is overigens tevens de uitvoering van de door het Britse parlement aangenomen ringfencing-amendementen minder zeker geworden. Bovendien is -terecht - niets gewijzigd aan de opstelling van de EU: er worden geen extra concessies gedaan om tot een akkoord te komen. Deze voortdurende onduidelijkheid betreffende de toekomst van de relatie tussen het VK en de EU, samen met de grillige politieke ontwikkelingen in het VK zelf, verhogen de noodzaak van de oplossing die in onderhavig wetsvoorstel voor Nederlanders in het VK en Britten in Nederland geboden wordt. Het feit dat de uittredingsdatum is verschoven naar 31 oktober 2019, zoals de leden van de D66-fractie vroegen, betekent geenszins dat nu een oplossing voor deze mensen geboden is, het betekent enkel verlenging van de onzekerheid waar deze twee groepen mensen mee moeten leven. Ook dit uitstel doet wat de initiatiefnemers betreft derhalve op geen enkele wijze af aan de noodzaak van onderhavig wetsvoorstel. Initiatiefnemers nemen deze gestelde vragen te baat om te onderstrepen dat het belangrijk is dat onderhavig wetsvoorstel ruim voor de nieuwe uittredingsdatum wordt behandeld om verdere onzekerheid voor Nederlanders en Britten te voorkomen.

De leden van de VVD-, D66- en de GroenLinks-fracties stelden de vraag waarom gekozen is voor een oplossing in het nationaliteitsrecht. De initiatiefnemers begrijpen dat het toestaan van de dubbele nationaliteit om de negatieve gevolgen van een no deal-Brexit voor een sterk afgebakende groep mensen te ondervangen op sommigen kan overkomen als een stevige maatregel. Dit sluit aan op de vraag van de VVD-fractie of deze oplossing proportioneel is. Zoals ook gesteld in de reactie op de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling), hebben de initiatiefnemers gekozen voor een oplossing in het nationaliteitsrecht omdat een andere, minder verstrekkende oplossing niet voorhanden en toereikend is om de ernstige gevolgen van een no deal-Brexit voor Nederlanders in het VK en Britten in Nederland op unilaterale wijze weg te nemen. De hieraan gerelateerde vraag van de VVD- en de GroenLinks-fracties, of de met onderhavig wetsvoorstel beoogde doelen op een andere, lichtere en minder verstrekkende manier kunnen worden bereikt moet dan ook ontkennend worden beantwoord. Dat neemt niet weg dat initiatiefnemers niets liever zouden willen dan de beoogde doelen op minder verstrekkende wijze realiseren, mits deze

voorhanden zou zijn. Een alternatieve oplossing die de leden van de SP-fractie voorlegden en die door de initiatiefnemers is onderzocht, te weten de mogelijkheid voor mensen met een Brits paspoort die voor korte of langere tijd in Nederland willen verblijven om een visum of vergunning aan te vragen, is helaas niet toereikend. Een permanent of telkens opnieuw verlengen van een visum of verblijfsvergunning biedt geen alomvattende en permanente oplossing voor mensen die hun (al bestaande) verblijf in Nederland willen voortzetten. Problematisch is hierbij namelijk het recht op terugkeer na de door de Nederlandse overheid ingestelde overgangperiode van 15 maanden. Wanneer Britten in Nederland een (permanente) verblijfsvergunning hebben, zullen zij bij een no deal-Brexit na zes maanden verblijf buiten Nederland hun verblijfsrecht al verliezen. In de praktijk levert dit problemen op als zij bijvoorbeeld voor langere tijd terug naar het VK willen om voor een familielid te zorgen. Deze situatie is zeer goed denkbaar aangezien veel Britten die hier wonen, nog familie in het VK hebben. Hetzelfde geldt voor het verlies van het kiesrecht, dat met een permanente verblijfsvergunning niet wordt opgelost. Het verstrekken van een paspoort, zoals de leden van de SP-fractie expliciet noemen, beschermt deze rechten wel. Bovendien biedt het verlenen van een permanente verblijfsvergunning aan Britten hier nog geen oplossing voor de Nederlanders in het VK. Zij zijn voor hun verblijf en andere zaken afhankelijk van de bereidheid van de Britse regering. Deze regering heeft echter nog altijd niets vastgelegd dat het verblijf van deze mensen in het VK garandeert. Ook gezien de grillige opstelling van de Britse regering jegens immigranten en recente politieke ontwikkelingen in het VK achten initiatiefnemers het niet waarschijnlijk dat dit binnenkort gebeurt. Initiatiefnemers hebben daarom gezocht naar een oplossing die de Nederlandse regering Nederlanders in het VK kan bieden. Het verlenen van de dubbele nationaliteit is iets wat de Nederlandse overheid unilateraal kan doen. Dit is voorts één van de redenen die dit wetsvoorstel noodzakelijk maakt, zoals de leden van de SP-fractie vroegen.

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de ernstige gevolgen zijn waar deze twee groepen mensen mee te maken krijgen die met dit initiatiefwetsvoorstel worden beperkt, waarom het toestaan van de dubbele nationaliteit nodig is en waarom het niet voldoende is om de nationaliteit aan te nemen van het land waar men zich wil vestigen. Veel van de problemen die samenhangen met een no deal-Brexit kunnen ondervangen worden door de nationaliteit van het betreffende gastland aan te nemen. Problematisch is echter dat dit de verplichting met zich meebrengt om de oorspronkelijke nationaliteit op te geven, waardoor nieuwe zwaarwegende problemen ontstaan. In de memorie van toelichting hebben initiatiefnemers uitgewerkt waarom dit een ongewenst scenario is aan de hand van de ernstige gevolgen die hieruit voortvloeien. Deze gevolgen hebben betrekking tot het verblijfsrecht, het recht op terugkeer zoals hierboven in reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie is uitgelegd, het kiesrecht, studiekosten en bij keuze voor de Britse nationaliteit betreffende de rechten die voortvloeien uit het Unieburgerschap, zoals vrij verkeer. De kern van dit wetsvoorstel behelst dat door het toestaan van de dubbele nationaliteit zowel Nederlanders in het VK als Britten in Nederland geen keuze meer hoeven te maken of zij hun oorspronkelijke nationaliteit behouden, of dat zij de respectievelijk Britse of Nederlandse nationaliteit aannemen. Voor nadere uitwerking hiervan verwijzen de initiatiefnemers naar de memorie van toelichting.¹ Bovendien herhalen de initiatiefnemers hier nogmaals de emotionele opgave die gepaard gaat met het opgeven van je oorspronkelijke nationaliteit. Dubbele nationaliteit is voor deze mensen een oplossing om

¹ Kamerstuknummer 35 130 (R2119), nr. 3, pagina 5 e.v.

hieraan gerelateerde problemen op te lossen bij een no deal-Brexit en waarvoor initiatiefnemers zoals eerder gesteld op dit moment geen andere oplossing voorhanden hebben. Ook dit maakt het wetsvoorstel noodzakelijk, zeggen de initiatiefnemers in de richting van de leden van de SP- en GroenLinks-fractie, die naar onderbouwing van de noodzaak van onderhavig initiatiefwetsvoorstel vroegen.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen daarnaast naar wat dit voorstel passend en evenredig maakt.

Dit voorstel is evenredig omdat het een gerichte oplossing betreft voor een unieke situatie, te weten een no deal-Brexit en de negatieve gevolgen die dit met zich meebrengt voor twee hele specifieke groepen mensen, terwijl er zoals hierboven gesteld geen andere, minder verstrekkende oplossing voorhanden is. Het feit dat het voorstel enkel de twee specifieke groepen mensen die deze gevolgen ondervinden raakt en deze groepen scherp afgebakend zijn, zonder dat het andere Nederlanders benadeelt, maakt de in het voorstel geschetste oplossing passend. Voorwaarden hiertoe zijn dat de aanvraag tot ofwel de Britse ofwel de Nederlandse nationaliteit is gedaan op een moment tussen 23 juni 2016 en zes maanden na inwerkingtreding van deze rijkswet, en dat deze Nederlander in de periode tussen 23 juni 2016 tot het tijdstip van verkrijging van de Britse nationaliteit onafgebroken hoofdverblijf heeft in het VK respectievelijk deze Brit in de periode tussen 23 juni 2016 tot het tijdstip van verkrijging van de Nederlandse nationaliteit onafgebroken hoofdverblijf heeft in Nederland.

De leden van de VVD-fractie vroegen of initiatiefnemers hebben onderzocht in hoeverre Nederlanders en Britten deze oplossing daadwerkelijk willen.

De initiatiefnemers onderhouden veelvuldig contact met de belangengroep van Nederlanders in het VK, de 3Million, en de belangengroep van Britten in Nederland/EU, British in Europe. Deze belangenorganisaties zijn bovendien een drijvende kracht geweest om tot dit initiatiefwetsvoorstel te komen. Eerder uitten zij hun zorgen in een hoorzitting in de Tweede Kamer op 5 december 2018, waarin zij hun pleidooi voor het toestaan van de dubbele nationaliteit publiekelijk hielden. Voorts zijn in het VK verschillende evenementen door de Nederlandse ambassade georganiseerd met Nederlanders aldaar, waarin de zorgen rondom nationaliteit steeds opnieuw aan bod kwamen.² Tevens deed de rijksoverheid een aantal belevenisonderzoeken onder Nederlanders in het VK en Britten in Nederland. Uit onderzoek naar Nederlanders in het VK van 3 september 2018 bleek één van de voornaamste bevindingen dat volgens de respondenten de overheid zich niet genoeg inzet voor het recht op dubbele nationaliteit als gevolg van de Brexit. Bovendien maakte 58% van de respondenten zich zorgen over het recht op dubbele nationaliteit.³ Voorts werd in januari 2019 eenzelfde belevenisonderzoek onder Britten in Nederland gepubliceerd door de rijksoverheid. 55% van de respondenten maakt zich zorgen over het recht op dubbele nationaliteit, 68% wenst meer informatie over het aanvragen van de Nederlandse nationaliteit en de gevolgen daarvan voor de Britse nationaliteit. Ten slotte wenst 64% meer informatie over het recht op de dubbele nationaliteit.⁴ Uit bovenstaande en de gesprekken met de belangengroepen concluderen initiatiefnemers dat het merendeel van de Nederlanders en Britten die in

² Zie deze verslagen en weergave van Brexit-informatieavonden: 17 mei 2017, Londen; 28 november 2017, Manchester; 18 april 2018, Southampton; 20 juni 2018, Edinburgh; 26 november 2018, Birmingham

³ Zie hiervoor het Rijksoverheid rapport van 3 september 2018, «Brexit onderzoek: Nederlanders in het VK».

⁴ Zie hiervoor het Rijksoverheid rapport van 7 januari 2019, «Brexit: beleving en informatiebehoefte Britten in Nederland».

aanmerking komen voor de maatregelen voorgesteld in dit wetsvoorstel, deze oplossing werkelijk willen.

Ten slotte merkten de leden van de VVD-fractie nog op dat de initiatiefnemers hun voorstel plaatsen in een ontwikkeling waarbij de Rijkswet op het Nederlandschap vaker uitzonderingen maakt op het uitgangspunt dat meervoudige nationaliteit zoveel mogelijk wordt voorkomen. Deze leden vroegen waarom de initiatiefnemers dat niet zien als een onwenselijke ontwikkeling en of de RWN niet zo aangepast zou moeten worden dat er minder uitzonderingen op het Nederlandse nationaliteitsrecht komen in plaats van meer.

De initiatiefnemers hebben zich er niet over willen uitlaten of in het algemeen eerdere en mogelijk toekomstige uitzonderingen op de RWN wenselijk dan wel onwenselijk zijn. Zij hebben slechts geprobeerd aan te geven dat de oplossing die zij kiezen voor een unieke situatie en een zeer beperkte, afgebakende groep Nederlanders en Britten betreft, er één is die past binnen de geschiedenis van de RWN. Een bredere discussie over de uitgangspunten van de RWN en de toekomstbestendigheid van die wet vinden de initiatiefnemers interessant, maar past wat hen betreft niet binnen de reikwijdte van dit initiatiefwetsvoorstel.

3. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie vroegen of het unieke karakter van de ontstane situatie het niet juist disproportioneel maakt om de problemen ontstaan door de Brexit via een Rijkswet, meer specifiek via de aanpassing van het Nederlandse nationaliteitsrecht, te ondervangen.

De initiatiefnemers wijzen erop dat het Nederlandse nationaliteitsrecht in de Rijkswet op het Nederlandschap is geregeld. Om dit aan te passen is het noodzakelijk uitzonderingen te creëren op de Rijkswet op het Nederlandschap. Dit is wetstechnisch de enige mogelijkheid. Uiteraard hebben de initiatiefnemers overwogen om op een andere wijze, bijvoorbeeld via amendering van de Verzamelwet Brexit, tot een oplossing te komen. Aanpassing van de Nederlandse nationaliteitswetgeving was echter niet mogelijk bij behandeling van de Verzamelwet Brexit, omdat de Verzamelwet Brexit geen rijkswet is. Een apart wetsvoorstel dat de in memorie van toelichting geschetste negatieve gevolgen die een no deal-Brexit voor Nederlanders in het VK en Britten in Nederland ondervangt, was derhalve de enige oplossing die de initiatiefnemers wetstechnisch voorhanden hadden. Dat maakt dit wetsvoorstel tevens proportioneel, zoals de leden van de VVD-fractie vroegen en zoals in de voorgaande paragraaf tevens is beschreven. De initiatiefnemers herhalen voorts, zoals zij al stelden in reactie op de Afdeling, dat zij nog altijd openstaan voor suggesties waarmee op minder verstrekkende wijze de gevolgen van een no deal-Brexit voor deze twee groepen mensen worden ingeperkt.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom initiatiefnemers pogen bepaalde gevolgen van de Brexit, namelijk rondom de verblijfsrechtelijke status van Britten in EU-lidstaten, ongedaan proberen te maken met onderhavig initiatiefwetsvoorstel terwijl dit juist een gevolg van de Brexit is.

De initiatiefnemers zijn zich bewust van de gevolgen van de Brexit die juist onderdeel van het doel dat de voorstemmers hebben proberen te bereiken. Zij hebben daar ook begrip voor. Zij signaleren daarentegen ernstige gevolgen voor twee specifieke groepen mensen, die naar aanleiding van de Brexit ernstige gevolgen ondervinden als het gaat om hun verblijfsrechtelijke status. Dit terwijl Britten, de groep waar de aan het woord zijnde leden specifiek op doelden, al voor het plaatsvinden van het Brexit-referendum in Nederland woonden. Dit wetsvoorstel ziet daarom toe op het feit dat deze mensen al tijdens het Brexit-referendum

woonachtig waren en derhalve niet op een mogelijk vertrek van het VK hebben kunnen anticiperen. Zij hadden ten tijde van hun verhuizing naar Nederland niet kunnen verwachten dat het tot deze stap van het VK zou komen. Om die reden achten initiatiefnemers het redelijk om de ernstige gevolgen die zij als gevolg van een gewijzigde verblijfsrechtelijke status bij een no deal-Brexit, te ondervangen.

4. Inhoud initiatiefwetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de initiatiefnemers van mening zijn dat Nederlanders en Britten op het moment dat het VK de EU daadwerkelijk verlaat, deze mensen een keuze moeten maken wat betreft hun nationaliteit. Zij benoemden als alternatief dat deze mensen ook een verblijfsvergunning aan kunnen vragen.

De initiatiefnemers beamen deze feitelijke constatering van de aan het woord zijnde leden. Het is echter niet het geval dat een verblijfsvergunning voor zowel Britten in Nederland als Nederlanders in het VK een permanente oplossing voor de gevolgen van een no deal-Brexit zal bieden. De praktische problemen die hieruit voortvloeien omtrent het recht op terugkeer hebben zij in de tweede paragraaf als antwoord op vragen van de SP-fractie beschreven. Daarbij komt dat voor Nederlanders in het VK geldt, dat de Britse regering zich ten opzichte van vreemdelingen in het VK onvoorspelbaar en nadelig heeft opgesteld. Juist de voorbeelden genoemd in de memorie van toelichting, waar de leden van de VVD-fractie naar verwezen, onderstrepen deze grillige opstelling van de regering van het VK en rechtvaardigen inderdaad aanpassing van de RWN om vanuit Nederlandse zijde een oplossing voor de Nederlanders aldaar te bieden. Het is immers allerm minst zeker dat het VK überhaupt een (permanente) oplossing zal bieden aan immigranten die in het VK willen verblijven. Dit terwijl het om Nederlanders gaat die, nog voor het plaatsvinden van het referendum over de Brexit, hun leven daar hebben opgebouwd en het voortzetten daarvan thans allerm minst zeker zijn. De initiatiefnemers achten dit een onbehoorlijke situatie en zijn van mening dat indien de Nederlandse regering hierbij in een oplossing kan voorzien, dat ook zou moeten doen. Dat sluit ook aan bij het streven van de regering Rutte-III, dat in het Regeerakkoord aangaf bij de Brexit onderhandelingen «speciale aandacht [te hebben] voor de positie van Nederlanders in het Verenigd Koninkrijk».⁵ De oplossing zoals voorgesteld in onderhavig initiatiefwetsvoorstel kan voor zover bekend bij de initiatiefnemers en zoals eerder gesteld, enkel gevonden worden in het toestaan van de dubbele nationaliteit voor deze mensen. Andersom geldt dat voor Britten in Nederland een verblijfsvergunning eveneens een ontoereikende oplossing biedt indien zij, net zoals momenteel het geval is, voor onbepaalde termijn in Nederland willen verblijven om het leven dat zij hier al hebben opgebouwd voort te zetten. Zoals eerder beschreven biedt een verblijfsvergunning geen oplossing voor gevolgen die onder andere het recht op terugkeer en het kiesrecht betreffen. Meer in algemene zin sluit dit wetsvoorstel aan bij voorstellen zoals die ook in andere Europese lidstaten van kracht zijn, zoals Duitsland en Oostenrijk. Daar is eveneens nadrukkelijk gekozen voor symmetrie – het toestaan van de dubbele nationaliteit geldt zowel voor de Duitse of Oostenrijkse als voor de Britse persoon. Bijkomend voordeel is het signaal aan de Britse regering dat hiervan uitgaat. Het toont aan dat Europese lidstaten zorgvuldig met (de rechten van) mensen met een Britse nationaliteit op Europese bodem willen omgaan. Dat leidt hopelijk tot reciprociteit vanuit Britse zijde. De leden van de VVD-fractie vroegen daarbij of de initiatiefnemers willen beweren dat de Nederlandse overheid zich ook onvoorspelbaar heeft gedragen.

⁵ Regeerakkoord 2017–2021, «Vertrouwen in de Toekomst», 49.

De initiatiefnemers wijzen de aan het woord zijnde leden erop dat zij juist hebben aangegeven de Nederlandse regering erkentelijk te zijn voor de handreiking die zij aan Britten in Nederland heeft gedaan. Feit blijft dat deze handreiking beperkt is tot het garanderen van verblijf van deze groep in Nederland, namelijk tot 15 maanden. Het is niet zeker wat de situatie na deze overgangperiode zal zijn en voor de Britten die het hier betreft, namelijk die al vóór het referendum over de Brexit zich hier gevestigd hebben, achten initiatiefnemers dit niet een uitgangspunt waarop mensen hun toekomst kunnen voortbouwen. Het betekent immers weinig meer dan uitstel van de beslissing of iemand zijn of haar leven in Nederland op dezelfde wijze wil voortzetten, oftewel Nederlander worden of Brit blijven met alle fundamentele gevolgen die voortvloeien uit het verlies van het Unieburgerschap van dien.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of het feit dat Britten op den duur gelijkgesteld worden aan andere derdelanders in plaats van EU-burgers niet juist een logische consequentie is van het feit dat het VK uit de EU stapt. Dit omdat, zo meenden de aan het woord zijnde leden, het VK op democratische wijze besloten heeft niet meer onderdeel van de EU te willen zijn. De initiatiefnemers beamen deze feitelijke constatering. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts waarom Nederland haar nationale wetgeving moet aanpassen om deze bewust gemaakte keuze te ondervangen. Juist het verlies van het Unieburgerschap voor Britten gaat volgens hen gepaard met de terugtrekking van het VK uit de EU en is de keuze die het VK gemaakt heeft. De aan het woord zijnde leden vroegen of de initiatiefnemers het aan de Nederlandse overheid vinden om dit terug te draaien.

De initiatiefnemers menen dat de Nederlandse overheid in principe niets hoeft terug te draaien. Wat de Nederlandse overheid wél kan doen is een passende oplossing te vinden voor de Nederlanders in het VK en de Britten in Nederland die ernstige gevolgen van een no deal-Brexit ondervinden. Onderhavig initiatiefwetsvoorstel is in eerste plaats bedoeld als vangnet voor Nederlanders in het VK, die grote consequenties ondervinden bij een no deal-Brexit waar het bieden van de dubbele nationaliteit een oplossing voor is. Daarbij hechten de initiatiefnemers, zoals toegelicht in de memorie van toelichting en hierboven, aan de symmetrie die gebruikelijk is in het nationaliteitsrecht en hebben daarom besloten dit tevens voor de Britten in Nederland te regelen. Bovendien houden zij er rekening mee dat een dergelijke regeling voor de Britten hier een positief effect kan hebben op de houding van de Britse regering tegenover Nederlandse burgers aldaar.

Natuurlijk is de consequentie van het uittreden van het VK uit de EU, dat het VK en daarmee de Britten hun Unieburgerschap verliezen. Dat is ook de reden dat dit wetsvoorstel ziet op personen die sinds het Brexit-referendum onafgebroken verblijf in enerzijds het VK (Nederlanders) en anderzijds Nederland (Britten) hebben gehad. Het wetsvoorstel geldt nadrukkelijk niet voor personen die ná het Brexit-referendum in respectievelijk het VK of Nederland zijn gaan wonen, aangezien zij op dat moment al van uittreding van het VK uit de EU op de hoogte waren of hadden kunnen zijn. Voor hen geldt inderdaad, zoals de leden van de VVD-fractie terecht stelden, dat zij te maken hebben met een nieuwe realiteit die voortvloeit uit de keuze die door het VK is gemaakt om het lidmaatschap van de Unie op te zeggen. Voor die groepen Britten en Nederlanders die hun verblijf echter al voor het Brexit-referendum in respectievelijk Nederland en het VK hadden, geldt dat de Nederlandse regering alles in het werk zou moeten stellen wat kan om een vangnet te bieden voor deze Nederlanders en Britten die hun rechten en verblijf in respectievelijk het VK of Nederland niet zeker zijn. Wat de initiatiefnemers betreft is het derhalve zeker aan de Nederlandse overheid om een oplossing te vinden voor de onzekerheid waarin deze mensen verkeren. Zoals in de memorie

van toelichting onderbouwd heeft Nederland enkel het nationaliteitsrecht tot haar beschikking om op unilaterale wijze een oplossing te bieden. Met onderhavig wetsvoorstel wordt deze oplossing geboden, zonder dat Nederland daar op enige wijze negatieve consequenties van ondervindt. Er verandert tenslotte in de praktijk niets voor Nederland zelf: voor Nederlanders in het VK wordt de bestaande situatie voortgezet en Britten in Nederland kenden dankzij hun Unieburgerschap al vele gelijke rechten en plichten die zij zullen behouden. Dat maakt het toestaan van een tweede nationaliteit onder deze unieke omstandigheden voor deze unieke, beperkte groep eveneens proportioneel, zoals de leden van de VVD-fractie meerdere malen vroegen. De initiatiefnemers zien derhalve geen reden voor Nederland om haar nationale wetgeving niet aan te passen om deze negatieve consequenties als gevolg van de Brexit voor deze specifieke groepen mensen, te ondervangen.

5. Voorwaarden

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de keuze is gemaakt dat één van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor voorgestelde maatregel, is dat de aanvraag voor dan wel de Britse, dan wel de Nederlandse nationaliteit moet zijn gedaan tussen 23 juni 2016 en zes maanden na de inwerkingtreding van deze Rijkswet. Zij wilden daarbij weten waarom niet is gekozen voor 29 maart 2017, de datum waarop de Britse regering kennis gaf van het voornemen tot uittreden en het Brexitproces formeel van start ging.

Met de datum van 23 juni 2016 is aangesloten bij de datum waarop het Brexit-referendum is gehouden. Voor aanvragen om de Britse of Nederlandse nationaliteit gedaan na deze datum, gaan de initiatiefnemers ervan uit dat deze zijn gedaan om (verblijfs)rechten na de uittreding van het VK veilig te stellen. Er is niet gekozen voor 29 juni 2017, de datum waarop het VK formeel kennis gaf van uittreding uit de EU, waar de aan het woord zijnde leden vroegen. De Britse regering heeft immers vóór het referendum uitdrukkelijk aangegeven de uitslag daarvan als bindend te beschouwen, zodat reeds op 23 juni 2016 duidelijk was dat het VK de EU zou verlaten. De initiatiefnemers zien daarom geen reden om 29 juni 2017 in plaats van 23 juni 2016 aan te houden, aangezien het voorstelbaar is dat mensen na de laatstgenoemde datum al zijn gaan handelen om hun (verblijfs)rechten zeker te stellen.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie waarom een aanvraag moet kunnen worden gedaan tot zes maanden na de inwerkingtreding van deze Rijkswet.

Met de mogelijkheid om tot zes maanden na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een aanvraag te doen wordt voorkomen dat Nederlanders in het VK en Britten in Nederland zich genooddaakt voelen om reeds vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de respectievelijk Britse of Nederlandse nationaliteit te verkrijgen. Dat leidt tot ongewenste gevolgen als dit wetsvoorstel onverhoopt niet, of niet tijdig, in werking treedt. Om beide groepen de benodigde zekerheid te bieden, is de voorgestelde regeling ook van toepassing op aanvragen gedaan tot uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit heeft verder niets te maken met het parlementaire proces in Nederland in plaats van de Brexit, zoals de aan het woord zijnde leden vroegen. Op deze manier hoeven Nederlanders in het VK en Britten in Nederland niet op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te anticiperen, maar kunnen zij de inwerkingtreding daarvan afwachten. Het geeft de Nederlandse overheid bovendien de gelegenheid om de bekendmaking van deze regeling afdoende te communiceren richting belanghebbenden. Daar komt nog bij dat het doen van een aanvraag voor de Britse of Nederlandse nationaliteit niet gelijk staat aan het verkrijgen daarvan. Tot het moment dat de

gevraagde nationaliteit is verkregen, zijn de (verblijfs)rechten van de aanvrager niet gegarandeerd.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie over de inwerkingtreding van deze rijkswet hebben de initiatiefnemers besloten dit afhankelijk te maken van het moment van uittreding van het VK en de inhoud van een eventueel uittredingsakkoord. Daarom wordt via een tweede nota van wijziging geregeld dat een inwerkingtredingsbesluit pas wordt genomen indien het VK de EU verlaat of heeft verlaten en geen akkoord is bereikt waarin de rechten van Nederlanders in het VK en Britse onderdanen in Nederland voldoende zijn gewaarborgd. De term «voldoende» laat hierbij enige beoordelingsruimte. Dat is noodzakelijk, omdat vooraf niet is in te schatten of, en zo ja welke regeling wordt getroffen om de rechten van Unieburgers over en weer te borgen. Initiatiefnemers achten de rechten van de betrokken Unieburgers in ieder geval voldoende gewaarborgd indien hen een vergelijkbare positie wordt gegeven zoals is geregeld in het terugtrekkingsakkoord van 14 november 2014, voor zover het betreft de (verblijfs)rechten binnen het VK. Er is niet voor gekozen deze wet van rechtswege, en dus automatisch, in werking te laten treden op het moment dat het VK de EU verlaat. De voortdurende onduidelijkheid over de terugtrekking van het VK uit de EU, in het bijzonder over de inhoud van een eventueel akkoord op het gebied van burgerrechten, heeft ertoe geleid dat niet voor deze variant is gekozen: gelet op de vele mogelijke varianten van mogelijke uittredingsakkoorden zal dit tot onaanvaardbare rechtsonzekerheid leiden over de vraag of en wanneer deze wet in werking treedt, of is getreden. Met de voorgestelde regeling wordt deze rechtsonzekerheid vermeden.

Voorts wordt via dezelfde nota van wijziging een regeling getroffen voor het verval van deze rijkswet. Deze rijkswet komt onverwijld te vervallen indien na inwerkingtreding van deze rijkswet alsnog een uittredingsakkoord gesloten wordt waarin de rechten van Unieburgers voldoende zijn gewaarborgd. Dit verval gebeurt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Ook kan deze wet op andere grond komen te vervallen, bijvoorbeeld als deze wet materieel is uitgewerkt en door tijdsverloop geen nieuwe optieverzoeken meer zijn te verwachten.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook waarom niet gekozen is voor een beperkte spijtoptantenregeling nu de onderhavige wet niet actief aansluit bij het moment van uittreding.

De initiatiefnemers begrijpen het idee van de aan het woord zijnde leden. Vergelijkbaar is hierbij uiteraard de regeling zoals voorgesteld in het amendement Voortman/Sjoerdsma, Kamerstukken II 2015/16, 33 852, nr. 49. Zij hebben echter niet gekozen voor een optierecht waarmee het Nederlanderschap weer kan worden herkregen. Met de voorgestelde regeling wordt voorkomen dat het Nederlanderschap verloren gaat, zodat het niet nodig is dit verlies achteraf te repareren. Dat zou niet alleen meer bureaucratische gevolgen hebben en dus kosten met zich meebrengen, ook biedt de voorgestelde regeling Nederlanders in het VK meer zekerheid dan een optierecht, dat immers een handeling vereist om het Nederlanderschap te verkrijgen. Nu hoeft de betrokkene daar niets voor te doen, wat zowel voor de overheid als de persoon zelf de meest optimale situatie biedt. Overbodig hierbij te vermelden is dat de Nederlandse overheid natuurlijk niet in een dergelijk optierecht voor Britten in Nederland kan voorzien. Dat is geheel aan de Britse overheid.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of de initiatiefnemers kunnen toelichten waarom ervoor gekozen is dat slechts sprake moet zijn van onafgebroken hoofdverblijf in respectievelijk Nederlander en het VK in de periode tussen 23 juni 2016 tot het tijdstip van verkrijging van de nieuwe nationaliteit. Zij zijn benieuwd waarom niet wordt aangesloten bij de periode van onafgebroken hoofdverblijf, zoals die nu geldt voor het verkrijgen van het Nederlanderschap.

De initiatiefnemers vermoeden dat bij de leden van de VVD-fractie de indruk is ontstaan dat de vijfjaarstermijn zou komen te vervallen. De voorgestelde regeling voor Britten in Nederland bepaalt dat de afstandsverplichting uit de Rijkswet op het Nederlandschap, onder specifieke voorwaarden, niet op deze groep van toepassing is. De overige voorwaarden uit de Rijkswet op het Nederlandschap voor naturalisatie of optie blijven onverminderd gelden, waaronder de vijfjaarstermijn. De voorgestelde uitzondering leidt er dus niet toe dat Britten die de vijfjaarstermijn niet hebben volgemaakt versneld in aanmerking komen voor naturalisatie. Ook de voorziene regeling voor Nederlanders in het VK betreft (enkel) een uitzondering op de Nederlandse nationaliteitswetgeving, en laat de toepasselijkheid van het Britse nationaliteitsrecht vanzelfsprekend onverlet. De vraag van de aan het woord zijnde leden of met dit wetsvoorstel ook mensen in aanmerking komen voor het Nederlandschap die de vijfjaarstermijn niet hebben volgemaakt, is derhalve niet van toepassing.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom in het kader van wederkerigheid en daarmee het belang een zoveel mogelijk gelijke regeling voor zowel Britten in Nederland als Nederlanders in het VK, op het punt van het voorstelde optierecht vanaf geweken is en op dit punt niet voor beide gevallen een optierecht in te voeren.

De initiatiefnemers wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat het niet mogelijk is om te voorzien in een optierecht voor Britten die eerder de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen en, ingevolge artikel 6a van de Rijkswet op het Nederlandschap, afstand hebben moeten doen van hun Britse nationaliteit. De Nederlandse overheid heeft immers geen rechtsmacht over het Britse nationaliteitsrecht en kan een eerder verlies van de Britse nationaliteit daarom niet ongedaan maken. Die mogelijkheid bestaat wel ten aanzien van voormalig Nederlanders die als gevolg van het vrijwillig verkrijgen van de Britse nationaliteit het Nederlandschap zijn verloren.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie waarom de initiatiefnemers in dit geval het optierecht gerechtvaardigd achten, ten opzichte van eerdere situaties voor 23 juni 2016, waarin Nederlanders de bewuste keuze maakten te naturaliseren tot Brit en daarmee afstand nemen van hun Nederlandse nationaliteit.

De situatie voor en na 23 juni 2016 is wat de initiatiefnemers betreft van wezenlijk verschil. Voor 23 juni 2016 was er nog geen sprake van dat het VK de EU zou verlaten en dat daarmee het verblijfsrecht van Unieburgers, en dus ook Nederlanders, in het VK in gevaar zou komen. Wanneer iemand destijds tot Brit zou naturaliseren, zou dat wat initiatiefnemers betreft een eigen keuze zijn die als gevolg zou hebben dat het Nederlandschap verloren gaat. Hiervoor zouden Nederlanders bewust hebben gekozen, terwijl dat niet noodzakelijk zou zijn om fundamentele rechten zoals het verblijfsrecht zeker te stellen. Ná 23 juni 2016 was dit nadrukkelijk wel het geval, omdat (net als nu overigens) het volstrekt onzeker was onder welke voorwaarden het VK de EU zou verlaten en wat dat zou betekenen voor het verblijfsrecht van deze Nederlanders. Initiatiefnemers kunnen zich goed voorstellen dat Nederlanders om bijvoorbeeld hun verblijfsrecht zeker te stellen, destijds uit noodzaak al gekozen hebben de Britse nationaliteit aan te nemen. Met alle gevolgen voor de fundamentele rechten en emotionele opgave die gepaard gaan bij het opgeven van de oorspronkelijke nationaliteit van dien. Initiatiefnemers komen nu met deze oplossing voor Nederlanders in het VK en hebben er bewust voor gekozen de mensen die deze keuze tegen wil en dank al gemaakt hadden, de mogelijkheid te bieden dit terug te draaien. Zij konden immers nog niet weten dat deze mogelijkheid zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel, in de toekomst geboden zou worden. Op deze wijze wordt het gelijkheidsbeginsel nageleefd.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de initiatiefnemers kunnen ingaan op de huidige hoofdregel van de Rijkswet op het Nederlandschap, die stelt dat men de Nederlandse nationaliteit verliest bij het verkrijgen van een andere nationaliteit, en of de initiatiefnemers kunnen aangeven of er bij de uitzonderingsgronden ook uitzonderingen bestaan specifiek voor een bepaalde nationaliteit zoals de initiatiefnemers in hun wetsvoorstel voorstellen.

De huidige Rijkswet op het Nederlandschap bepaalt dat het Nederlandschap van een meerderjarige verloren gaat als vrijwillig een andere nationaliteit wordt verkregen. Op deze hoofdregel bestaan drie uitzonderingen: het Nederlandschap gaat niet verloren als de verkrijger in het land van die andere nationaliteit is geboren en daar ten tijde van de verkrijging hoofdverblijf heeft, als minderjarige ten minste vijf jaar onafgebroken in het lang van die andere nationaliteit hoofdverblijf heeft gehad, of als de verkrijger gehuwd is met een persoon die de andere nationaliteit bezit. Er is geen uitzondering specifiek gericht op een bepaalde nationaliteit.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts naar duiding van de initiatiefnemers van de stelling dat de ooit zo stevige hoofdregel van de Rijkswet op het Nederlandschap weinig eenduidigs meer over is. Zij maakten zich daarbij zorgen dat onderhavig initiatiefwetsvoorstel verder zou bijdragen aan die uitholling.

De initiatiefnemers duiden dit graag nader voor de aan het woord zijnde leden. Zij baseren deze uitspraak niet op absolute cijfers, zoals de leden vroegen, maar op de in de wet opgenomen uitzonderingen in de afgelopen jaren. Zo wijzen de initiatiefnemers erop dat voor de tienjaars-termijn waarna het Nederlandschap verloren gaat bij verblijf in het buitenland, verblijf in andere Unielanden als binnenlands verblijf gezien wordt. Dit omwille van het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie. Ook werden, bij wijziging van de RWN in 2003, uitzonderingen in de wet opgenomen voor echtgenoten in nationaliteitsrechtelijk gemengde huwelijken, kinderen uit voornoemde huwelijken en tweede-generatie migranten die werden toegestaan hun oorspronkelijke nationaliteit te behouden bij naturalisatie in een andere verdragsstaat. Dit betrof steeds algemeen geldende uitzonderingen, omvangrijk in het kader van tijd en doelgroep. Dit in tegenstelling tot onderhavig initiatiefwetsvoorstel, dat juist ziet op een kleine, in omvang en tijd beperkte groep. Zij hebben derhalve niet de verwachting dat de in de RWN gelegen balans daarmee verandert.

Het klopt dat, zoals de aan het woord zijnde leden suggereren, een deel van de Nederlanders of Britten die respectievelijk de Britse of Nederlandse nationaliteit willen verkrijgen, al vallen onder de uitzonderingsgronden die de RWN kent zoals hierboven beschreven. Het aantal Nederlanders en Britten dat daarom met onderhavig initiatiefwetsvoorstel in aanmerking komt voor een de dubbele nationaliteit, terwijl dit onder de bestaande uitzonderingsgronden niet het geval zou zijn, wordt daarom verder beperkt. Initiatiefnemers beschikken niet over exacte cijfers, maar het is natuurlijk dat een deel van de Nederlanders in het VK bijvoorbeeld met een Brit gehuwd zal zijn en Britten in Nederland met een Nederlander. Dat maakt dat het aantal mensen dat van onderhavig initiatiefwetsvoorstel gebruik zal maken om de dubbele nationaliteit te verkrijgen, in ieder geval kleiner zal zijn dan het totaal aantal in het VK woonachtige Nederlanders en in Nederland woonachtige Britten.

6. Mogelijke gevolgen Brexit bij no deal-scenario

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom onderhavig wetsvoorstel niet afhankelijk gemaakt wordt van een no deal-scenario waarin het VK haar belofte aan EU-burgers niet nakomt. Zij vroegen zich af waarom de

initiatiefnemers niet voorgesteld hebben dit wetsvoorstel alleen in werking te laten treden in dat scenario en het anders te laten vervallen. Zoals in de voorgaande paragraaf gesteld hebben de initiatiefnemers naar aanleiding van de vragen van de VVD-fractie over de inwerkingtreding en het verval van deze Rijkswet, een tweede nota van wijziging ingediend. Hiermee wordt besloten tot inwerkingtreding en verval van de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij wat betreft de inwerkingtreding dit het geval is bij het verlaten van het VK van de EU geen akkoord is bereikt waarin de rechten van Nederlanders in het VK en Britse onderdanen in Nederland voldoende zijn gewaarborgd en wat betreft het verval dit het geval is indien na uittreding van het VK uit de EU alsnog een akkoord wordt bereikt waarin de rechten van Nederlanders in het VK en Britten in Nederland voldoende zijn gewaarborgd.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie hoe de initiatiefnemers de wens van de EU en het VK beoordelen om een no deal-Brexit te vermijden en uittreding plaats te laten vinden middels een terugtrekkingsakkoord waarin wederzijdse burgerrechten zijn vastgelegd. Vanzelfsprekend steunen de initiatiefnemers deze inzet van beide kanten. Zolang er echter nog geen akkoord gesloten is, houden zij echter nog altijd nadrukkelijk rekening met het no deal-scenario. De behandeling van en stemmingen over de deal die zowel de EU als premier May steunen geeft daar ook alle aanleiding toe. Initiatiefnemers zijn ook bekend met de zogenaamde «ringfencing»-amendementen, waar naast de leden van de VVD-fractie ook de leden van de D66-fractie op doelden en waarin recentelijk door het Britse parlement de positie is ingenomen om wederzijdse burgerrechten in een no deal-scenario te behouden. Hoewel de initiatiefnemers dit initiatief toejuichen, is dit helaas geen alomvattende oplossing voor de Nederlanders in het VK en de Britten in Nederland. Deze oplossing is weliswaar door het Britse parlement aangenomen maar nog niet in wetgeving vastgelegd en daarmee onzeker of deze oplossing overeind blijft in een no deal-scenario. Bovendien, met het aanstaande vertrek van premier May en de mogelijke opvolging door een Brexiteer is aan nog meer onvoorspelbaarheid onderhevig. Derhalve kunnen Nederlanders en Britten geen zekerheid ontlenen aan deze oplossing. Deze onvoorspelbaarheid maakt dat Nederland een unilateraal vangnet kan en moet bieden voor deze twee groepen mensen. Dat kan met het verlenen van de dubbele nationaliteit, wat problemen van deze mensen oplost als gevolg van een no deal-Brexit, die op geen andere manier dan bekend bij de initiatiefnemers op te lossen zijn.

De leden van de VVD-, SGP-, D66- en de GroenLinks-fracties vroegen in dit verband ook waarom de reeds genomen maatregelen door de Nederlandse regering en het meewerken aan de oproep van de Europese Commissie aan de EU-lidstaten om Britten in de EU verblijfsrecht te geven, geen permanente en toereikende oplossing is, en waarom onderhavig voorstel derhalve nog nodig, proportioneel en gerechtvaardigd is om te voorkomen dat betrokkenen moeten kiezen tussen de Britse of de Nederlandse nationaliteit.

Na de Brexit zullen Nederlanders in het VK niet langer in een EU-land wonen, en Britten in Nederland het Unieburgerschap verliezen. Ondanks de maatregelen die al genomen zijn heeft dit negatieve consequenties voor beide groepen, zeggen initiatiefnemers richting de leden van de SGP- en D66-fractie, die vroegen wat de concrete gevolgen zijn als onderhavig wetsvoorstel geen doorgang vindt. Allereerst raakt dit het recht op verblijf en terugkeer. Nederlanders in het VK zullen na vijf jaar verblijf buiten het VK hun verblijfsrecht verliezen. Het is allerm minst duidelijk onder welke voorwaarden zij weer terug zouden kunnen keren. Dit wordt alleen maar versterkt door de grillige houding van het VK jegens immigranten. In de praktijk levert dit problemen op als een Nederlander, woonachtig in het VK, bijvoorbeeld voor langere tijd terug naar Nederland wil om voor een familielid te zorgen. Afhankelijk van de duur van deze

zorg, is het mogelijk dat de Nederlander zijn/haar rechten in het VK verliest door afwezigheid. Met Brits burgerschap leven deze zorgen en problemen niet. Andersom geldt hetzelfde voor een Brit in Nederland, die tijdelijk terug naar het VK wil om voor bijvoorbeeld familie te zorgen. In het geval van een no deal verliest deze Brit al na 6 maanden afwezigheid het verblijfsrecht in Nederland. Daarnaast is, zoals de initiatiefnemers tevens in de memorie van toelichting hebben aangegeven, de overgangsregeling van de Nederlandse overheid van 15 maanden geenszins een permanente oplossing voor Britten in Nederland, omdat dit slechts uitstel van de keuze is of Britten hier onder de Nederlandse of Britse nationaliteit hun leven voortzetten. Beide keuzes gaan gepaard met verregerende gevolgen die zien op het verblijfsrecht, het recht op terugkeer, het kiesrecht, studiekosten en de emotionele opgave die gepaard zou gaan bij het opgeven van de oorspronkelijke nationaliteit. Dat maakt dit voorstel, ondanks de al genomen maatregelen, nodig en gerechtvaardigd. De oplossing is proportioneel, zo herhalen de initiatiefnemers, omdat de voorgestelde maatregelen oplossingen bieden in een unieke situatie voor twee afgebakende, beperkte groepen mensen, terwijl een minder verstrekkende oplossing die hetzelfde doel dient, niet voorhanden is. Voor het antwoord op de vraag waarom het toekennen van verblijfsrecht en het verlenen van een permanente verblijfsvergunning, waar de leden van de GroenLinks- en de VVD-fractie naar vroegen, verwijzen initiatiefnemers om herhaling te voorkomen naar paragraaf 2, waar zij deze vraag van de leden van de SP-fractie hebben beantwoord. Voor zowel Nederlanders in het VK als Britten in Nederland geldt voorts dat zij actief en passief kiesrecht verliezen voor Europese en lokale verkiezingen. De voorgestelde maatregelen van zowel de Britse als Nederlandse regering regelen niets met betrekking tot het kiesrecht, hetgeen volgens de initiatiefnemers net zo goed essentiële burgerrechten zijn. Het feit dat, zoals hierboven beargumenteerd, de al genomen maatregelen geen alomvattende oplossingen bieden, maakt dat het argument om te komen tot onderhavig initiatiefwetsvoorstel, zoals de leden van de VVD-fractie vroegen, nog steeds staat.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoeveel van de 100.000 Nederlanders in het VK ook daadwerkelijk lang genoeg in het VK woonachtig zijn om te voldoen aan de eisen van naturalisatie aldaar. Immigranten moeten in het VK 6 jaar (5 jaar indien sprake is van een huwelijk of geregistreerd partnerschap met een Brit) in het VK hebben gewoond om aan de eisen van naturalisatie te voldoen. Exacte cijfers hierover zijn moeilijk voorhanden te hebben omdat er geen inschrijvings- of uitschrijvingsplicht in het VK bestaat. De University of Oxford doet daarentegen jaarlijks onderzoek naar de verblijfsduur van migranten in het VK.⁶ Uit dit onderzoek blijkt dat over de gehele linie 69% van niet-Britse burgers afkomstig uit de EU, meer dan 5 jaar in het VK wonen. Wanneer dit percentage wordt genomen van niet-Britten met een Nederlandse nationaliteit, zou dat betekenen dat rond de 65.000 Nederlanders in het VK nu al aan de eisen kunnen voldoen.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts waarom initiatiefnemers ervoor hebben gekozen onderhavig wetsvoorstel in te dienen ondanks dat, volgens de aan het woord zijnde leden, dit de onderhandelingspositie van de EU-27 zou doorbreken om te komen tot vertrek mét terugtrekkingsakkoord.

De initiatiefnemers wijzen erop dat Nederland met onderhavig wetsvoorstel niet als enige een vangnet biedt voor de eigen burgers in het VK en Britten in het eigen land. Zij wijzen erop dat onder andere Duitsland

⁶ Oxford University, «The Migration Observatory», 2019, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/permanent-or-temporary-how-long-do-migrants-stay-in-the-uk/>.

en Oostenrijk soortgelijke wetgeving hebben geïntroduceerd en dat dit geenszins effect heeft gehad op de onderhandelingspositie van de EU-27. Ook in deze landen, net zoals initiatiefnemers beogen, wordt het bieden van de dubbele nationaliteit voor deze mensen als vangnet, complementair aan en ondersteunend van de onderhandelingspositie van de EU-27. Zij zijn van mening dat het leven van Nederlanders in het VK en Britten in Nederland niet gegijzeld mag worden door de nog altijd lopende onderhandelingen. Zoals eerder gesteld hebben deze mensen, ook met het uitstellen van de uittredingsdatum, geen enkele zekerheid waarop zij hun toekomst kunnen bouwen. De initiatiefnemers achten dit geen behoorlijke situatie. De maatregelen in onderhavig initiatiefwetsvoorstel bieden een oplossing voor deze twee specifieke groepen mensen.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of problemen als het mislopen van voordelen wat betreft studiekosten via het nationaliteitsrecht moeten worden opgelost en of er geen lichtere middelen zijn die hieraan tegemoetkomen, zoals een verblijfsvergunning.

De initiatiefnemers wijzen erop dat het behoud van de voordelen rondom studeren en studiekosten die Nederlandse studenten in het VK en Britse studenten in Nederland genieten slechts één van de negatieve gevolgen van een no deal-Brexit is die wordt weggenomen. Dit bestaat naast de eerder genoemde gevolgen voor verblijf en terugkeer, het kiesrecht en de rechten die voortvloeien uit het Unieburgerschap. Juist studenten die voor een meerjarige studie hebben gekozen en waarvan onzeker is of zij door verval van hun verblijfsrecht in Nederland dan wel het VK na tijdelijk verblijf in het buitenland – wat bijvoorbeeld door stage of tijdelijke terugkeer naar familie niet ondenkbaar is – kunnen terugkeren om hun studie af te ronden, beschouwen initiatiefnemers als een onwenselijke situatie. Dit wordt tevens niet opgelost met een verblijfsvergunning. Met het toestaan van de dubbele nationaliteit wordt het verblijfsrecht van deze twee groepen mensen en de garantie dat zij hun studie kunnen voortzetten, verzekerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen of er daadwerkelijk Nederlanders zijn die momenteel werkzaam zijn als gemeenteraadslid en om welke aantallen dit gaat.

Hoewel exacte cijfers bij de initiatiefnemers niet bekend zijn, zijn er inderdaad Nederlanders die zich in het VK kandidaat hebben gesteld als gemeenteraadslid aldaar. De persoonlijke verhalen van deze Nederlanders zijn bekend bij de initiatiefnemers.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie welk deel van de groep Britten in Nederland daadwerkelijk in aanmerking komt voor naturalisatie, hoe de initiatiefnemers aankijken tegen het feit dat de benoemde onzekerheden worden veroorzaakt door keuzes van de Britse bevolking en de Britse regering zelf en het feit dat Britten in Nederland eerder de keuze hebben gemaakt de Britse nationaliteit te behouden, ondanks dat zij zich in Nederland vestigen.

Dit wetsvoorstel is van toepassing op Britten die de aanvraag tot het Nederlanderschap hebben gedaan of doen op een moment tussen 23 juni 2016 en zes maanden na inwerkingtreding van deze wet, mits die Brit in de periode tussen 23 juni 2016 tot het tijdstip van verkrijging van de Nederlandse nationaliteit hoofdverblijf heeft in Nederland. Het deel Britten woonachtig in Nederland dat al op andere wijze aanspraak maakt op de dubbele nationaliteit vanwege bestaande uitzonderingsgronden in de Rijkswet op het Nederlanderschap, hoeft vanzelfsprekend geen aanspraak op deze regeling te maken. Voor het antwoord op de vraag hoe de initiatiefnemers aankijken tegen het feit dat de benoemde onzekerheden gevolg zijn van de keuze van de Britten en de Britse regering zelf, verwijzen zij terug naar paragraaf 4 van deze nota, waar de leden van de

VVD-fractie om dezelfde appreciatie vroegen. Initiatiefnemers kijken verder neutraal aan tegen het feit dat Britten in Nederland eerder de keuze hebben gemaakt om de Britse nationaliteit te behouden, ondanks dat zij zich in Nederland vestigden. Dit was immers geen kwestie, aangezien het Unieburgerschap betekende dat er geen enkele reden was om de eigen nationaliteit op te geven als voorwaarde voor vestiging in Nederland. Dat is een van de grote voordelen die het Unieburgerschap met zich meedraagt en waar mensen terecht gebruik van maken. De keuze destijds om wel of niet het Nederlanderschap aan te nemen is derhalve wat initiatiefnemers betreft niet relevant. Het feit dat, zoals de leden van de VVD-fractie benoemden, al sinds 2016 onzekerheid heerst onder Britten over de vraag of zij in Nederland konden blijven, doet daar wat de initiatiefnemers betreft ook niets aan af. Het gaat er immers om dat deze mensen al tijdens het Brexit-referendum woonachtig waren en derhalve niet op een mogelijk vertrek van het VK uit de EU hebben kunnen anticiperen. Zij hadden ten tijde van hun verhuizing naar Nederland niet kunnen verwachten dat het tot deze stap van het VK zou komen. Daarbij zijn initiatiefnemers van mening dat de emotionele opgave die gepaard gaat met het opgeven van je oorspronkelijke nationaliteit maakt dat dit geen keuze is die van de ene op de andere dag gemaakt is. Juist de onvoorspelbaarheid rondom het wel of niet komen tot een uittredingsakkoord, maakt dat van deze mensen niet verlangd kan worden om een dergelijke, verregaande keuze te maken, anticiperend op zeer onvoorspelbare politieke ontwikkelingen. Het gaat hier immers om rechten die gepaard gaan met nationaliteit, zoals kiesrecht en het recht op terugkeer, die – zoals ook de Afdeling betoogde – het nationaliteitsrecht een essentiële kwestie maken. Het verkrijgen of behouden van nationaliteit is dus niet, zoals de leden van de VVD-fractie impliceerden, enkel een administratieve handigheid. Het gaat om essentiële kwesties die de directe levenssfeer raken. Het verlies hiervan geeft grote nadelige gevolgen. Initiatiefnemers zien voorts, zoals eerder onderbouwd is, geen andere oplossing voor de genoemde nadelige gevolgen dan onderhavig wetsvoorstel. Het gaat er wat initiatiefnemers betreft dan ook niet om of iemand een nationaliteit «verdiend heeft», zoals de leden van de VVD-fractie vroegen. Britten die de Nederlandse nationaliteit willen bemachtigen zullen voor het overige gewoon moeten voldoen aan de bestaande criteria. Het gaat erom dat deze twee afgebakende, specifieke groepen mensen hun leven zoals zij dat hebben opgebouwd en wensen voort te zetten, ook kunnen doen. De vraag van de leden van de VVD-fractie waarom Nederland hiertoe het nationaliteitsrecht moet aanpassen, is eerder in deze nota behandeld. Dit is de enige manier waarop de Nederlandse regering op unilaterale wijze voor Nederlanders in het VK en Britten in Nederland een oplossing kan bieden voor de problematische gevolgen bij een no deal-Brexit.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen de initiatiefnemers in hoeverre de door hen voorgestelde negatieve consequenties voor de betrokkenen in de praktijk zullen worden beperkt door de opgebouwde verworven rechten op grond van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

Het is zeer onzeker hoe zal worden geoordeeld over een eventueel beroep op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. De initiatiefnemers achten dit geen wenselijke situatie, omdat het juridisch onvoldoende basis biedt om fundamentele rechten als het verblijfsrecht van afhankelijk te laten zijn. Het ligt bovendien niet in de rede te veronderstellen dat deze beginselen zo ver gaan dat eenmaal aan het Unierecht ontleende rechten behouden blijven in het geval een lidstaat ervoor kiest de EU te verlaten en het Unierecht niet langer van toepassing is. Dat is immers inherent aan het gegeven dat het VK de EU verlaat. De grillige houding van de Britse regering jegens immigranten en de rol die dit onderwerp in het Brexit-referendum speelde doet daarbij vermoeden dat deze er weinig aan

gelegen is op basis van de genoemde beginselen de aan het Unierecht ontleende rechten toe te staan aan EU-burgers.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen ten slotte of het gerechtvaardigd is dat Britten woonachtig in het VK die weliswaar niet in Nederland werkzaam zijn maar wel bestendige gezinsverbanden met in Nederland wonende familieleden hebben, wel in het ergste geval als gevolg van de Brexit visa en verblijfsvergunning moeten aanvragen. Initiatiefnemers begrijpen wat de aan het woord zijn leden met hun vraag bedoelen, maar moeten de vraag desondanks bevestigend beantwoorden. Deze Britten voldoen immers niet aan het vereiste dat zij ten tijde van het Brexit referendum op 23 juni 2016 en zes maanden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel onafgebroken verblijf hebben gehad in Nederland. Wat betreft initiatiefnemers gaat het erom dat met dit wetsvoorstel een oplossing geboden wordt voor de zeer specifiek afgebakende groepen Nederlanders en Britten die eerder door gebruik te maken van hun Unierecht in respectievelijk het VK en Nederland zijn gaan wonen, en vervolgens door de Brexit – specifiek bij een no deal – ernstige gevolgen ondervinden inzake hun verblijfsrecht en andere rechten en plichten voortvloeiend uit het Unierecht. Initiatiefnemers hebben voor deze specifieke afbakening gekozen zodat het wetsvoorstel proportioneel en evenredig is. Het wetsvoorstel heeft zo betrekking op een zeer specifieke groep mensen in een specifieke situatie. Dat voor Britten die niet onder de voorgeschreven voorwaarden voldoen de uitzondering op de RWN niet zal gelden en dus gebruik zullen moeten gaan maken van visa en verblijfsvergunningen, is helaas de realiteit die gevolg is van de keuze die door de meerderheid van de Britten voor een Brexit in het referendum van 23 juni 2016 is gemaakt, al hadden de initiatiefnemers die uitkomst liever anders gezien.

7. Unieke karakter probleem

De leden van de VVD-fractie vroegen welke andere oplossingen initiatiefnemers hebben overwogen en waarom deze niet toereikend zijn. De initiatiefnemers verwijzen ter voorkoming van herhaling naar paragraaf twee van deze nota naar aanleiding van het verslag, waarin andere fracties net als de aan het woord zijnde leden deze vraag stelden en waar het antwoord te vinden is. Ook het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe de initiatiefnemers de recente ontwikkelingen in het Britse parlement appreciëren en of initiatiefnemers ervan uitgaan dat de Britse regering zijn beloften rondom de rechten van EU-burgers niet zullen nakomen, is eerder gesteld en te vinden in paragraaf zes, waarin de initiatiefnemers ingaan op de zogenaamde «ringfencing»-amendementen. De leden van de D66-fractie vroegen een nadere toelichting op de stelling dat onderhavig initiatiefwetsvoorstel geen precedentwerking zou hebben, omdat uittreding van andere lidstaten uit de Europese Unie wat betreft de initiatiefnemers niet in de lijn der verwachting ligt. Ook vroegen de leden van de VVD-fractie wat de gevolgen zijn als er in de toekomst toch één of meerdere lidstaten uit de EU zouden treden en of onderhavig wetsvoorstel dan wel precedentwerking zou hebben. Zij vragen zich af of de dubbele nationaliteit ook ten aanzien van onderdanen van die lidstaten in Nederland of van Nederlanders in die lidstaten zal moeten worden toegestaan. Zij vroegen ten slotte op dit punt wat maakt dat de initiatiefnemers ervan uitgaan dat een beroep van andere derdelanders op het mogen behouden van hun eigen nationaliteit bij het verkrijgen van het Nederlanderschap geen kans van slagen zal hebben. Het ligt niet in de rede dat meer lidstaten uit de Europese Unie zullen treden, mede gezien de problemen en nadelen die de voorgenomen Britse uittreding met zich meebrengt. Mocht het onverhoopt toch komen tot uittreding van een andere lidstaat, dan zal de noodzaak van een met dit

wetsvoorstel vergelijkbare regeling moeten worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval. Daarbij is het belangrijk dat de afdeling Advisering van de Raad van State in zijn advies op onderhavig voorstel niet het risico vermeldt op precedentwerking richting andere Nederlanders in het buitenland die graag een additionele nationaliteit zouden willen aannemen. Het is in het verlengde hiervan niet mogelijk, zeggen initiatiefnemers ter geruststelling in de richting van de leden van de VVD-fractie, om zonder een regeling als dit wetsvoorstel van de RWN af te wijken en een verzoek van andere derdelanders voor dubbele nationaliteit op basis van dit initiatiefwetsvoorstel in te willigen. Bovendien zijn initiatiefnemers van mening dat de Nederlanders in het VK en de Britten in Nederland zich door de Brexit in een unieke en nadrukkelijk te onderscheiden situatie bevinden ten opzichte van andere groepen, zodat er geen sprake is van vergelijkbare gevallen.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke rechten Britten in Nederland verliezen wanneer zij op basis van een verblijfsvergunning in Nederland verblijven die dermate van belang zijn, dat zij nopen tot aanpassing van de RWN.

De initiatiefnemers verwijzen voor dit antwoord naar paragraaf twee waar deze vraag eerder werd gesteld door de leden van de SP- en VVD-fractie. Hierin is ingegaan op de rechten van Britten die betrekking hebben op verblijf en terugkeer, het kiesrecht, studiekosten en de rechten die voortvloeien uit het Unieburgerschap. Aanpassing van de RWN is noodzakelijk daar dit de enige unilaterale mogelijkheid biedt voor Nederland om deze mensen een vangnet te bieden waarmee de rechten van deze mensen gegarandeerd worden.

De leden van de SP-fractie vroegen of het klopt dat initiatiefnemers Britten rechten en mogelijkheden geven, waarover anderen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse niet kunnen beschikken.

Het klopt dat het deel van de Britten dat expliciet onder de voorwaarden valt die zijn opgenomen in onderhavig wetsvoorstel om in aanmerking te komen voor de dubbele nationaliteit, hiermee andere rechten en plichten heeft dan mensen die de Nederlandse nationaliteit niet (ook) genieten. Dat zijn immers de juridische gevolgen die voortvloeien uit het bezit van de Nederlandse nationaliteit. Dit «voorrecht», zoals de aan het woord zijnde leden het noemen, wordt mogelijk gemaakt voor deze groep mensen als zijnde een vangnet om de problemen die zij ervaren bij een no deal-Brexit op te vangen. De daaruit voortvloeiende problemen zijn ook enkel voorbehouden aan Britten in Nederland. Alleen door aanpassing van het nationaliteitsrecht en het bieden van de dubbele nationaliteit, kan de Nederlandse regering deze mensen een oplossing bieden. Dit is tevens antwoord op de vraag van de SGP-fractie, die wilden weten waarom het Nederlandse nationaliteitsrecht ten behoeve van Nederlanders in het VK en Britten in Nederland permanent gewijzigd moet worden. De initiatiefnemers wijzen erop dat het nationaliteitsrecht weliswaar gewijzigd wordt, maar dat de groep die hier aanspraak op kan maken zeer beperkt is en tot een bepaalde, afgebakende periode.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de initiatiefnemers het exclusieve voorrecht van het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit aan personen met een Brits paspoort geven.

In principe kan iedere niet-Nederlander een aanvraag doen tot de Nederlandse nationaliteit, mits deze aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoen. Ook voor het toestaan van de dubbele nationaliteit, zoals in de memorie van toelichting is toegelicht, zijn in de RWN al eerder uitzonderingen gemaakt. Zo «exclusief», zoals de leden van de SP-fractie dit noemden, is deze maatregel wat de initiatiefnemers betreft dus niet.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre de situatie in het VK wezenlijk anders is dan van Nederlanders in Noorwegen of Zwitserland en of de initiatiefnemers kunnen aangeven in hoeverre de voorgestelde regeling ook van toepassing op deze groepen is of zou moeten zijn. Moeten gelijke gevallen niet gelijk behandeld worden, zo vragen zij, en is er op lange termijn nog steeds sprake van een unieke situatie? De situatie met betrekking tot het VK is wezenlijk anders dan Nederlanders in Noorwegen of Zwitserland, daar deze landen nooit lid zijn geweest van de Europese Unie en er geen sprake is van uittreding van deze landen. Bovendien heeft het initiatiefwetsvoorstel expliciet betrekking op Nederlanders die ten tijde van de Brexit en vervolgens onafgebroken hoofdverblijf in het VK hebben gehad, tot zes maanden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, en Britten die ten tijde van de Brexit en vervolgens onafgebroken hoofdverblijf in Nederland hebben gehad, tot zes maanden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Er is dus geen sprake van toepassing op Nederlanders die in Noorwegen of Zwitserland wonen en wat initiatiefnemers betreft is er geen reden dat dat zou moeten zijn. Voor zowel Noorwegen als Zwitserland zijn andere voorwaarden van toepassing voor het verblijf van EU-burgers in die landen. Het is hierbij niet het geval, zoals bij de Brexit, dat deze voorwaarden plots aan verandering onderhevig zijn. Derhalve is voor deze mensen geen vangnet noodzakelijk, waar onderhavig wetsvoorstel als gevolg van de Brexit in voorziet. Omdat het in onderhavig wetsvoorstel om twee zeer specifieke groepen in een zeer unieke situatie gaat die niet van toepassing is op Noorwegen of Zwitserland, is hier geen sprake van gelijke gevallen ongelijk behandelen. Voorts menen de initiatiefnemers dat ook op de lange termijn nog steeds sprake is van een unieke situatie, zoals de leden van de SGP-fractie vroegen. Om dit vast te leggen is derhalve de periode waarin Nederlanders in het VK en Britten in Nederland aanspraak op de voorgestelde regeling kunnen doen, in het wetsvoorstel zeer specifiek afgebakend.

Ten slotte vroegen zowel de VVD- als de SGP-fractie naar een vergelijking tussen het Nederlandse en Duits nationaliteitsrecht, aangezien de Duits regering recentelijk een gelijke regeling als onderhavig initiatiefwetsvoorstel heeft ingevoerd, waarmee de dubbele nationaliteit voor Duitsers in het VK en Britten in Duitsland wordt toegestaan ten tijde van de Brexit-onderhandelingen. De leden van de VVD-fractie vroegen hierbij naar de redenen die de Duitse regering hiervoor heeft gegeven. Onder de huidige wetgeving is de belangrijkste overeenkomst tussen het Nederlandse en Duitse nationaliteitsrecht dat de oorspronkelijke nationaliteit verloren gaat bij het aanvragen van een andere nationaliteit. Uitzondering hierop is in Duitsland wanneer de oorspronkelijke nationaliteit van één van de overige 27 lidstaten van de Europese Unie is of van Zwitserland. Noorwegen valt hier dus niet onder, zoals de leden van de SGP-fractie expliciet vroegen. Bij het aanvragen van de Noorse nationaliteit door een Duitse burger, of vice versa, vervalt de oorspronkelijke nationaliteit. Hiermee verschilt het Duitse nationaliteitsrecht van het Nederlandse, waar geen uitzondering voor EU-lidstaten en Zwitserland wordt gemaakt. Het voert te ver hier een verdere vergelijkingsstudie tussen het Nederlandse en Duitse nationaliteitsrecht uit te voeren, maar voor het doel van deze wet is het voorgaande dus relevant. Met de nieuwe Duitse wetgeving wordt dus voorkomen dat Duitsers in het VK of Britten in Duitsland hun oorspronkelijke nationaliteit na uittreding van het VK zouden moeten opgeven. Deze mensen hebben tot 31 december 2020 de tijd om, zoals de regels vóór de Brexit voorschrijven, de tweede nationaliteit aan te vragen zonder dat de eerste, indien uittreding plaatsvindt, verloren gaat. Dit maakt dat de regeling zelf van tijdelijke aard is, zoals de leden van de SGP-fractie vroegen, maar dat het gevolg, de verkrijging van

de dubbele nationaliteit, permanent is – net zoals onderhavig initiatiefwetsvoorstel voorstelt.

Hoewel de werking van het voorstel van de Duitse regering dus iets verschilt, kent het hetzelfde doel als onderhavig initiatiefwetsvoorstel: een vangnet bieden voor eigen onderdanen in het VK en Britten in het eigen land. De redenen van de Duitse regering hiertoe zien op het garanderen van sociale zekerheid, onderwijs, nationaliteit en arbeidsrechtelijke omstandigheden voor Duitsers in het VK en Britten in Duitsland. De Duitse overheid wil hiermee de gevolgen van de Brexit voor burgers tot een minimum beperken. Bij een no deal-Brexit zullen de implicaties enorm zijn voor burgers en het bedrijfsleven en met deze regeling probeert de Duitse regering dit zoveel mogelijk te ondervangen.

8. Initiatiefwetsvoorstel in historisch perspectief

De leden van de VVD-fractie vroegen nadere duiding van de stelling dat bij de herziening van de RWN in 2003 afscheid werd genomen van de gedachte dat meervoudige nationaliteit zoveel mogelijk tegengegaan moest worden. Zij legden de stelling voor dat in de wetsgeschiedenis van de RWN juist voornamelijk de opinie prevaleert dat dubbele nationaliteit integratie in de weg staat en dus beperkt moet worden.

De initiatiefnemers delen deze laatste opvatting niet. De initiatiefnemers zien dat in 2003, toen de RWN fundamenteel gewijzigd werd, afscheid werd genomen van de hoofdregel dat meervoudige nationaliteit zoveel mogelijk zou moeten worden beperkt. Er werden meerdere uitzonderingen gemaakt op de hoofdregel dat de vrijwillige aanname van een andere nationaliteit tot verlies van nationaliteit leidt. Hierbij werd juist bedoeld op het voordeel van volledige integratie van de immigrant. Initiatiefnemers kennen de discussie over wel of geen correlatie tussen integratie en het opgeven van de oorspronkelijke nationaliteit. Zij zijn daarbij niet overtuigd van de argumenten die deze correlatie wel bepleiten. Nationaliteit wordt in lijn met die argumentatie als iets exclusiefs gezien; men kan maar in één richting een binding hebben. Daarbij wordt vergeten dat alle Nederlanders naast hun nationale identiteit ook het supranationale Unieburgerschap genieten, en derhalve allemaal een meervoudig burgerschap hebben. Daar komt nog bij dat veel Nederlanders los van hun nationale identiteit ook een lokale en/of regionale identiteit hebben. De praktijk wijst dus op een vloeiend samenspel van nationaliteit, burgerschap en identificatie. In die zin kennen de initiatiefnemers een andere opvatting van de VVD-fractie. Ondanks de trend naar een minder restrictieve omgang met nationaliteit werd voorts in april 2012 door het kabinet Rutte-I een voorstel tot een verdere aanscherping van de Rijkswet op het Nederlanderschap aan de Kamer toegestuurd.⁷ Initiatiefnemers gaan ervan uit dat de leden van de VVD-fractie hierop doelden met hun opmerking dat de wetsgeschiedenis voorbeelden kent waarbij uitzonderingen op de enkelvoudige nationaliteit werden teruggedrongen. Het wetsvoorstel werd uiteindelijk na de val van Rutte-I ingetrokken.⁸ Relevant om te vermelden is de kritische houding van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel. Volgens de Afdeling advisering werd niet zorgvuldig gemotiveerd waarom in afwijking van eerder door Nederland ingenomen standpunten integratie bevorderd zou worden door enkele in plaats van meervoudige nationaliteit.⁹ Zo zag de Afdeling advisering er geen redelijk belang in voor de Nederlandse Staat om te eisen dat een meerderjarige Nederlander die vrijwillig een andere nationaliteit aanneemt, zijn Nederlanderschap opgeeft. Evenmin werd voldoende onderbouwd dat een positieve

⁷ *Kamerstukken II 2011/12, 33 201 (R 1977)*.

⁸ *Kamerstukken II 2012/13, 33 201 (R 1977)*, nr. 11.

⁹ *Kamerstukken II 2011/12, 33 201 (R 1977)*, nr. 4, p. 2-3.

betrokkenheid van burgers van een moderne natiestaat uitsluitend tot uitdrukking komt in een enkelvoudige nationaliteit. Initiatiefnemers pogen hiermee nogmaals aan te geven dat de correlatie tussen dubbele nationaliteit en het hiermee in de weg staan van integratie allerminst vaststaat.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre rechtsonduidelijkheid ontstaat voor personen met een dubbele nationaliteit, omdat betrokkene in dat geval rechten en plichten jegens maar dan één land met zich meebrengt.

De initiatiefnemers constateren dat er in Nederland thans al vele personen leven met een meervoudige nationaliteit en dat vele Nederlanders met een tweede nationaliteit in het buitenland wonen. In die zin wordt er dus geen nieuwe situatie gecreëerd, of is de situatie voortvloeiend uit onderhavig initiatiefwetsvoorstel dusdanig anders dan al bestaande gevallen met een dubbele nationaliteit. Er wordt enkel een zeer beperkte en afgebakende groep toegevoegd. Dat betekent dus ook dat voor deze personen snel duidelijkheid te verkrijgen valt over de rechten en plichten die de andere nationaliteit met zich meebrengt. Maar doordat de personen die op de maatregel betreffende onderhavig initiatiefwetsvoorstel al enige tijd in betreffend ander land wonen, is de kans groot dat zij hiervan al op de hoogte zijn of weten hoe deze informatie te vinden is.

Voornoemde leden vroegen nadere duiding van de internationale verdragen waaraan Nederland gebonden is die de dubbele nationaliteit onmogelijk zouden maken en of onderhavig initiatiefwetsvoorstel betekent dat Nederland hiermee een verdragsverplichting schendt. Initiatiefnemers kunnen de voornoemde leden geruststellen op dit punt. Nederland is inderdaad partij bij het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit. Dit verdrag staat niet aan dit wetsvoorstel in de weg. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van dit verdrag verliezen meerderjarige onderdanen van de verdragsluitende partijen hun nationaliteit, indien zij ten gevolge van een uitdrukkelijke wilsverklaring de nationaliteit van een andere verdragspartij verkrijgen. Het Verenigd Koninkrijk is weliswaar partij bij dit verdrag, maar heeft hoofdstuk I van dit verdrag, waar artikel 1 in is opgenomen, niet geratificeerd. Dit verdrag staat dan ook niet in de weg aan de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling. Voorts laat het Europees verdrag inzake nationaliteit het bezit van meervoudige nationaliteit expliciet toe (zie artikel 15, aanhef en onder a, van dit verdrag).

De leden van de VVD-fractie wezen op de gevoelige aard van het onderwerp dubbele nationaliteit door de vele wetsvoorstellen die dit onderwerp heeft gekend, die zijn gesneuveld of ingetrokken en welke waarde de initiatiefnemers hechten aan het Nederlandschap. De initiatiefnemers herkennen zich in de stelling dat het nationaliteitsrecht een gevoelig onderwerp betreft. Niet voor niets benoemden zij in de memorie van toelichting de emotionele opgave die gepaard gaat met het opgeven van de oorspronkelijke nationaliteit. Nationaliteit raakt de kern van veel van onze rechten en vrijheden. Dat is tevens de waarde die initiatiefnemers aan nationaliteit algemeen hechten, en dat geldt eveneens voor het Nederlandschap. Het wel of niet verkrijgen of afstand moeten doen van een nationaliteit grijpt diep in op het leven van betrokkene. Het wetsvoorstel heeft dan ook bewust betrekking op een zeer scherp afgebakende groep personen, voor wie enkel dit wetsvoorstel als vangnet zal gelden om hun verworven rechten niet te doen verliezen bij een no deal-Brexit, met alle gevolgen van dien.

De leden van de GroenLinks-fractie schreven over het Verdrag van Straatsburg en het afnemende aantal lidstaten dat zich gebonden voelt aan het doel van dit verdrag om de meervoudige nationaliteit te

bestrijden. Zij vroegen of de initiatiefnemers de mening delen dat de huidige regels voor het verkrijgen en het verliezen van het Nederlanderschap niet meer voldoen aan deze tijd en of het Verdrag van Straatsburg heroverwogen zou moeten worden.

De initiatiefnemers waarderen zeer de moeite die de aan het woord zijnde leden hebben genomen zich nader in het nationaliteitsrecht te verdiepen. Zij hopen echter op het begrip van deze leden wanneer zij niet direct ingaan op de gestelde vragen over de toekomstrichting van het Nederlandse nationaliteitsrecht in bredere zin. Initiatiefnemers creëren slechts een gerichte uitzondering op de wet voor een nu beperkte groep die daar nu acuut behoefte aan heeft. Op een later moment zijn zij zeer bereid met deze leden in gesprek te gaan over de waarde van het Verdrag van Straatsburg en het herzien van de uitgangspunten van het nationaliteitsrecht.

De leden van de SP-fractie beschreven de werking van de hoofdregel van de RWN, te weten het verlies van het Nederlanderschap bij het aannemen van een andere nationaliteit, voor zover dat in redelijkheid van betrokkene kan worden gevraagd. Zij vroegen hoe de initiatiefnemers onderhavig initiatiefwetsvoorstel rijmen met dit principe.

De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat de leden van de SP-fractie met deze vraag suggereren dat verkrijging door een persoon van de Britse of Nederlandse nationaliteit ter aanvulling op de respectievelijk Nederlandse of Britse nationaliteit niet als vrijwillig gezien kan worden, maar als een noodzakelijke omstandigheid voor betrokkene om zich van de gevolgen van een no deal-Brexit te ontdoen. De initiatiefnemers constateren echter dat «vrijwilligheid» in het kader van de RWN beperkt wordt uitgelegd en dat deze oplossing daarmee onvoldoende rechtszekerheid en voorzienbaarheid zou opleveren. Daarnaast achten zij het netter, nu het om een zeer beperkte groep in tijd en omvang gaat, een gerichte uitzondering te maken op de RWN. Kenmerk aan een uitzondering is altijd dat die tegenwerkt op de hoofdregel, anders was het geen uitzondering.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre het logisch is om het wettelijk uitgangspunt van één nationaliteit voor een specifieke groep burgers permanent te veranderen, als gevolg van de tijdelijke onzekerheid die de Brexit teweegbrengt. Zij stelden een tijdelijke oplossing voor in plaats van een permanente regeling voor dubbele nationaliteit.

De initiatiefnemers zijn de aan het woord zijnde leden erkentelijk voor het voorstel. Zij bestrijden echter de gedachte dat de tijdelijke onzekerheid geen permanente gevolgen teweeg kan brengen. Zo zal het verlies van nationaliteit om verblijfsrecht nu te garanderen, tot grote problemen en onzekerheden in de toekomst, zoals initiatiefnemers in de memorie van toelichting hebben beschreven. Initiatiefnemers zien daarbij, zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag en de memorie van toelichting aangegeven, geen andere oplossing dan voorgesteld in onderhavig voorstel voor de permanente problemen die deze mensen door een no deal-Brexit tegemoet zien.

9. Constitutionele paragraaf

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de proportionaliteit van de door de initiatiefnemers gekozen oplossing. Zij stelden in de tweede paragraaf van het verslag dezelfde vraag en korthedshalve verwijzen de initiatiefnemers daarnaar terug.

Ook vroegen de aan het woord zijnde leden naar de subsidiariteit van het voorstel.

In de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers aangegeven dat Nederland juist enkel het nationaliteitsrecht tot haar beschikking heeft om op unilaterale wijze een oplossing voor deze twee afgebakende groepen

mensen te realiseren. Nationaliteitsrecht is bij uitstek een aangelegenheid van Europese lidstaten zelf.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de initiatiefnemers de recente politieke ontwikkelingen in het VK en de mogelijkheden rondom een verblijfsvergunning is eveneens al eerder door de initiatiefnemers beantwoord in paragraaf twee.

Ook vroegen deze leden naar de lichtere middelen die te bedenken zijn die de in het wetsvoorstel genoemde problemen kunnen ondervangen. Initiatiefnemers zijn ook hier in paragraaf 2 uitgebreid op ingegaan en herhalen hier kortheidshalve dat zij niets liever willen dan minder verstrekkende maatregelen nemen om deze problemen afdoende te ondervangen, maar dat deze niet voorradig blijken te zijn. Dit blijkt impliciet ook uit het feit dat de Afdeling in haar motivering geen alternatieve oplossing wist aan te dragen die door initiatiefnemers over het hoofd zou zijn gezien. Datzelfde geldt voor het door de leden van de VVD-fractie aangedragen vreemdelingenrecht, waarin niets anders is geregeld dan de rechten en plichten van mensen die geen Nederlander zijn. Zoals in de toelichting gesteld blijven de eisen en voorwaarden omtrent naturalisatie en inburgering voor Britten die het Nederlander-schap wensen te verkrijgen verder ongewijzigd.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de voorstellen van zowel de Nederlandse als de Britse regering verwijzen de initiatiefnemers terug naar paragraaf 6, waar naast de leden van de VVD-fractie ook andere fracties vragen over dit punt stelden.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie naar de werking van het gelijkheidsbeginsel in relatie tot het optierecht voor oud-Nederlanders. Ook de leden van de CDA- en de GroenLinks-fracties vroegen naar het gelijkheidsbeginsel en refereerden hierbij specifiek naar de situaties van respectievelijk Zwitserland en Italië.

De initiatiefnemers wijzen erop dat – zoals reeds uiteengezet in de memorie van toelichting en de reactie op het advies van de Afdeling – de ontstane situatie zeer uniek is. Een dergelijke situatie heeft zich niet eerder voorgedaan en het ligt in de lijn der verwachting dat deze zich niet nogmaals zou voordoen. De daarmee ontstane groep mensen op wie dit wetsvoorstel betrekking heeft is daarmee een zeer afgebakende groep. Binnen deze groep, die zich in een niet met andere situaties vergelijkbare situatie bevinden, worden alle gevallen gelijk behandeld. De initiatiefnemers hebben om die reden ook het optierecht opgenomen in het wetsvoorstel, juist om te voorkomen dat gelijke gevallen ongelijk behandeld zouden worden. Hiermee is tevens voorkomen dat een vorm van indirecte discriminatie op grond van ras op etnische afstamming zou ontstaan, zoals de leden van de GroenLinks-fractie vroegen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State had geen opmerkingen over het gelijkheidsbeginsel.

De situatie ten opzichte van zowel Zwitserland als Italië is daarbij aanmerkelijk anders. Zwitserland is immers geen lidstaat van de EU, wat maakt dat de rechten van een EU-burger in dat land anders zijn dan in andere EU-lidstaten. Italië maakt daarbij juist wel deel uit van de EU. Dat maakt dat de voorgestelde regeling niet noodzakelijk is voor Italianen die woonachtig zijn in Nederland, omdat zij alle rechten (en uiteraard plichten) die samenhangen met het EU-burgerschap nog steeds hebben. Zij kunnen bijvoorbeeld gewoon gebruik blijven maken van het vrij verkeer van personen, het recht op terugkeer en het kiesrecht zoals dat samengaat met het Unieburgerschap. De initiatiefnemers zijn voorts van mening dat Nederlanders in het VK en Britten in Nederland zich in een unieke en nadrukkelijk te onderscheiden situatie bevinden ten opzichte van andere groepen. Nederlanders in het VK hebben geen invloed gehad op de beslissing van de Britse bevolking om de EU te verlaten en konden

evenmin verwachten dat het tot deze stap zou komen ten tijde van hun verhuizing naar het VK. Andersom geldt voor de groep Britten in Nederland dat zij evenmin hadden kunnen verwachten dat het VK tot deze stap zou komen ten tijde van hun verhuizing naar Nederland. Beide groepen bevinden zich daarom in een unieke situatie, waarmee het verschil in behandeling ten opzichte van andere nationaliteiten wordt gerechtvaardigd.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts naar andere lidstaten waarin uitzonderingen zoals voorgesteld in onderhavig initiatiefwetsvoorstel eveneens zijn gemaakt.

Duitsland is hierbij, zoals de leden van de VVD-fractie terecht hebben aangegeven, een belangrijk voorbeeld. Voorts heeft Oostenrijk wetgeving in voorbereiding om een uitzondering inzake Brexit mogelijk te maken. Oostenrijkers in het VK mogen hiermee de Britse nationaliteit aanvragen zonder dat zij hun Oostenrijkse nationaliteit verliezen. Daarnaast staat Noorwegen sinds december 2018 dubbele nationaliteit toe voor zowel Noren in het buitenland als buitenlanders in Noorwegen. Het parlement van Litouwen heeft verder met overweldigende meerderheid gestemd voor een referendum om dubbele nationaliteit toe te staan. In Slowakije is het daarnaast al mogelijk dat Britten de Slowaakse nationaliteit mogelijk aanvragen zonder de Britse nationaliteit te verliezen. In sommige omstandigheden is dit tevens andersom het geval en mogelijk Slowaken Brits worden zonder dat zij hun Slowaakse nationaliteit verliezen. Deze voorbeelden staan overigens los van het feit dat andere EU-lidstaten, bijvoorbeeld België en Zweden, de dubbele nationaliteit al toestaan en deze problemen voor deze mensen derhalve niet van toepassing zijn. Zo beschouwd past onderhavig wetsvoorstel goed in de Europese trend. Precedentwerking gaat naar het oordeel van de initiatiefnemers niet uit van dit wetsvoorstel vanwege de uniciteit van deze situatie en de afbakening in tijd en omvang van de groep mensen op wie dit wetsvoorstel betrekking heeft, zo zeggen de initiatiefnemers in de richting van de leden van de VVD-fractie die hiernaar vroegen. Voor onderbouwing van deze stelling wijzen de initiatiefnemers terug naar paragraaf zeven, waarin deze vraag op de leden van de genoemde fractie eveneens beantwoord wordt.

Op de vragen van deze leden ten aanzien van de andere landen en de verdragen merken de initiatiefnemers op dat in de voorgaande paragraaf en in de memorie van toelichting is aangegeven hoe de toepassing van verdragen is. Zo is aangegeven dat in verband met het voorbehoud dat door het VK is gemaakt, het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit niet volledig van toepassing is, waardoor dit verdrag niet aan de weg staat om dit wetsvoorstel te realiseren.

Tevens vroegen de leden van de GroenLinks-fractie naar de huidige uitzonderingen op het uitgangspunt van de enkelvoudige nationaliteit. De initiatiefnemers verwijzen hiervoor terug naar de memorie van toelichting, waarin een historisch overzicht is gegeven van de totstandkoming van de thans in de wet opgenomen uitzonderingen.¹⁰ Hierbij wordt duidelijk dat in 2003 reeds de gedachte is verlaten om meervoudige nationaliteit zoveel mogelijk tegen te gaan en komen dan ook tot de slotsom dat de van de ooit zo stevige hoofdregel weinig eenduidigs over is gebleven. Het onderhavige wetsvoorstel past naar oordeel van de initiatiefnemers bij deze ontwikkelingen.

Ten slotte vroegen de leden van de GroenLinks-fractie hoe het voorstel van de initiatiefnemers past binnen het regeerakkoord «Vertrouwen in de

¹⁰ Kamerstuknummer 35 130 (R2119), nr. 3, pagina 8–9.

toekomst», om het nationaliteitsrecht te moderniseren door de mogelijkheden van het behoud van meerdere nationaliteiten te verruimen. De initiatiefwetsvoorstel past binnen het thans geldende regeerakkoord. Op dit moment is het kabinetsvoornemen betreffende modernisering van het nationaliteitsrecht nog niet in werking getreden. Was dit al wel het geval, dan was onderhavig initiatiefwetsvoorstel niet eens nodig geweest aangezien Nederlanders en Britten dan een andere nationaliteit aan hadden kunnen nemen zonder de andere op te geven. Dit toont aan hoezeer onderhavig wetsvoorstel in lijn met het regeerakkoord is. Nu dit onderdeel van het regeerakkoord nog niet is uitgevoerd, zien initiatiefnemers geen andere mogelijkheid dan dit punt zelf te regelen door middel van onderhavig initiatiefwetsvoorstel. Ten slotte sluit dit ook aan bij een ander streven van de regering Rutte-III opgenomen in het Regeerakkoord, namelijk om bij de Brexit onderhandelingen «speciale aandacht [te hebben] voor de positie van Nederlanders in het Verenigd Koninkrijk».¹¹

10. Financiële- en uitvoeringsgevolgen

De leden van de VVD-fractie vroegen aan de hand van de stellingname van de initiatiefnemers dat het onwaarschijnlijk is dat alle Britten in Nederland die aan de voorwaarden voor het Nederlanderschap zullen voldoen, ook werkelijk een aanvraag zullen doen, en of het voorstel hiertoe proportioneel is.

Initiatiefnemers wijzen erop dat andere uitzonderingen die reeds op de RWN zijn gemaakt, op Britten van toepassing kunnen zijn. Dat verklaart waarom het aantal optieverklaringen en verzoeken om naturalisatie beperkt zal zijn. Wat de initiatiefnemers betreft ligt de proportionaliteit voor een voorgestelde maatregel echter niet besloten in de omvang van het aantal mensen dat er aanspraak op kan en zal maken, maar in de omvang de problemen die ontstaan indien onderhavige oplossing niet werkelijkheid wordt. Daarnaast, het feit dat Britten in Nederland en Nederlanders in het VK er gebruik van zullen (willen) maken, staat wat betreft initiatiefnemers vast, zoals hierboven beargumenteerd is aan de hand van belevisonderzoeken uitgevoerd door de rijksoverheid en het contact dat initiatiefnemers onderhouden met de belangengroepen van beide groepen mensen. De reeds lichtere middelen die voorhanden zouden zijn die de fundamentele problemen betreffende verblijfsrecht, het recht op terugkeer en het kiesrecht zouden oplossen, waar de leden van de VVD-fractie op wezen, zijn bij de initiatiefnemers niet bekend. Was dit wel het geval, zouden zij niet tot deze verdergaande maatregel zijn gekomen. Zij herhalen hier nogmaals dat zij nog altijd openstaan voor oplossingen die de problemen waar deze twee unieke en beperkte groepen mensen mee te maken krijgen bij een no deal-Brexit, op minder vergaande wijze oplossen.

11. Artikelsgewijs

Artikel 5

De leden van de VVD-fractie vroegen aan welke regels de initiatiefnemers concreet denken als het gaat om de praktische uitvoering van deze Rijkswet.

Artikel 5 bevat een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van rijksbestuur regels te stellen omtrent de praktische uitvoering van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers verwachten dat met de regels uit het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap kan worden volstaan. Het valt echter niet uit te sluiten dat het noodzakelijk blijkt om op relatief korte

¹¹ Regeerakkoord 2017–2021, «Vertrouwen in de Toekomst», 49.

termijn, anders dan door wijziging van de met dit wetsvoorstel beoogde rijkswet, in aanvullende of afwijkende regels te voorzien. Artikel 5 biedt daarvoor de benodigde grondslag. De initiatiefnemers benadrukken dat het louter gaat om regels rond de praktische uitvoering van het in deze rijkswet geregelde uitzonderingen, zoals de wijze waarop een verzoek om naturalisatie door een Britse onderdaan in Nederland kan worden ingediend.

Sjoerdsma
Asscher
Van Otterloo
Van Wijngaarden
Van Ojik