

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)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 december 2019

*De initiatiefnemers hebben met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad en danken de leden van de **CDA**-, **CU**-, **GroenLinks**-, **D66**-, **PvdA**-, **PVV**- en **SGP**-fracties voor hun inbreng op onderhavig initiatiefwetsvoorstel. De initiatiefnemers zijn de leden zeer erkentelijk voor de zorgvuldige bestudering van het voorstel en de vragen die zij hierover gesteld hebben. Ook danken zij de leden voor overwegingen die zij de initiatiefnemers meegeven. Daarbij onderschrijven de initiatiefnemers de opmerkingen van de **GroenLinks**- en **D66**-fracties betreffende de context waarin dit wetsvoorstel gezien moet worden, te weten het chaotische politieke proces waarin het VK zich momenteel bevindt.*

*Specifiek vroegen de leden van de **PvdA**-fractie waarom de initiatiefnemers de behandeling van het wetsvoorstel willen afronden voor 12 december 2019, de dag van de Britse parlementsverkiezingen en hoe de uitslag van deze verkiezing van invloed kan zijn op het beoogde doel van dit wetsvoorstel of de positie van Nederlanders in het VK. De initiatiefnemers bevestigen dat zij het liefst de behandeling van onderhavig initiatiefwetsvoorstel voor de aankomende Britse verkiezingen in de Eerste Kamer afgerond hadden gezien. De belangrijkste reden hiervoor is de voortdurende onzekerheid waarmee de honderdduizend Nederlanders in het VK nu sinds het Brexit referendum kampen. Zij hebben behoefte aan de zekerheid van het «vangnet» dat dit wetsvoorstel hen biedt. Indieners begrijpen die behoefte goed, aangezien het Britse Lagerhuis niet in staat is gebleken reeds afgesloten akkoorden met de EU definitief goed te keuren. Feit is dat na 12 december 2019 de samenstelling van de Britse politiek weer compleet anders kan zijn. Gezien de grilligheid van de Britse politiek is het allerm minst zeker dat het reeds onderhandelde uittredingsakkoord zal worden aangenomen. Daarmee blijft een no-deal Brexit als een zwaard van Damocles boven de Nederlanders in het VK hangen. Er bestaat niet alleen onzekerheid over wat het VK zal doen voor de deadline van 31 januari, maar ook of het VK in staat zal zijn te komen tot een politieke koers die een no deal Brexit voorkomt.*

Nut en noodzaak en evenredigheid

*De leden van de **CDA**-fractie vroegen of de initiatiefnemers kunnen toelichten waarom Nederland naar hun mening toch niet op enige wijze negatieve consequenties van het wetsvoorstel zal ondervinden. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat de leden van de CDA-fractie met consequenties doelen op mogelijke precedentwerking uitgaande van dit wetsvoorstel met betrekking tot meervoudige nationaliteit. Hierover hebben de aan het woord zijnde leden, net als de leden van de D66-fractie, eveneens specifieke vragen gesteld en daarom verwijzen de initiatiefnemers naar hun antwoorden op die vragen hiertoe, verderop in deze Memorie van Antwoord. Voorts zien de initiatiefnemers geen andere consequenties dan dat voor een zeer unieke, sterk afgebakende groep meervoudige nationaliteit mogelijk gemaakt zal worden. Geen Nederlander woonachtig buiten het VK zal daar de nadelen van ondervinden. Nederland zou zich bovendien aansluiten bij oplossingen die ook conservatief geachte lidstaten zoals Duitsland en Oostenrijk hebben gekozen. Het tegendeel van mogelijke negatieve consequenties is wat de initiatiefnemers betreft eerder waar: Nederland zal juist mogelijk onwelgevallige gevolgen ondervinden wanneer deze wet geen doorgang vindt. Dit omdat personen met een Nederlandse nationaliteit die momenteel in het VK wonen, waaronder de door de Tweede Kamerfractie van het CDA in het plenaire debat over onderhavig initiatiefwetsvoorstel aangehaalde Somalische-Nederlanders, terug zullen (moeten) keren naar Nederland. Het mogelijke negatieve gevolg hiervan schuilt erin dat Nederlandse gemeenten op dit moment niet op de komst van deze groep(en) mensen voorbereid zijn.*

*De leden van de **CDA**-fractie refereerden naar het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) en vroegen of initiatiefnemers nader uiteen kunnen zetten wat de gevolgen bij een no deal-Brexit voor Nederlanders in het VK kunnen inhouden en wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn om deze gevolgen op een andere manier te kunnen beperken dan met onderhavig voorstel. Graag zetten de initiatiefnemers nogmaals uiteen wat de gevolgen zijn voor Nederlanders in het VK bij een no deal-Brexit of een Brexit waarin de burgerrechten niet minimaal voldoen aan de standaard zoals die is overeengekomen in de uittredingsakkoorden van voormalig premier May en huidig premier Johnson. Bij een no deal-Brexit verliezen Nederlanders in het VK verschillende rechten, aangezien het Unierecht op dat moment in het VK niet meer van toepassing is. In dit geval zijn er voor deze mensen twee scenario's mogelijk. Enerzijds kunnen Nederlanders in het VK kiezen om de Britse nationaliteit aan te nemen. Gezien de Rijkswet op het Nederlanderschap vervalt hiermee de Nederlandse nationaliteit (behoudens enkele uitzonderingen die al in de RWN zijn opgenomen). Het vervallen van het Nederlanderschap heeft onmiskenbare, negatieve gevolgen. Allereerst verliest de Nederlander met het verlies van de Nederlandse nationaliteit tevens het Unieburgerschap en daarmee alle voordelen en rechten die hiermee gepaard gaan, zoals actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement en het vrije verkeer binnen de EU. Voorts kent deze Nederlander geen actief en passief kiesrecht meer bij verkiezingen in Nederland. Ook wordt terugkeer naar Nederland onmogelijk of bemoeilijkt aangezien de voormalig Nederlander geen Unieburger meer is. Dit terwijl deze mensen vaak nog familie in Nederland hebben en het kan voorkomen dat langdurig verblijf in verband met zorg noodzakelijk is. Tevens ondervinden partners van deze groep Nederlanders gevolgen, zij worden immers niet meer als partners van een Unieburger gezien. Daarbij wordt studeren in de EU voor deze Nederlanders en hun kinderen duurder omdat deze mensen niet meer in aanmerking komen voor bepaalde beurzen en voordelen wat betreft*

studiekosten die samenhangen met het Unieburgerschap. Ten slotte willen initiatiefnemers de emotionele opgave voor deze Nederlanders niet onvermeld laten. Hoewel het moeilijk te kwantificeren is, wordt deze groep Nederlanders gedwongen een keuze te maken die zij nooit hebben willen maken: het opgeven van de Nederlandse nationaliteit om hun leven in het Verenigd Koninkrijk voort te zetten. Het opgeven van de oorspronkelijke nationaliteit wordt doorgaans als een groot offer ervaren. Initiatiefnemers kunnen zich goed voorstellen dat deze Nederlanders zich dan afgestoten voelen van het land waar zij geboren en getogen zijn. De andere optie voor deze Nederlanders in het VK is het Nederlanderschap te behouden. Hoewel bovenstaande gevolgen dan uitblijven, zullen zij andere negatieve consequenties ondervinden. Zij worden bij een no deal-scenario immers vreemdeling in het VK, terwijl zij in dat land woonachtig zijn. Dat heeft verschillende gevolgen. Allereerst ontstaat onzekerheid wat betreft verblijfsrechten. Hoewel de Britse regering heeft aangegeven dat EU-burgers een bepaalde verblijfsstatus kunnen krijgen, is dit geregeld in secundaire wetgeving en zou deze derhalve zonder parlementaire goedkeuring gewijzigd kunnen worden. Bovendien wordt regelgeving hieromtrent in de afgelopen periode door de Britse regering steeds verder aangescherpt. Het is onduidelijk wat de precieze toekomstige regels zullen zijn die de Britse regering zal hanteren voor immigranten. Daarbij nemen de initiatiefnemers in acht dat immigratie een grote prioriteit voor de Britse regering is en een belangrijk onderwerp inzake het Brexit-referendum is geweest. De kans dat in het VK immigratieregels worden ingevoerd die afwijken van huidige EU-regelingen, is derhalve groot. Zo besloot de Britse regering bij de uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming bijvoorbeeld een uitzondering te maken voor personen met een verblijfsstatus, die hiermee minder beschermd worden dan Britse staatsburgers. De bescherming die EU-verdragen in dit geval boden is bovendien niet meer van toepassing. Voorts wordt bij het behouden van het Nederlanderschap terugkeer naar het VK bemoeilijkt of onmogelijk. Wanneer een Nederlander voor een periode langer dan 5 jaar het VK uit is geweest, bijvoorbeeld voor werk, studie of familieaangelegenheden, zal hervestiging in het VK bijzonder lastig zijn. Het is vrijwel zeker dat opnieuw het Britse migratieproces zal moeten worden doorlopen, waarvoor de regels zoals eerder gesteld op dit moment nog onduidelijk zijn. Dit terwijl volgens de huidige regelgeving Unieburgers de facto levenslang het recht hebben om zich in een EU-lidstaat te vestigen (anders dan hun thuisland). Voorts verliezen Nederlanders in het VK hun actief én passief kiesrecht voor Britse gemeenteraadsverkiezingen. Wanneer zij momenteel werkzaam zijn als gemeenteraadslid in het VK, moeten zij deze functie eveneens opgeven.¹ Ten slotte wordt studeren in het VK duurder omdat Nederlanders niet meer in aanmerking komen voor bepaalde beurzen en voordelen wat betreft studiekosten die samenhangen met het Unieburgerschap.

In dit verband wijzen de initiatiefnemers richting de leden van de **CDA**-fractie erop dat zij niets liever hadden gedaan dan een oplossing voor deze Nederlanders op een minder verstrekende wijze bieden. Zij realiseren zich 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. Zoals ook gesteld in reactie op de Afdeling hebben de initiatiefnemers gekozen voor een oplossing in het nationaliteitsrecht

¹ Dit is niet van toepassing op Wales en Schotland, die eigen, afwijkende wetgeving hebben voorgesteld wat betreft actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraad, voor het Schotse parlement en de Welsh Assemblée. Met deze wetgeving wordt het stemrecht voor verkiezingen in deze gebieden ook aan inwoners met een andere nationaliteit dan de Britse geboden. Momenteel geldt dat alleen voor Unieburgers.

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 op unilaterale wijze weg te nemen. Ook de Afdeling en andere partijen in de Tweede Kamer wisten geen alternatieve oplossingsrichting aan te dragen die door initiatiefnemers over het hoofd zijn gezien. Initiatiefnemers blijven uiteraard voor alle suggesties open staan, maar zullen bij uitblijven van alternatieve oplossingen onverminderd blijven inzetten op de reeds gekozen weg.

De leden van de **CDA**-fractie refereerden naar een «beperkte spijtoptantenregeling», die Nederlanders in het VK minder zekerheid biedt. Zij vroegen of initiatiefnemers dit konden toelichten en welke nadelen er aan een dergelijke maatregel kleven.

De initiatiefnemers danken de leden van de CDA-fractie voor de mogelijkheid om de nadelen van deze alternatieve maatregel nog eens toe te lichten. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is inderdaad overwogen om voor toekomstige verliesgevallen te volstaan met een dergelijke spijtoptantenregeling. Na een zorgvuldige afweging is in plaats daarvan gekozen voor een regeling waarmee wordt voorkomen dat het Nederlanderschap verloren gaat. Doorslaggevend voor deze keuze was de wens te voorkomen dat het Nederlanderschap op enig moment verloren gaat – ook als dat verlies slechts tijdelijk is. Weliswaar kan het Nederlanderschap dan op een later moment weer worden herkregen, maar het is bij een spijtoptantenregeling voor individuele personen niet zonder meer voorzienbaar op welk moment het Nederlanderschap weer wordt herkregen: omdat elke spijtoptantenregeling aan bepaalde voorwaarden zal zijn gebonden, is pas duidelijk of in een concreet geval aan deze voorwaarden is voldaan als dit door de bevoegde autoriteiten wordt bevestigd. Met de gekozen regeling, waarmee het Nederlanderschap in het geheel niet verloren gaat, wordt deze rechtsonzekerheid voorkomen. Daarbij komt dat één van deze voorwaarden bijvoorbeeld is dat Nederlanders hun verloren of afgestane Nederlandse nationaliteit pas terugkrijgen op voorwaarde dat zij een jaar in Nederland wonen. Niet alleen zou dat geen oplossing zijn voor de problemen die Nederlanders in het VK ondervinden, het is voor deze Nederlanders ook geen optie om het reguliere leven in het VK te onderbreken. Arbeidsposities, studies, vrijwilligerswerk en gezinsleven laten zich niet een jaar kosteloos of zonder andere gevolgen onderbreken. Dat maakt deze regeling geen oplossing voor de problemen van Nederlanders in het VK en derhalve ook geen alternatief voor onderhavige initiatiefwet.

De leden van de **CDA**-fractie vroegen voorts of initiatiefnemers hebben overwogen om een wijziging van de RWN voor te stellen die ook geldt voor eventuele toekomstige situaties waarin lidstaten de EU verlaten en waarom niet voor een dergelijke wijziging is gekozen. Ook de leden van de **PvdA**-fractie vroegen zich in dit verband af of in de toekomst vaker dit soort uitzonderingen op het nationaliteitsrecht gemaakt moeten worden, 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.

Initiatiefnemers danken de leden van beide fracties voor deze suggestie. Het is goed te vermelden dat wat de initiatiefnemers bindt en kenmerkt is dat zij optimisten zijn en het wat hen betreft niet in de lijn der verwachting ligt dat een andere lidstaat de Europese Unie zal verlaten. Dit is dan ook niet het uitgangspunt geweest toen zij deze initiatiefwet schreven. Deze initiatiefwet is voortgekomen uit de specifieke problemen die zijn ontstaan als gevolg van de Brexit. Doordat een Brexit zonder uittredingsakkoord en dus zonder regeling getroffen voor Nederlanders in het VK nog steeds tot de mogelijkheden behoort, zien zij noodzaak om in een vangnet voorzien. Enkel wanneer weer eenzelfde situatie als de Brexit zich voordoet,

wanneer een lidstaat op een zelfde wijze uittreedt en waarbij een groep Nederlanders verregaand benadeeld wordt in het dagelijks leven, kunnen initiatiefnemers zich voorstellen dat opnieuw een noodmaatregel als onderhavig voorstel in het leven wordt geroepen. Net zoals vermeld tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer zouden initiatiefnemers een dergelijk voorstel steunen, maar zien zij momenteel geen aanleiding om een dergelijke generieke regeling voor Nederlanders in andere Europese lidstaten in het leven te roepen. Dat zou bovendien geopolitiek een verkeerd signaal kunnen zenden over het vertrouwen dat Nederland heeft in overige Europese lidstaten.

De leden van de **D66**-fractie hadden vragen aan de initiatiefnemers aangaande mogelijke precedentwerking van het voorstel en hoe dit zich verhoudt tot eventuele positieve effecten van het voorstel. De leden van de **CDA**-fractie verwezen in dit verband naar de uitspraken van de woordvoerder van de initiatiefnemers, de heer Sjoerdsma, over mogelijk enigerlei precedentwerking en hoe deze uitspraak zich verhoudt tot de aangenomen motie-Leijten waarin wordt uitgesproken dat het wetsvoorstel op geen enkele wijze bedoeld is om een precedent te scheppen en ook niet zo mag worden uitgelegd.^{2 3} In zijn betoog benadrukte de heer Sjoerdsma, zoals ook hierboven uiteengezet is, juist dat gezien de unieke situatie waar dit wetsvoorstel op van toepassing is, hiervan op geen enkele wijze precedentwerking uit kan gaan. Dit is tevens bekrachtigd in de motie-Leijten. Deze motie zag immers toe op andere manieren waarop onderhavig voorstel mogelijk precedent zou kunnen hebben, die hiermee nadrukkelijk uitgesloten worden. Met de motie-Leijten werd niet gedoeld op de door de heer Sjoerdsma gegeven zienswijze. Er bestond juist begrip voor wat de initiatiefnemers in dit verband aangaven – namelijk dat wanneer eenzelfde situatie als de Brexit zich voordoet, waarin een andere Europese lidstaat uittreedt op de manier zoals de Brexit plaatsvindt en waarbij ook een groep Nederlanders dusdanig de dupe is van deze gang van zaken, opnieuw een noodmaatregel als onderhavig voorstel als laatste vangnet in het leven moet worden geroepen.

De leden van de **D66**-fractie verwezen naar het advies van de Afdeling, waarin de Afdeling vragen stelde over de evenredigheid van onderhavig voorstel aangezien de geboden oplossing wat betreft de Afdeling relatief groot is in verhouding tot de groep die met deze maatregel wordt bediend. Zij vragen hoe de initiatiefnemers tegen deze kritiek aankijken. Hoewel de initiatiefnemers de kritiek van de Afdeling zich kunnen voorstellen, verbaasde hen deze constatering daar een andere, minder verstrekkende oplossing als alternatief door de Afdeling aangedragen uitbleef. Initiatiefnemers zouden niets liever willen dan dat de beoogde doelen op minder verstrekkende wijze bereikbaar zouden zijn. De initiatiefnemers constateren echter dat de Nederlandse overheid enkel het nationaliteitsrecht tot haar beschikking heeft om unilateraal een oplossing te bieden voor Nederlanders in het VK. Immers, Nederland heeft geen invloed op het vreemdelingenbeleid van het VK, maar wel de ambitie om Nederlanders in het buitenland zoveel mogelijk ter wille te zijn. De afwezigheid van andere oplossingen bleek derhalve wat initiatiefnemers betreft impliciet uit het feit dat de Afdeling geen alternatieve oplossingsrichting aandroeg die door initiatiefnemers over het hoofd zouden zijn gezien. Initiatiefnemers blijven uiteraard voor alle suggesties open staan, maar zullen bij uitblijven hiervan onverminderd inzetten op de reeds gekozen weg. Wat namelijk zeker is, is dat bij een no deal-Brexit bestaande rechten verloren zullen gaan die enkel en alleen via de

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

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

nationaliteitswetgeving kunnen worden beschermd. De situatie waarin Nederlanders in het VK bij een no deal-Brexit gestort worden, willen initiatiefnemers koste wat kost voorkomen. Het commentaar van de Afdeling, waar de leden van de D66-fractie naar verwezen, betrof de veronderstelde disproportionaliteit van de voorgestelde maatregel, namelijk het feit dat onderhavige nieuwe uitzonderingen op de RWN ingrijpend zijn en zich slecht verdragen met een door de Afdeling verondersteld karakter van het nationaliteitsrecht. De initiatiefnemers benadrukken daarom nogmaals de uniciteit van de ontstane situatie en de zeer sterk afgebakende groep Nederlanders waarop deze uitzondering op de RWN van toepassing is. Mede in het licht van het feit dat in deze Rijkswet in het verleden vaker uitzonderingen zijn verankerd, maakt dat initiatiefnemers juist van mening zijn dat ook onderhavige uitzondering wel evenredig is en past binnen de RWN.

*De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen welke redenen de initiatiefnemers hebben om te denken dat het VK in het geval van een vertrek uit de EU zonder een akkoord, geen goede en voldoende afdoende verblijfsvergunningstelsel zou hebben, waardoor Nederlanders woonachtig in het VK met behoud van de Nederlandse nationaliteit niet meer in het VK zouden kunnen blijven wonen. Zij vroegen de initiatiefnemers waarom zij veronderstellen dat er geen ander alternatief is dan het aanvragen van de Britse nationaliteit.*

Net als de voorgaande reactie op de D66-fractie, raakt deze vraag van de GroenLinks-fractie aan het vraagstuk of er geen andere, minder verstrekende oplossing voor Nederlanders in het VK voorhanden zou zijn. Als deze er was geweest, hadden initiatiefnemers daar zeker voor gekozen. Zij zien echter geen andere oplossing voorhanden die de bestaande rechten van Nederlanders in het VK verzekeren dan zoals voorgesteld in onderhavige initiatiefwet. Punt is immers dat de grilligheid van de Britse politiek jegens immigranten maakt dat het geenszins duidelijk is hoe in de toekomst verblijfsrecht van burgers met een andere nationaliteit dan de Britse gegarandeerd kan worden. De afgelopen periode, sinds het Brexit-referendum, zijn wat dat betreft tekenend voor de initiatiefnemers. In eerste instantie gaf de Britse regering aan dat de (verblijfs)rechten van EU-burgers na de Brexit zonder problemen eenzijdig gegarandeerd zouden zijn. Dit wijzigde enige tijd later, toen bleek dat EU-burgers zich hiertoe actief moesten registreren (de zogenaamde «settled status» aanvragen). Inmiddels is het zover dat niet-tijdige of foutieve registratie kan leiden tot deportatie. Niet onvermeld mag blijven dat vele EU burgers tijdens de Europese verkiezingen hun stem niet hebben kunnen uitbrengen of ongeldig zagen verklaard door een lakse houding van de Britse overheid. Datzelfde geldt voor plotse aankondigingen over het beëindigen van de vrijheid van personen, later weer ingetrokken, en zorgelijke verhalen over niet meer gegarandeerde toegang tot de gezondheidszorg. Dat maakt dat initiatiefnemers de zekerheid dat Nederlanders hun leven in het VK kunnen voortzetten zoals zij dat in sommige gevallen al jaren doen, niet willen laten afhangen van de onvoorspelbaarheid en grilligheid van de Britse regering. Waar onzekerheid voor burgers optreedt, achten de initiatiefnemers het noodzakelijk dat de overheid optreedt om dit weg te nemen. Aangezien het hier om een unilaterale aangelegenheid gaat, zien zij zoals eerder betoogd op vragen van de D66-fractie, geen andere mogelijkheid dan aanpassing van het nationaliteitsrecht om deze zekerheid voor Nederlanders in het VK te bieden.

Nederlanders in het VK

*De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen hoeveel Nederlanders in het VK gebruik kunnen maken van de uitzondering die geboden wordt in deze*

wet, met het oog op de bewering van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid dat een deel van deze mensen al in het bezit is van de dubbele nationaliteit.

Het klopt dat, zoals de aan het woord zijnde leden zelf al benoemden, een deel van de Nederlanders in het VK geen gebruik van de regeling getroffen in deze wet hoeft te maken, omdat zij al over de dubbele nationaliteit beschikken door andere uitzonderingen die in de RWN zijn gemaakt. Het is niet mogelijk om een precieze inschatting te maken van de hoeveelheid mensen die derhalve gebruik zal maken van de voorgestelde regeling, onder andere omdat er geen inschrijvings- of uitschrijvingsplicht in het VK bestaat. Ook bestaan geen sluitende cijfers van het aantal Nederlanders in het VK dat al de Britse nationaliteit in aanloop naar de Brexit heeft verkregen en gebruik zal willen maken van de voorgestelde optieregeling. Het vervallen van de Nederlandse nationaliteit gaat immers van rechtswege, zonder daartoe strekkend besluit van de Nederlandse overheid. Dat betekent dat enkel het theoretische maximum kan worden gegeven van honderdduizend Nederlanders in het VK.

De leden van de **PVV**-fractie vroegen de initiatiefnemers of zij de gegevens in beeld hebben betreffende de nationaliteit van personen op wie onderhavig wetsvoorstel van toepassing zou kunnen zijn en tevens vragen zij aan de regering om de gevraagde gegevens aan te leveren. De initiatiefnemers hebben deze gegevens niet voorhanden en wachten derhalve met de leden van de PVV-fractie of de regering in deze gegevens wel kan voorzien.

De leden van de **PVV**-fractie vroegen de initiatiefnemers of het onderhavige wetsvoorstel ook van toepassing is op personen die in het Britse Gemenebest (buiten het Verenigd Koninkrijk) verblijven. Hierop antwoorden initiatiefnemers dat het Britse Gemenebest (thans: het Gemenebest der Naties), naast het Verenigd Koninkrijk, bestaat uit een groot aantal andere zelfstandige en soevereine staten. Deze staten zijn geen onderdeel van het Verenigd Koninkrijk. Een verblijf in deze staten staat daarom niet gelijk aan verblijf in het Verenigd Koninkrijk, en valt daarom niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De leden vroegen verder of kan worden aangegeven in hoeverre dit wetsvoorstel van toepassing is op personen met de Nederlandse nationaliteit die in Gibraltar verblijven. Gibraltar is één van de Europese grondgebieden waarvan de buitenlandse betrekkingen door een lidstaat worden behartigd (in dit geval: het Verenigd Koninkrijk) en waarop de bepalingen van het VWEU in beginsel van toepassing zijn.⁴ Gibraltar maakt echter geen onderdeel uit van het Verenigd Koninkrijk. Het wetsvoorstel is dus niet van toepassing op Nederlanders in Gibraltar.

De leden van de **PVV**-fractie vroegen de initiatiefnemers concreet aan te geven wat zij met de vijandige opstelling jegens immigranten door de Britse regering bedoelen, in relatie tot dit wetsvoorstel. Ook vroegen zij of de initiatiefnemers met onderhavig initiatiefwetsvoorstel beogen de (massa-)immigratie te bevorderen.

Zoals eerder gesteld op vragen van de GroenLinks-fractie, maakt de grillige opstelling van de Britse regering jegens immigranten het verblijfsrecht van Nederlanders in het VK allerminst zeker. Ter toelichting constateren de initiatiefnemers dat in de afgelopen periode, sinds het Brexit-referendum, een aantal zaken tekenend zijn geweest voor deze onvoorspelbare houding. Zo was immigratie een belangrijk thema tijdens het referendum. Vlak nadat het referendum had plaatsgevonden werd door de Britse premier May gesteld dat EU-burgers niets te vrezen zouden hebben wat betreft hun (verblijfs)rechten in het VK. Niet veel later bleek

⁴ Zie artikel 355, derde lid, VWEU.

echter dat zij zich hiertoe moesten registreren (de zogenaamde «settled status»), alvorens hun rechten verzekerd zouden zijn. Inmiddels is er sprake van de dreiging van deportatie indien niet, niet tijdig of foutief geregistreerd is. Maar ook andere zaken illustreren deze vijandige houding. Zo werd het EU-burgers ten tijde van de verkiezingen voor het Europees Parlement zeer moeilijk gemaakt om hun stem in het VK uit te brengen. Hiertoe dienden EU-burgers zich plotseling te moeten registreren, wat voor veel onduidelijkheid leidde. De langdurige procedure die dit vervolgens met zich meebracht betekende voor veel EU-burgers dat zij te laat bevestiging ontvingen om hun stem uit te kunnen brengen. Hiermee is hun stem voor de verkiezingen van het Europees Parlement verloren gegaan.

Initiatiefnemers zien voorts niet op welke wijze onderhavig wetsvoorstel tot massa-immigratie zou leiden. Eerder is het tegenovergestelde waar: deze wet zorgt ervoor dat Nederlanders die bij een no deal-Brexit wellicht zouden terug migreren naar Nederland nu de optie hebben om alsnog in het VK te blijven.

Constitutionele paragraaf: meervoudige nationaliteiten en gelijkheidsbeginsel

De leden van de **CDA**-fractie verwezen naar de opmerking van de regering dat Nederland is gebonden aan hoofdstuk 1 van het verdrag van Straatsburg.⁵ Zij vragen welke betekenis dit verdrag heeft voor dit wetsvoorstel, mede in het licht van de opmerking van woordvoerder Sjoerdsma dat het VK een voorbehoud heeft gemaakt.

In antwoord hierop brengen initiatiefnemers in herinnering dat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, onder verwijzing naar de verplichtingen van het Koninkrijk ingevolge het verdrag van Straatsburg, heeft gesteld dat hoofdstuk I van dit verdrag eraan in de weg staat dat Nederland voorziet in een wetswijziging die meervoudige nationaliteit in den brede mogelijk maakt. Deze opmerking zag dus niet op het onderhavige wetsvoorstel, maar betrof een standpunt over het in algemene zin mogelijk maken van meervoudige nationaliteit. Initiatiefnemers hechten eraan te benadrukken dat het verdrag van Straatsburg niet in de weg staat aan het onderhavige wetsvoorstel. Daarvoor is doorslaggevend dat het Verenigd Koninkrijk een voorbehoud heeft gemaakt ten aanzien van hoofdstuk I van dit verdrag, en dus geen Partij is als bedoeld in artikel 1 van dit verdrag. Hieraan refereerde de heer Sjoerdsma eveneens in zijn beantwoording tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen naar de ontwikkelingen rondom het toestaan van meervoudige nationaliteit wereldwijd en de opvatting dat een dubbele moraal heerst ten aanzien van dubbele nationaliteiten. Zij vroegen zich daarbij af of het voorstel om alleen Nederlanders in het VK de mogelijkheid te bieden tot dubbele nationaliteit daar een voorbeeld van is.

De initiatiefnemers benadrukken dat opvattingen over het toestaan van de meervoudige nationaliteit tussen politieke partijen verschillen. Dat geldt ook voor de partijen van de initiatiefnemers en dat maakt de samenwerking om tot onderhavig wetsvoorstel te komen dan ook uniek. Dit voorstel heeft geenszins tot doel om de RWN dusdanig aan te passen dat het toestaan van meervoudige nationaliteit aan terrein wint. Het voorstel heeft enkel en alleen tot doel om voor Nederlanders in het VK, die bij een no deal-Brexit zeer nadelige consequenties ondervinden, een oplossing te bieden waarmee hun verblijf, werk en het door hen opgebouwde leven in het VK gegarandeerd kan worden. De enige oplossing voorhanden ligt

⁵ Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, 4).

daarin volgens de initiatiefnemers in aanpassing van het nationaliteitsrecht, door een uitzondering te maken op de door de aan het woord zijnde leden aangehaalde hoofdregel die de RWN kent. De initiatiefnemers zien onderhavig initiatiefwetsvoorstel dan ook los van de politieke discussie over het wel of niet toestaan van de meervoudige nationaliteit. Het is enkel een oplossing voor de huidige politieke realiteit zoals die is ontstaan in het VK.

*De leden van de **D66**-fractie uitten nog enige zorgen over het gelijkheidsbeginsel. Zij hoorden graag van de initiatiefnemers waarom deze maatregel alleen voor Nederlandse inwoners in het VK wordt getroffen en of er nog andere landen zijn waar Nederlanders in soortgelijke situaties zitten of zouden komen te zitten.*

De initiatiefnemers kunnen de laatste vraag ontkennend beantwoorden. Op dit moment is er geen andere, vergelijkbare situatie gaande als de Brexit, oftewel de uittreding van een lidstaat uit de Europese Unie. Zoals ook op eerdere vragen van de CDA- en PvdA-fracties uiteengezet, ligt het voor de initiatiefnemers niet in de lijn der verwachting dat uittreding van nog een andere EU-lidstaat zal plaatsvinden. Zeker niet op de chaotische wijze waarop de Britse uittreding momenteel plaatsvindt. Dit maakt bovenal dat de initiatiefnemers de aan het woord zijnde leden kunnen geruststellen voor wat betreft hun zorgen over het gelijkheidsbeginsel. Omdat er momenteel geen uittreding van een andere EU-lidstaat plaatsvindt, zijn er momenteel geen Nederlanders in een soortgelijke situatie als die van Nederlanders in het VK en derhalve geen gelijke individuen die anders behandeld zouden worden. De initiatiefnemers wijzen erop dat de ontstane situatie zeer uniek is en dat de groep mensen op wie dit wetsvoorstel betrekking heeft daarmee een zeer afgebakende groep is. 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.

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?»⁶

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?

De leden van de **PVV**-fractie vroegen of dit wetsvoorstel meervoudige nationaliteit mogelijk maakt in geval van gezinshereniging op grond van een asielstatus.

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

Hierop antwoorden initiatiefnemers dat nareis op grond van een asielstatus op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn (PB 2003 L 251) niet mogelijk is bij een tot Nederlander genaturaliseerde vreemdeling.⁷ Daar komt bij dat dit wetsvoorstel het slechts onder beperkte voorwaarden mogelijk maakt dat de Britse nationaliteit wordt verkregen zonder dat het Nederlanderschap verloren gaat. Eén van die voorwaarden is dat de verkrijger tussen 13 juni 2016 en het moment van verkrijging van de Britse nationaliteit onafgebroken hoofdverblijf heeft gehad in het Verenigd Koninkrijk. In de situatie waar de leden van de PVV-fractie kennelijk op doelen is veelal geen sprake van onafgebroken hoofdverblijf vanaf 13 juni 2016, zodat dit wetsvoorstel er ook daarom niet toe leidt dat deze gezinsleden als gevolg van dit wetsvoorstel een meervoudige nationaliteit kunnen verkrijgen.

Inwerkingtreding en verval van het wetsvoorstel

*De leden van de **CDA**-fractie hadden vragen over de inwerkingtreding en verval van onderhavig initiatiefwetsvoorstel. Zij wezen erop dat de maatregelen uit de initiatiefwet vervallen indien er een akkoord wordt bereikt tussen de EU en het VK waarin de rechten van Nederlanders in het VK voldoende zijn gewaarborgd. Zij vroegen zich in dit verband af wanneer dit «voldoende» is en of er omstandigheden voorstelbaar zijn in een no deal-situatie waaronder de regeling zou kunnen vervallen.*

Mochten deze er zijn, vroegen zij zich af waarom die omstandigheden niet tot extra vervalgronden in het wetsvoorstel hebben geleid.

De inwerkingtredingsregeling in onderhavig wetsvoorstel regelt dat het wetsvoorstel ingaat bij een no deal-Brexit en er zijn geen omstandigheden waarin de regelingen getroffen in onderhavig wetsvoorstel zouden komen te vervallen in een no deal-scenario. Een no deal-scenario kenmerkt zich immers met het feit dat er geen afspraken tussen de EU en het VK worden gemaakt, dus ook niet over verblijfsrechten van EU-burgers in het VK. Dat maakt per definitie dat bij een no deal deze wet in werking zal treden. De initiatiefnemers begrijpen dat de aan het woord zijnde leden zich afvragen wanneer de rechten van Nederlanders in het VK «voldoende» gewaarborgd zijn. Zoals ook in het plenaire debat door de heer Sjoerdsma is geantwoord op vragen van de CDA-fractie in de Tweede Kamer, is wat betreft de initiatiefnemers de maatstaf voor voldoende of niet voldoende het uittredingsakkoord is zoals het destijds is gesloten tussen de EU en de voormalig premier May en overgenomen door de huidige premier Johnson in zijn Brexit-deal. Wat hierin is geregeld aan burgerrechten voor EU-burgers in het VK is de ondergrens voor wat voldoende waarborging is. Wanneer een akkoord tussen de EU en het VK hieraan voldoet, zal onderhavig wetsvoorstel alsnog komen te vervallen (indien deze na een no deal-scenario is ingegaan). Het is uiteindelijk aan de Nederlandse regering om dat te zijner tijd te beoordelen.

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

*Op de vraag van de leden van de **SGP**-fractie naar de inwerkingtredingsbepaling antwoorden de initiatiefnemers dat het klopt dat deze inwerkingtredingsbepaling uitzonderlijk is. Het komt echter veelvuldig voor dat de inwerkingtreding bij koninklijk besluit wordt geregeld, maar dat hierachter een proces van afwegingen en omstandigheden zit, die leiden tot allerlei voorwaarden voordat een dergelijke regeling in werking kan treden. Deze voorwaarden zijn veelal af te leiden uit de wetshistorie en in sommige gevallen ook uit amendering die heeft geleid tot een aangepaste inwerkingtredingsbepaling (zie hiervoor bijvoorbeeld de inwerkingtredingsbe-*

⁷ ABRvS 5 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3697, r.o. 8.3.

paling bij de implementatie van het BTW-pakket). In dit geval hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen deze voorwaarden nadrukkelijk in de wet op te nemen om zo duidelijkheid te bieden, zeker met het oog op de onzekerheid die gepaard gaat met de Brexit. Niet in de laatste plaats geeft het voor de groep mensen voor wie het wetsvoorstel een oplossing biedt, duidelijkheid die daarmee ook leidt tot rechtszekerheid. Een ieder kan direct uit de wet afleiden wanneer de wet wel en niet zijn gelding heeft. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat inwerkingtredingsbepalingen waarin voorwaarden zijn opgenomen ook wel vaker voorkomen. Een voorbeeld hiervan is artikel 8 van de Wet Stichting Landbouwvoorlichting. Ook het regelen van momenten waarbij een wet of artikelen in een wet bij koninklijk besluit gelding verliezen komen vaker voor, zoals in de Meststoffenwet.

Overigens komt het vaker voor dat de inwerkingtreding van een wettelijke regeling afhankelijk wordt gemaakt van toekomstige maatschappelijk of politieke ontwikkelingen. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op artikel IV van het Besluit van 22 maart 2019 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, het Besluit inburgering en het Vreemdelingenbesluit 2000 om enkele regelingen te treffen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. De inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit was gekoppeld aan de vraag of op 30 maart 2019 een terugtrekkingsakkoord tot stand was gekomen. Tevens was voorzien in een bepaling met opschortende werking, luidende dat indien vóór 30 maart 2019 tot een verlenging van de onderhandelingen zou zijn besloten, de inwerkingtreding van het besluit werd opgeschort. In dit geval hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen deze voorwaarden nadrukkelijk in de wet op te nemen om zo duidelijkheid te bieden, zeker met het oog op de onzekerheid die gepaard gaat met de Brexit. Niet in de laatste plaats geeft het voor de groep mensen voor wie het wetsvoorstel een oplossing biedt, duidelijkheid die daarmee ook leidt tot rechtszekerheid. Een ieder kan direct uit de wet afleiden wanneer de wet wel en niet zijn gelding heeft.

De leden van de **SGP**-fractie hebben nog enkele vragen gesteld over de procedure voor wat betreft de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De aan het woord zijnde leden constateren terecht dat de inwerkingtreding van een wettelijke regeling in veel gevallen niet afhankelijk wordt gesteld van onzekere toekomstige ontwikkelingen. Ook voor de onderhavige wet is een dergelijke optie overwogen. Het onderhavige wetsvoorstel is echter uitdrukkelijk bedoeld als een vangnet, en is louter gericht op een situatie waarin het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie verlaat zonder dat de rechten van Unieburgers voldoende zijn gewaarborgd. Het is precies om deze reden dat is voorzien in een regeling op grond waarvan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel afhankelijk wordt gemaakt van het moment van uittreding van het Verenigd Koninkrijk en de inhoud van een eventueel uittredingsakkoord. Daarmee wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel in werking treedt terwijl het geboden vangnet niet noodzakelijk is.

Initiatiefnemers maken van deze gelegenheid graag gebruik om te verduidelijken dat er verschillende andere varianten zijn overwogen. Zo is overwogen een geslaagd beroep op de geboden uitzonderingen slechts mogelijk te maken indien het Verenigd Koninkrijk uittreedt zonder akkoord waarin de rechten van Unieburgers voldoende zijn gewaarborgd. Ook is overwogen dit wetsvoorstel van rechtswege in werking te laten treden op het moment dat het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie zonder uittredingsakkoord verlaat. Na zorgvuldige afweging is niet voor deze alternatieven gekozen. Daarvoor was doorslaggevend de voortdurende onduidelijkheid over de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, in het bijzonder over de inhoud van een eventueel akkoord op het gebied van burgerrechten. Gelet op de vele mogelijke

scenario's zullen deze alternatieven juist tot rechtsonzekerheid leiden over de vraag of dit wetsvoorstel in een concreet geval al dan niet in werking is getreden, of zal treden. Met de voorgestelde regeling wordt deze rechtsonzekerheid vermeden: zodra het koninklijk besluit is genomen, is voor eenieder duidelijk dat en wanneer dit wetsvoorstel in werking is getreden.

Op de vraag van de SGP-fractie waarom niet is gekozen voor een voorhang, antwoorden initiatiefnemers dat het niet gebruikelijk is om een inwerkingtredingsbesluit te onderwerpen aan een procedure van voorhang. Een procedure van voorhang verhoudt zich bovendien niet goed met de belangen van de grote groep Nederlanders in het Verenigd Koninkrijk, die erbij gebaat zijn dat dit wetsvoorstel onverwijld in werking treedt mocht het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie verlaten zonder uittredingsakkoord waarin de rechten van Unieburgers voldoende zijn gewaarborgd.

De leden van de **SGP**-fractie hadden voorts vragen over de inhoudelijke toets die bepalend is voor de inwerkingtreding van het voorstel. Hen was onvoldoende duidelijk welke criteria daarin leidend zijn, ondanks de door de initiatiefnemers aangegeven overeenkomst tussen de EU en het VK onder premier Johnson. Ook aangezien de Staatssecretaris in het plenaire debat in de Tweede Kamer over onderhavig wetsvoorstel had aangegeven dat dat ieder ander akkoord over de verblijfsrechten op zijn eigen merites zal moeten worden beoordeeld. Zij vroegen ten slotte waarom volgens de initiatiefnemers politiek gezien het akkoord van 14 november 2018 leidend zou moeten zijn en niet later gesloten akkoorden.

Op de laatste vraag is het antwoord dat in het akkoord zoals tussen de EU en het VK van 14 november 2018 de burgerrechten wat de initiatiefnemers dusdanig zijn geregeld, dat hiermee een ondergrens aangemerkt kan worden voor regelingen die mogelijk in de toekomst als onderdeel van een uittredingsovereenkomst getroffen worden. Sinds 14 november 2018 zijn de afspraken wat betreft burgerrechten niet meer gewijzigd, vandaar dat dit als uitgangspunt genomen is. Met andere woorden: de deal van May is de deal van Johnson. Gezien het wetstraject is destijds gekozen de deal van May als benchmark te hanteren en het akkoord van Johnson gaf geen aanleiding daarvan af te wijken. Het is wat de initiatiefnemers betreft niet verstandig om zelf vaststaande criteria vast te leggen, omdat de bestaande afspraken gemaakt zijn door de EU27 en hiermee elke bewegingsvrijheid bij een mogelijk akkoord in de toekomst onmogelijk gemaakt wordt. Het is immers niet mogelijk nu op ieder nog mogelijk scenario te anticiperen. Wel is het mogelijk om een ondergrens aan te duiden, namelijk de wijze waarop de burgerrechten op zijn minst geregeld zouden moeten zijn. Deze ondergrens is door te verwijzen naar het akkoord zoals opgesteld tussen de EU en voormalig premier May en daarna tussen de EU en premier Johnson, helder. Mochten de afspraken nog wijzigen is in ieder geval duidelijk waar deze in ieder geval moeten voldoen. Het is uiteindelijk aan de Nederlandse regering om deze afweging te zijner tijd te maken.

De initiatiefnemers danken de leden van de commissie nogmaals voor hun zorgvuldige bestudering van het voorstel en voorts de door hen gestelde vragen, opmerkingen en kanttekeningen. Zij hopen met onderhavige Memorie van Antwoord de leden van voldoende beantwoording te hebben voorzien.

Sjoerdsma
Asscher
Van Otterloo
Van Ojik
Van Wijngaarden