

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)

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD¹

Vastgesteld 10 december 2019

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben grote waardering voor de inspanningen van de initiatiefnemers om de negatieve gevolgen van de Brexit voor Nederlanders in het VK te beperken. Deze leden stellen over het wetsvoorstel graag een aantal vragen aan de initiatiefnemers. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** sluiten zich graag aan bij de vragen van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Rijkswet inperking gevolgen Brexit op het initiatief van Tweede Kamerleden Sjoerdsma, Asscher, Van Otterloo, Van Wijngaarden en Van Ojik. Zij begrijpen de overwegingen die hebben geleid tot de indiening van dit wetsvoorstel. Brexit en chaotische politieke processen in het Verenigd Koninkrijk (VK) creëren veel onzekerheden voor burgers van het VK en voor de Nederlanders die langdurig in het VK werken en wonen. Ter verheldering hebben deze leden een aantal vragen aan de indieners en aan de regering.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de initiatiefnemers. Wanneer er sprake is van een no-deal Brexit krijgen Nederlanders in het Verenigd Koninkrijk te maken met onzekerheden en problemen. Het initiatiefvoorstel heeft tot

¹ Samenstelling: Kox (SP), Faber-van de Klashorst (PVV), (voorzitter), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Van Hattum (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Van der Burg (VVD), Cliteur (FVD), Doornhof (CDA), Gerbrandy (OSF), Huizinga-Heringa (CU), Karimi (GL), Van der Linden (FVD), Nanninga (FVD), (ondervoorzitter), Van Pareren (FVD), Veldhoen (GL), Vos (PvdA) en De Vries (Fractie-Otten).

doel de rechten van 100.000 Nederlanders in het Verenigd Koninkrijk te waarborgen. De leden ondersteunen de gedachte achter het initiatiefvoorstel, maar hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel aan zowel de initiatiefnemers alsmede aan de regering.

Met belangstelling hebben de leden van de **PvdA**-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij maken graag gebruik van de gelegenheid om de initiatiefnemers en de regering hierover enkele vragen te stellen. Deze leden vragen zich allereerst af waarom de initiatiefnemers de behandeling van het wetsvoorstel wilden afronden voor 12 december 2019, de dag van de Britse verkiezingen. Hoe kan de uitslag van deze verkiezing van invloed zijn op het beoogde doel van dit wetsvoorstel of de positie van Nederlanders in het VK?

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Rijkswet inperking gevolgen Brexit. Zij hebben nog enkele vragen hierover.

De leden van de **SGP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Rijkswet inperking gevolgen Brexit. Zij hebben enkele vragen bij de voorgestelde inwerkingtreedingsprocedure in het wetsvoorstel.

Nut en noodzaak en evenredigheid

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de RWN als uitgangspunt heeft dat meervoudige nationaliteit zoveel mogelijk wordt voorkomen. Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom Nederland naar hun mening – gelet op de redenen voor dit uitgangspunt – toch niet op enige wijze negatieve consequenties van het wetsvoorstel zal ondervinden?

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft de vraag aan de orde gesteld of de met het voorstel beoogde doelen op een minder verstrekende wijze kunnen worden bereikt. In dit verband merken de leden van de CDA-fractie op dat het hen voorkomt dat de gevolgen van de Brexit voor het grootste deel te maken hebben met het verblijfsrecht. De initiatiefnemers wijzen daarnaast op gevolgen met betrekking tot het recht op terugkeer, het kiesrecht, studiekosten en – bij keuze voor de Britse nationaliteit – rechten die voortvloeien uit het Unieburgerschap, zoals vrij verkeer. Kunnen de initiatiefnemers nader uiteenzetten wat deze gevolgen nu precies in kunnen houden en wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn om deze gevolgen op een andere manier te beperken dan met dit wetsvoorstel?

Volgens de initiatiefnemers biedt de minder verstrekende maatregel van een «beperkte spijtoptantenregeling» Nederlanders in het VK minder zekerheid. Kunnen de initiatiefnemers de ernst van dit nadeel toelichten en aangeven welke nadelen er mogelijk nog meer aan een dergelijke maatregel kleven, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Deze leden vragen ook aan de initiatiefnemers of zij hebben overwogen om een wijziging van de RWN voor te stellen die ook geldt voor eventuele toekomstige situaties waarin lidstaten de EU verlaten? Wat is de reden om niet voor een dergelijke wijziging te kiezen?

Volgens woordvoerder van de initiatiefnemers Sjoerdsma heeft het wetsvoorstel mogelijk enigerlei precedentwerking.² Hoe verhoudt die opmerking zich tot de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Leijten³

² Handelingen TK 2019/2020, nr. 16, item 19, blz. 2.

³ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 130 (R2119), nr. 16.

waarin wordt uitgesproken dat het wetsvoorstel op geen enkele wijze bedoeld is om een precedent te scheppen en ook niet zo mag worden uitgelegd, zo vragen de leden van de CDA-fractie aan de initiatiefnemers.

Ook de leden van de **D66**-fractie hebben aan de initiatiefnemers vragen aangaande de precedentwerking. Hoe kijken de initiatiefnemers tegen het vraagstuk van precedentwerking aan? Zo ja, hoe zien de initiatiefnemers dit risico tot precedentwerking in verhouding tot de eventuele positieve effecten van dit wetsvoorstel?

De leden van de D66-fractie hebben aan de initiatiefnemers nog een vraag over de reactie van de Afdeling advisering van de Raad van State aangaande het initiatiefvoorstel. De Afdeling heeft geoordeeld dat deze maatregel relatief groot is in verhouding tot de groep die met deze maatregel wordt bediend. Hoe kijken de initiatiefnemers tegen deze kritiek aan?

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen de initiatiefnemers welke redenen zij hebben om te denken dat het VK in het geval van een vertrek uit de EU zonder een akkoord met de EU, geen goede en voldoende afdoende verblijfsvergunningsstelsel zou hebben, waardoor Nederlanders woonachtig in het VK met behoud van de Nederlandse nationaliteit niet meer in het VK zouden kunnen blijven wonen. Immers wonen en werken ook veel niet EU-onderdanen langdurig in het VK. Waarom veronderstellen de initiatiefnemers dat voor de Nederlanders geen ander alternatief is dan aanvragen van de Britse nationaliteit voor een voortzetting van hun verblijf in het VK?

In antwoord op een vraag van de Raad van State over de proportionaliteit van het voorstel, namelijk het feit dat de nieuwe uitzonderingen op de Rijkswet op het Nederlanderschap ingrijpend zijn en zich slecht verdragen met een door de Afdeling verondersteld karakter van het nationaliteitsrecht, stellen de initiatiefnemers dat in deze Rijkswet in het verleden vaker uitzonderingen zijn verankerd. De initiatiefnemers zijn immers van mening zijn dat ook onderhavige uitzondering wel past in de ontwikkeling van de Rijkswet op het Nederlanderschap. De leden van de **PvdA**-fractie vragen aan de initiatiefnemers of zij verwachten dat in de toekomst vaker dit soort uitzonderingen zullen moeten worden gemaakt. Bijvoorbeeld bij uittreding of actief uitzetting van een lidstaat? Of in reactie op een maatregel van een derde land met negatieve gevolgen voor Nederlanders woonachtig in dat land?

Nederlanders in het VK

Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoeveel Nederlanders in het VK gebruik kunnen maken van de uitzondering die geboden wordt door deze wet? Tijdens de behandeling van de wet in de Tweede Kamer spraken zij van 100.000 mensen. De Staatssecretaris van J&V beweerde tijdens dit debat echter dat de helft van de mensen al dubbele nationaliteit hebben vanwege de uitzonderingen die RWN thans biedt⁴, zo constateren de leden van de **GroenLinks**-fractie.

De leden van de **PVV**-fractie vragen aan de initiatiefnemers of zij de volgende gegevens in beeld hebben en tevens vragen zij aan de regering om de gevraagde gegevens aan te leveren: Hoeveel (zowel in totale aantallen als percentueel) van de in het VK verblijvende personen met een Nederlandse nationaliteit bezitten ook nog een andere (niet-Britse) nationaliteit? Welke nationaliteiten betreft dit, wat zijn de aantallen en

⁴ Handelingen TK 2019/2020, nr. 16, item 19, blz. 12.

percentages per nationaliteit en in hoeverre betreft dit niet-Unieburgers? Wat zijn de eventuele nationaliteitsrechtelijke gevolgen voor deze categorie personen met meervoudige nationaliteiten bij een no-deal Brexit? Welk deel van de categorie personen waar deze initiatief-Rijkswet zich op richt heeft na een naturalisatieprocedure de Nederlandse nationaliteit verworven? In hoeverre betreft dit personen die na een asielstatus genaturaliseerd zijn?

De leden van de PVV-fractie vragen de initiatiefnemers en de regering of zij kunnen uitsluiten dat personen met een Nederlandse nationaliteit die in landen/gebieden van het Britse Gemenebest (buiten het VK zelf) verblijven in bepaalde gevallen volgens Brits en/of internationaal recht kunnen worden gelijkgesteld aan verblijf binnen het VK. In hoeverre is deze initiatief-Rijkswet in een dergelijk geval op hen van toepassing? Kunnen de initiatiefnemers en de regering aangeven in hoeverre deze initiatief-Rijkswet van toepassing is op personen met een Nederlandse nationaliteit die in Gibraltar verblijven?

In reactie op het advies van de Raad van State⁵ geven de initiatiefnemers op pagina 7 aan: «De door de Afdeling niet genoemde onvoorspelbare en op zijn tijd vijandige opstelling van de Britse regering jegens immigranten nu verblijvend in het VK onderstreept die notie enkel.» Kunnen de initiatiefnemers concreet aangeven wat zij met deze «vijandige opstelling jegens immigranten» bedoelen, dit met voorbeelden onderbouwen en aangeven wat de relatie is met dit wetsvoorstel? Kunnen de initiatiefnemers tevens aangeven of zij gelet op deze opmerking met deze initiatief-Rijkswet beogen de (massa-)immigratie te bevorderen, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

Constitutionele paragraaf: meervoudige nationaliteiten en gelijkheidsbeginsel

Volgens de regering is Nederland gebonden aan hoofdstuk 1 van het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit, het Verdrag van Straatsburg van 1963. Hoe zien de initiatiefnemers dit, mede in het licht van de opmerking van hun woordvoerder Sjoerdsma dat het VK een voorbehoud heeft gemaakt? Wat is de exacte betekenis van dit laatste dan, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie.

Zijn de initiatiefnemers bekend met de onderzoeken over meervoudige nationaliteiten, aangehaald door Maarten Vink⁶ dat wereldwijd het aantal mensen met een meervoudige nationaliteit stijgt en steeds meer landen meervoudige nationaliteit toestaan? Menen de initiatiefnemers dat in het licht van de mondialisering en de daarmee gepaard gaande migratiebewegingen meervoudige nationaliteit de standaard zou moeten zijn, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. Zijn de initiatiefnemers bekend met het onderzoek uit 2012⁷, eveneens aangehaald door Maarten Vink, dat stelt dat er een dubbele moraal heerst ten aanzien van dubbele nationaliteiten? Is het voorstel om alleen Nederlanders in het VK de mogelijkheid te geven tot dubbele nationaliteit een voorbeeld van die dubbelzinnige houding? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

⁵ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 130 (R2119), nr. 5.

⁶ Maarten Vink, «Dubbele nationaliteit en dubbele standaard: Brexit en hoe nu verder» *SRV* 16 oktober 2019. <http://stukroodvlees.nl/dubbele-nationaliteit-en-dubbele-standaard-brexit-en-hoe-nu-verder/>

⁷ Stichting Kiezersonderzoek Nederland – SKON, «Nationaal Kiezersonderzoek 2012», <https://easy.dans.knaw.nl/ui/datasets/id/easy-dataset:57353>.

De leden van de **D66**-fractie hebben nog enige zorgen over het gelijkheidsbeginsel. Deze leden begrijpen dat we te maken hebben met een unieke situatie, maar horen graag van de initiatiefnemers waarom deze maatregel alleen voor de Nederlandse inwoners in het Verenigd Koninkrijk wordt getroffen. Zijn er nog andere landen waar Nederlanders in soortgelijke situaties zitten of zouden komen te zitten?

De leden van de **D66**-fractie vragen daarnaast aan de regering waarom de kwestie van nationaliteit niet is meegenomen in de verzamelwet Brexit. Ook vragen zij aan de regering wat het effect is van dit initiatiefvoorstel voor mensen die naast het Nederlanderschap ook nog een tweede nationaliteit hebben?

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen de regering of zij kan aangeven wanneer zij van plan is met wetgeving te komen ten behoeve van de uitvoering van het voornemen uit het regeerakkoord: «Het kabinet bereidt in samenhang voorstellen voor ter modernisering van het nationaliteitsrecht. Het betreft een verruiming van de mogelijkheid van het bezit van meerdere nationaliteiten voor aankomende eerste generatie emigranten en immigranten?»⁸

Ook de leden van de **PvdA**-fractie constateren dat blijkens het regeerakkoord van 2017–2021 de regering voornemens is het nationaliteitsrecht te moderniseren, door een verruiming van de mogelijkheid van het bezit van meerdere nationaliteiten. Ziet de regering dit initiatiefwetsvoorstel als een opmaat voor die afspraak uit het regeerakkoord?

Indien een persoon op grond van deze initiatief-Rijkswet in aanmerking komt voor het behoud van de Nederlandse en Britse nationaliteit en tegelijkertijd op grond van een asielstatus gezinshereniging laat plaatsvinden met gezinsleden zonder Nederlandse of Britse nationaliteit, in hoeverre bestaat dan voor deze gezinsleden de mogelijkheid om ook deze dubbele nationaliteit te verwerven, zo vragen de leden van de **PVV**-fractie.

Inwerkingtreding en verval van het wetsvoorstel

De uitzonderingsregeling vervalt indien alsnog een definitief uittredingsakkoord tussen het VK en de EU wordt bereikt waarin de rechten van Nederlanders in het VK voldoende zijn gewaarborgd. De leden van de **CDA**-fractie vragen de initiatiefnemers wat precies «voldoende» is. En zijn er ook omstandigheden voorstelbaar in een no deal-situatie waaronder de regeling zou kunnen vervallen? Zo ja, waarom hebben die omstandigheden niet voor extra vervalgronden in het wetsvoorstel geleid?

De leden van de **D66**-fractie vragen de regering, indien dit initiatiefvoorstel wordt aangenomen, wanneer deze dan in werking zal treden.

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat sprake is van een uitzonderlijke procedure wat betreft de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, waarover de Afdeling advisering van de Raad van State niet heeft kunnen adviseren aangezien deze bij nota van wijziging is ingevoegd. Deze leden zouden met het oog op een zorgvuldige parlementaire behandeling een nader advies op prijs stellen. Zij zouden in ieder geval van de initiatiefnemers willen vernemen of er in het verleden vergelijkbare gevallen van inwerkingtreding geweest zijn en welke voorbeelden dat betreft.

De leden van de **SGP**-fractie vragen aandacht voor het principiële probleem dat van de Eerste Kamer als medewetgever instemming wordt

⁸ «Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021», blz. 6.

verwacht met een wetsvoorstel waarvan de inwerkingtreding vervolgens in belangrijke mate afhankelijk is van een politiek oordeel. Waarom zou door de gekozen constructie onzekerheid worden vermeden, zo vragen deze leden, en waarom zou die onzekerheid beperkter zijn dan bij een regulier besluit tot inwerkingtreding op een nader te bepalen datum. Naar hun inzicht wordt de onzekerheid door het nadere politieke oordeel juist gecontinueerd. Eveneens vragen zij waarom de initiatiefnemers in deze uitzonderlijke situatie niet gekozen hebben voor een voorhang. Zijn zij van mening dat de regering het voorgenomen besluit inzake inwerkingtreding in ieder geval ook ter instemming aan de Eerste Kamer dient voor te leggen, omdat in deze bijzondere situatie het uitgangspunt dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer berust niet onverkort kan opgaan?

In de tweede plaats hebben de leden van de SGP-fractie vragen bij de inhoudelijke toets die bepalend is voor het besluit tot inwerkingtreding. Het is deze leden onvoldoende duidelijk welke criteria daarin leidend zijn, terwijl het in de wetsbehandeling gebruikelijk is dat de hoofdelementen van de wettelijke regeling kenbaar zijn en in het voorstel dienen te zijn vervat. Weliswaar hebben de initiatiefnemers in de plenaire behandeling aangegeven dat ook de overeenkomst met de Britse premier Johnson voldoende zou moeten zijn, maar tegelijk is daarnaast nog een aantal serieuze zorgpunten benoemd. Complicerend is dat de Staatssecretaris in stilliger termen heeft gezegd dat het uittredingsakkoord in ieder geval voldoende is, maar ook zij heeft tijdens dit debat aangegeven dat ieder ander akkoord over de verblijfsrechten op zijn eigen merites zal moeten worden beoordeeld. Tot slot vragen de leden van de SGP-fractie waarom volgens de initiatiefnemers politiek gezien het akkoord van 14 november 2018 leidend zou moeten zijn en niet later gesloten akkoorden.

De leden van de commissie zien de reactie van de initiatiefnemers en de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad,
Faber-van de Klashorst

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad,
Van Dooren