

Vergaderjaar 2023–2024

34 632 (R2080)

Voorstel van Rijkswet van de leden Sjoerdsma en Kuiken tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap teneinde het nationaliteitsrecht te moderniseren, alsmede tot de in verband daarmee houdende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van hoofdstuk I van het op 6 mei 1963 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, 4) en van het daarbij behorende Tweede Protocol (Trb. 1994, 265)

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 23 februari 2017, no. W03.16.0428/II/K en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 24 oktober 2023, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 december 2016 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet van de leden Sjoerdsma en Marcouch tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap teneinde het nationaliteitsrecht te moderniseren, alsmede tot de in verband daarmee houdende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van hoofdstuk I van het op 6 mei 1963 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, 4) en van het daarbij behorende Tweede Protocol (Trb. 1994, 265), met memorie van toelichting.

Voorgesteld wordt om de in de Rijkswet op het Nederlandschap (hierna: RWN) opgenomen afstandsverplichtingen te schrappen. Het gaat enerzijds om de verplichting voor buitenlanders die in een van de landen van het Koninkrijk wonen en die een verzoek doen om Nederlander te worden om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit; anderzijds om de verplichting voor Nederlanders die buiten het Koninkrijk wonen en

vrijwillig een andere nationaliteit willen aannemen, om afstand te doen van de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast bevat het voorstel een voornemen tot opzegging van Hoofdstuk I van het Verdrag van Straatsburg en tot opzegging van het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg.¹

De Afdeling maakt opmerkingen over de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel. Deze betreffen het vraagstuk van conflicterende loyaliteiten en andere mogelijke complicaties van meervoudige nationaliteit. Op deze mogelijke gevolgen wordt in de toelichting nauwelijks ingegaan. De Afdeling adviseert dit alsnog te doen.

De initiatiefnemers danken de Afdeling advisering van de Raad van State voor het advies. Zij hebben hier met belangstelling kennis van genomen. Naar aanleiding van het advies hebben de initiatiefnemers de memorie van toelichting aangepast. De initiatiefnemers gaan hierna nader in op het advies.

1. Inleiding

Uitgangspunt van de RWN is het beperken van een dubbele of meervoudige nationaliteit. Dit komt in de RWN tot uitdrukking in de zogenoemde afstandsverplichtingen.² In de toelichting wordt «de ontwikkeling van de Rijkswet op het Nederlandschap» geschetst. Gesteld wordt dat sprake is van een trend van het beperken van meervoudige nationaliteit naar een minder restrictieve omgang met meervoudige nationaliteit. Voor de duiding van deze trend in de toelichting is niet alleen de parlementaire geschiedenis van de RWN bezien, maar is ook onder andere geput uit onderzoek ter zake met betrekking tot Europa en wereldwijd en uit feiten betreffende de deels of gehele opzegging van het Verdrag van Straatsburg door een groot deel van de lidstaten bij dat Verdrag.³

De initiatiefnemers staan een modernisering van het nationaliteitsrecht voor.⁴ Zij constateren dat een grote meerderheid van de staten tegenwoordig positief staat tegenover de mogelijkheid van burgers om meer nationaliteiten te hebben. Verder vermeldt de toelichting dat veel Nederlanders in het buitenland en veel niet-Nederlanders in Nederland tegen praktische problemen aanlopen bij de gedwongen keuze voor één nationaliteit:

«Zij willen bijvoorbeeld hun oorspronkelijke nationaliteit behouden omwille van erfrechtelijke redenen, het gemakkelijker kunnen reizen naar het land van herkomst, of een eventuele repatriëring niet belemmeren. In een globaliserende wereld zijn mensen steeds vaker vanwege afkomst, relaties of werk niet slechts aan een land gebonden, maar hebben zij met meerdere landen een effectieve band. De belangen van deze mensen

¹ Hoofdstuk I van het Verdrag van Straatsburg draagt als titel: Beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit. Het Tweede Protocol bevat enkele uitzonderingen op het uitgangspunt van het Verdrag van Straatsburg van het beperken van meervoudige nationaliteit.

² De geldende wet kent veel uitzonderingen op het uitgangspunt van het doen van afstand bij naturalisatie. Bij ruim 60% van de naturalisaties blijkt het onmogelijk of onredelijk afstand te doen van de oude nationaliteit. Vergelijk Kamerstukken II 2002/03, 28 689, nr. 19 (Notitie meervoudige nationaliteit en integratie), alsmede Betty de Hart, Een tweede paspoort, 2012, blz. 285. Volgens het CBS hadden in 2014 1,3 miljoen Nederlanders een dubbele nationaliteit; er zijn in 2014 27.000 mensen door naturalisatie Nederlander geworden. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/32/aantal-nederlanders-met-dubbele-nationaliteit-gestegen-naar-1-3-miljoen>.

³ In de in de toelichting opgenomen schets van de ontwikkeling mist de Afdeling het voorstel tot Wijziging van de RWN tot beperking van meervoudige nationaliteit en tot invoering van het verlies van het Nederlandschap wegens het toebrengen van ernstige schade aan essentiële belangen van het Koninkrijk uit 2007.

⁴ Toelichting, paragraaf 1 Inleiding.

mogen niet worden veronachtzaamd. Het is juist daarom dat de initiatiefnemers met dit wetsvoorstel de afstandsverplichtingen uit de RWN schrappen.»

De Afdeling begrijpt de toelichting aldus, dat het doel van het wetsvoorstel is de erkenning van de belangen van burgers die effectieve banden met verschillende landen hebben.

De Afdeling stelt voorop dat de voorgestelde andere omgang met meervoudige nationaliteit als uitgangspunt bij de advisering over het wetsvoorstel wordt gehanteerd. Wel heeft de Afdeling opmerkingen bij de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel.

De initiatiefnemers merken op dat met het wetsvoorstel inderdaad wordt beoogd de belangen van burgers die effectieve banden met verschillende landen hebben, te erkennen. Daarnaast beogen zij een goede regeling te bieden om Nederlanders in het buitenland te helpen en om de integratie in Nederland te verbeteren. Ook wordt er een optierecht gecreëerd waarmee elk persoon die na 1 april 2003 het Nederlanderschap of de staat van Nederlands onderdaan-niet-Nederlander is verloren, dit weer kan herkrijgen.

2. Mogelijke gevolgen

Het wetsvoorstel ziet zowel op Nederlanders die ingezetene zijn in het buitenland en die overwegen om een andere nationaliteit aan te nemen als op ingezetenen in een van de landen van het Koninkrijk met een andere dan de Nederlandse nationaliteit die een aanvraag doen tot naturalisatie tot Nederlander.

Zoals vermeld onder punt 1 van dit advies, zijn in de inleiding van de toelichting een aantal praktische voordelen voor de betrokken burgers genoemd van meervoudige nationaliteit. De Afdeling merkt op dat mogelijke andere gevolgen in de toelichting niet of onvoldoende worden besproken en wijst in dit verband op het volgende.

a. Tegenstrijdige loyaliteiten

In de toelichting wordt ingegaan op een vaak aangevoerd bezwaar tegen meervoudige nationaliteit, namelijk het ontstaan van een conflict van loyaliteiten.⁵ Vermeld wordt dat de idee dat een dubbele nationaliteit leidt tot tegenstrijdige loyaliteiten is gebaseerd op een gedateerd beeld.⁶ Daarbij wordt gesteld dat militaire verplichtingen als gevolg van dubbele nationaliteit verdragsrechtelijk zijn geregeld en dat problemen van tegenstrijdige loyaliteiten met betrekking tot de dienstplicht zich niet of nauwelijks hebben voorgedaan.⁷

De enkele verwijzing in de toelichting dat zich met betrekking tot militaire verplichtingen nauwelijks problemen hebben voorgedaan, is onvoldoende grond voor de stelling dat de idee dat meervoudige nationaliteit leidt tot tegenstrijdige loyaliteit op een gedateerd beeld van de werkelijkheid berust. De Afdeling merkt op dat het zich voordoen van conflicterende loyaliteiten al geruime tijd in Nederland in discussie is. Die discussie beperkt zich niet tot militaire verplichtingen, maar is veel breder. Het gaat daarbij om twijfel aan de loyaliteit van een burger aan de samenleving waar hij deel van uitmaakt en/of de overheid van het land wiens nationa-

⁵ Toelichting, paragraaf 5.

⁶ Toelichting, paragraaf 5, tweede tekstblok.

⁷ Toelichting, paragraaf 5, tweede tekstblok.

liteit hij heeft, ook zonder dat sprake is van militaire verplichtingen. Die breedte van de discussie wordt niet in de toelichting onderkend.

De Afdeling adviseert hierop in de memorie van toelichting in te gaan.

De initiatiefnemers willen problemen oplossen waar Nederlanders in het buitenland tegenaan lopen, en integratie bevorderen binnen Nederland. De loyaliteits- en nationaliteitenkwestie staan los van elkaar. Diverse onderzoeken ondersteunen de conclusie dat meervoudige nationaliteit niet vanzelfsprekend leidt tot tegenstrijdige loyaliteit, waaronder onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, onderzoek van het Sociaal Plan Bureau, onderzoek naar Turkse Nederlanders en hun binding met Nederland in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Nationaliteitsonderzoek van Stichting GOED.⁸

De initiatiefnemers zijn inderdaad van mening dat het idee dat nationaliteit en loyaliteit exclusief en ondeelbaar zijn, gebaseerd is op het gedateerde 19^{de}-eeuwse beeld van nationalisme. Dit nationalisme is gestoeld op een exclusieve loyaliteit van de burger naar de staat. Echter, in moderne democratieën kent de burger meerdere loyaliteiten. Eenvoudige voorbeelden zijn de loyaliteit van de burger aan zowel de staat als de werkgever, de regio of een etnische/religieuze gemeenschap. In dit verband wijzen de initiatiefnemers nadrukkelijk ook op het EU-burgerschap, waardoor iedere EU-onderdaan tegelijk Europees burger én staatsburger is. Wat de initiatiefnemers betreft is meervoudige nationaliteit onder dezelfde noemer te scharen en hoeft meervoudige nationaliteit niet te leiden tot problematische of conflicterende loyaliteiten.⁹ De initiatiefnemers hebben in paragraaf 3 meerdere voorbeelden gegeven van wetstechnische ontwikkelingen en opmerkingen die in dat kader door vooraanstaande personen en zelfs eerdere regeringen zijn gedaan.

Daarbij zouden de initiatiefnemers willen opmerken dat de discussie zoals die nu gevoerd wordt, uitgaat van het perspectief van de staat. Meervoudige nationaliteiten worden als problematisch bestempeld omdat zij zouden verhinderen dat de staat op de loyaliteit van haar burgers kan rekenen. Wij leven echter niet meer in een 19^{de}-eeuwse samenleving waar de staat een exclusieve nationalistische identiteit op haar bevolking kan stempelen. Burgers bepalen zelf welke sociale identiteit zij aannemen. Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om deze discussie over nationaliteiten te bekijken vanuit een individueel perspectief. Het gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van burgers door hen zelf te laten kiezen welke nationaliteiten zij willen aannemen. Kortom, de initiatiefnemers ontkennen niet dat er in de politiek en in de samenleving wordt gediscussieerd over waar loyaliteiten van Nederlandse staatsburgers (behoren te) liggen. Deze brede en soms verhitte discussie wordt volgens de initiatiefnemers echter niet beslecht door het categorisch afwijzen van een meervoudige nationaliteit. De initiatiefnemers hebben overigens ook niet de illusie, noch het streven, om met dit wetsvoorstel discussies over waar loyaliteiten van Nederlandse staatsburgers (behoren te) liggen uit de wereld te helpen. Volgens de initiatiefnemers zegt de omstandigheid dat

⁸ Wetenschappelijke Raad voor regeringsbeleid, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: AUP, 2007; SCP, *Denkend aan Nederland*, 26 juni 2019; Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Nederlanderschap in een onbegrensde wereld: advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit*, 2008; Labyrinth, *Turkse Nederlanders en hun binding met Nederland*, juli 2019; Stichting GOED, *nationaliteitsonderzoek*, 8 oktober 2019.

⁹ «Dubbele nationaliteit: papiertje of identiteit?», Betty de Hart, *Recht der werkelijkheid*, Vol. 26, No. 1, 2005. p. 31–46.

een Nederlands staatsburger ook een andere nationaliteit heeft, niets over de loyaliteit van de burger aan Nederland.

Verder merkt de Afdeling op dat ook zonder dat sprake is van militaire verplichtingen er sprake kan zijn van conflicterende loyaliteiten. De initiatiefnemers ontkennen niet dat ook op andere terreinen mogelijk spanningen kunnen ontstaan tussen verschillende verplichtingen in verband met het hebben van meerdere nationaliteiten. Zij menen echter dat het aannemen of behouden van een meervoudige nationaliteit ter vrije bepaling van de betrokken persoon moet staan en dat dit wetsvoorstel dat bevordert. Daar vloeit uit voort dat eventuele problemen gerelateerd aan meervoudige nationaliteit, voor zover ze zich al voordoen, voortvloeien uit een eigen en bewuste keuze voor meervoudige nationaliteit.

Naar aanleiding van het advies op dit punt van de Afdeling hebben de initiatiefnemers de memorie van toelichting in paragraaf 5 aangescherpt. De initiatiefnemers zullen in hun reactie op vraag 2b van de Afdeling over «andere mogelijke gevolgen» specifiek ingaan op de door de Afdeling genoemde (andere) complicaties bij het hanteren van meervoudige nationaliteit als uitgangspunt.

b. Mogelijke andere gevolgen

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op mogelijke andere gevolgen van het toestaan van meervoudige nationaliteit. Dit is temeer opmerkelijk, nu de mogelijke gevolgen van meervoudige nationaliteit herhaaldelijk¹⁰ door de regering zijn geschetst. In dit verband verwijst de Afdeling naar de reactie van het kabinet op vragen van de Eerste Kamer over dubbele nationaliteit bij het wetsvoorstel tot wijziging van de RWN ter verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen.¹¹ Het kabinet stelt:

«Het belang dat een staat erbij heeft dat zijn burgers niet een andere nationaliteit bezitten, bestaat in de regel hierin dat de betrekkingen over en weer vrij blijven van inmenging van andere staten. Het is onwenselijk dat een burger die in Nederland woont zich aan zijn verplichtingen jegens de Nederlandse overheid en samenleving kan onttrekken met een beroep op verplichtingen die hij jegens een andere staat heeft (...). Onderwerpen waarop meervoudige nationaliteit tot complicaties aanleiding kan geven, betreffen kwesties als bescherming en bijstand vanwege diplomatieke onderscheidenlijk consulaire vertegenwoordigers, dienstplicht, fiscale verplichtingen, gebruik van financiële voorzieningen en uitlevering. Het komt daarbij voor dat de rechten en plichten van het ene land in juridische zin conflicteren met de rechten en plichten van het andere land. Problemen op dit vlak kunnen door harmonisatie van wetgeving worden opgelost».

De Afdeling merkt op dat de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel wel kort ingaat op de dienstplicht, maar dat de andere door het kabinet bij herhaling genoemde mogelijke gevolgen van meervoudige nationaliteit onbesproken blijven.

¹⁰ Vergelijk onder meer Kamerstukken I 2016/17, 33 852, C, blz. 12–13; Kamerstukken II 2007/08, 30 166, nr. 25, blz. 2; Kamerstukken II 2004/05, 30 166, nr. 3, blz. 3; Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 19, blz. 7; Kamerstukken I 1995/96, 23 029, nr. 26b, blz. 8.

¹¹ Kamerstukken I 2016/17 33 852, C blz. 12–13; Wetsvoorstel tot Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de vermelde complicaties bij het hanteren van meervoudige nationaliteit als uitgangspunt.

Allereerst merken de initiatiefnemers op dat de mogelijke complicaties die op kunnen treden als gevolg van de meervoudige nationaliteit, niet opwegen tegen vrijheden en de mogelijkheden die de meervoudige nationaliteit aan Nederlandse burgers en vreemdelingen biedt. De initiatiefnemers ontkennen de potentiële complicaties die de regering heeft benoemd niet. Echter, de hoeveelheid personen met een dubbele nationaliteit is sinds 1998 gestaag gegroeid. Bij de laatste meting van het CBS in 2014 waren er al 1,3 miljoen Nederlanders met een dubbele nationaliteit.¹² Hoeveel personen het op dit moment zijn is niet bekend, omdat deze informatie niet meer wordt bijgehouden. Voor deze op zijn minst 1,3 miljoen Nederlanders is het dus al mogelijk om een dubbele nationaliteit te hebben, zonder dat zich onoverkoombare complicaties voordoen.

Ter illustratie, op dit moment is het al zo geregeld dat wanneer iemand met een meervoudige nationaliteit bijvoorbeeld consulaire bijstand nodig heeft, deze persoon zelf kan kiezen bij welk land deze consulaire bijstand wordt aangevraagd. Voor het verlenen van consulaire bijstand maakt Nederland geen onderscheid in personen met een enkelvoudige- of meervoudige nationaliteit. Het komt in de praktijk voor dat landen, zoals Iran of Marokko, hun eigen onderdanen consulaire bijstand van een andere nationaliteit weigeren. In het geval van deze landen verandert de situatie niet met dit wetsvoorstel. Op het gebied van fiscale verplichtingen kan nationaliteit van belang zijn voor de toepassing van bepaalde wetten en verdragen. Het bezit van een of meer andere, dan slechts de Nederlandse, nationaliteit(en) kan het ingewikkelder maken om de rechtsmacht van de Nederlandse overheid uit te oefenen. Daarnaast zijn er landen, zoals de Verenigde Staten, die de belastingplicht baseren op het bezit van staatsburgerschap, ongeacht woonplaats of bezit van andere nationaliteiten. Hierover wordt echter geen bestuurlijke informatie bijgehouden.¹³ Op het gebied van uitlevering zal het bezit van een meervoudige nationaliteit niet leiden tot complicaties noch tot extra kosten. Wel is het mogelijk dat andere landen kunnen weigeren om hun onderdanen, die ook de Nederlandse nationaliteit hebben, uit te leveren. Het is in bepaalde gevallen enkel mogelijk om iemand met de Nederlandse nationaliteit uit te leveren als de persoon na berechting kan terugkeren naar Nederland voor executie van de straf. Zonder de dubbele terugkeergarantie is uitlevering veelal niet mogelijk. De dubbele terugkeergarantie geldt voor alle personen met de Nederlandse nationaliteit, ongeacht het bezit van andere nationaliteiten.¹⁴

Met betrekking tot de eerder geschetste problemen, lijken deze in de huidige Nederlandse situatie, en in andere EU-lidstaten, niet tot onoverkomelijke problemen te leiden en moeten deze opgelost kunnen worden door verdere harmonisering van wetgeving en het uitvoeren van al bestaand beleid. Daarbij merken de initiatiefnemers op dat goede informatievoorziening omtrent deze eventuele complicaties van groot belang is. Deze wetswijziging beoogt burgers keuzevrijheid te geven over welke nationaliteiten zij willen aannemen. Voordat zij een keuze kunnen

¹² «Nederlanders; geslacht, dubbele nationaliteit, 1 januari 1998–2014», CBS, 17 februari 2015, Dit cijfer is tevens het meest recente cijfer dat beschikbaar is over dubbele nationaliteiten. De (eventuele) tweede nationaliteit van Nederlanders wordt sinds de nieuwe Wet Basisregistratie Personen niet meer geregistreerd.

¹³ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 450, nr. 4.

¹⁴ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 450-VI, nr. 3.

maken over het al dan niet aannemen van een tweede of derde nationaliteit is het van belang dat burgers goed geïnformeerd worden over de potentiële gevolgen van deze keuze.

3. Mogelijkheden om het Nederlandschap terug te krijgen

De toelichting vermeldt dat Nederlanders in het buitenland geregeld voor onaangename verrassingen komen te staan door het automatische verval van het paspoort bij de vrijwillige aanname van een andere nationaliteit.¹⁵ Vaak lijken burgers zich niet bewust dat zij hun Nederlandse nationaliteit verliezen, aldus ook de Nationale ombudsman na een onderzoek naar het ongewild verliezen van het Nederlandschap.¹⁶

De Afdeling merkt op dat de problemen voor Nederlanders in het buitenland in de toelichting in het kader worden gesteld van de knellende werking van de huidige wetgeving. De toelichting gaat echter niet in op de mogelijkheden om het Nederlandschap te herkrijgen.¹⁷ In de eerste plaats kan men in bezwaar of beroep gaan tegen de weigering om een paspoort te vernieuwen.¹⁸

Wanneer het Nederlandschap definitief is verloren, bestaan er vervolgens mogelijkheden om opnieuw Nederlander te worden door optie of naturalisatie. De mogelijkheid van optie geldt voor oud-Nederlanders die tenminste een jaar legaal in het Koninkrijk wonen met een geldige verblijfsvergunning voor een niet tijdelijk doel, zoals gezinshereniging.¹⁹ Ook voor een verzoek tot naturalisatie is onder meer vereist dat betrokkene in het Koninkrijk woont en beschikt over een verblijfsvergunning met een niet tijdelijk doel.²⁰ Bovendien is in het wetsvoorstel tot het verlengen van de naturalisatietermijn van vijf naar zeven jaar een spijtoptantenregeling opgenomen voor een ieder die het Nederlanderschap recent verloren heeft.²¹

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of en waarom de bestaande en toekomstige mogelijkheden voor oud-Nederlanders om hun Nederlandse nationaliteit na een onvrijwillig verlies terug te krijgen, wel of niet voldoen.

De Afdeling adviseert hierop in de memorie van toelichting in te gaan.

Allereerst merken de initiatiefnemers op dat het wetsvoorstel, waarin ook de spijtoptantenregeling tot het verlengen van de naturalisatietermijn van vijf naar zeven jaar voor een ieder die het Nederlandschap recent verloren heeft was opgenomen, inmiddels door de Eerste Kamer is verworpen.²² Dientengevolge kunnen op dit moment oud-Nederlanders hun Nederlandse nationaliteit na een onvrijwillig verlies alleen terugkrijgen via naturalisatie of via de zogenaamde optieprocedure. In de optieprocedure maakt artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, het mogelijk voor mensen die eerder in het bezit waren van het Nederlandschap om bij hervestiging in Nederland de Nederlandse nationaliteit te herkrijgen,

¹⁵ Toelichting, paragraaf 4, tweede tekstblok.

¹⁶ Rapport Verlies Nederlandschap, Nationale ombudsman, 10 mei 2016.

¹⁷ Opmerking verdient dat in de toelichting onder het kopje overgangsrecht wel wordt gewezen op de mogelijkheden na het verlies van het Nederlandschap.

¹⁸ Vergelijk Hoofdstuk III en VI van de Paspoortwet.

¹⁹ Vergelijk artikel 6, eerste lid, onderdeel f, RWN.

²⁰ Vergelijk artikel 8, tweede lid, RWN.

²¹ Artikel 15, eerste lid, onderdeel c, van de RWN. Kamerstukken II 2015/16, 33 852, nr. 48.

²² Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap ter verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlandschap en enige andere wijzigingen, 33 852(R2023), nr. 49, amendement van de leden Voortman en Sjoerdsma.

nadat zij gedurende één jaar toelating en hoofdverblijf in het Koninkrijk hebben gehad.

De Afdeling vraagt de initiatiefnemers of en waarom de bestaande (en toekomstige) mogelijkheden voor oud-Nederlanders om hun Nederlandse nationaliteit na een onvrijwillig verlies terug te krijgen, wel of niet voldoen. De initiatiefnemers willen vooropstellen dat zij principieel van mening zijn dat Nederlanders, net als vele andere Europeanen, de mogelijkheid zouden moeten hebben om over een meervoudige nationaliteit te beschikken. Om met de huidige regeling als oud-Nederlander het Nederlanderschap terug te krijgen, moet er vaak voldaan worden aan problematische voorwaarden zoals het hebben van toelating en hoofdverblijf in het Koninkrijk gedurende een bepaalde periode bij zowel optie als naturalisatie. Voor een verzoek tot naturalisatie geldt géén termijn van toelating en hoofdverblijf indien de verzoeker te eniger tijd Nederlander of Nederlands onderdaan-niet-Nederlander is geweest. Desalniettemin wordt het verzoek om naturalisatie afgewezen, indien de verzoeker hoofdverblijf heeft in het land waarvan hij onderdaan is, wat een belemmering vormt voor oud-Nederlanders in het buitenland om het Nederlanderschap middels naturalisatie te herkrijgen.²³ In het geval van naturalisatie geldt bovendien een verplichting afstand te doen van de andere nationaliteit(en). De initiatiefnemers vinden dit te beperkt.

De initiatiefnemers zien een verplichting om eerst (gedurende een bepaalde periode) in Nederland te verblijven als problematisch. Pas na die periode kan de Nederlandse nationaliteit worden herkreten. Het is voor veel oud-Nederlanders die hun Nederlandse nationaliteit onvrijwillig verliezen niet zomaar mogelijk om hun leven in het buitenland, waar ook hun werk of gezin zich bevindt, een jaar te onderbreken. Voornoemde voorwaarden miskennen volgens de initiatiefnemers de belangen van burgers die effectieve banden met zowel Nederland hebben, als ook met andere landen. Zoals de initiatiefnemers in hun reactie onder punt 1 van deze reactie hebben aangegeven, is het erkennen van deze belangen een belangrijk doel dat de initiatiefnemers juist willen bereiken met dit wetsvoorstel. Daarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om een nieuw optierecht te introduceren, waarbij geen toegangs- of verblijfseis geldt. Hiermee wordt het voor een persoon die na 1 april 2003 het Nederlanderschap of de staat van Nederlands onderdaan-niet-Nederlander is verloren, eenvoudiger om het Nederlanderschap te herkrijgen dan reeds mogelijk is via de optieprocedure van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, RWN of via naturalisatie.

Voorts willen de initiatiefnemers – in aanvulling op het Rapport Verlies Nederlanderschap van de Nationale ombudsman, dat in paragraaf twee van de memorie van toelichting reeds is aangehaald en de nadelige effecten van de huidige regeling schetst – wijzen op het in oktober 2019 verschenen wereldwijde nationaliteitsonderzoek van de Stichting Grenzeloos onder één dak (Stichting GOED).²⁴ Uit dit onderzoek blijkt dat een grote meerderheid van de Nederlandse respondenten die in het buitenland wonen (bijna 80%) het hebben van een dubbele nationaliteit wil toestaan. Daarnaast volgt uit het onderzoek dat 7.7% van de respondenten hun Nederlandse nationaliteit onvrijwillig heeft moeten opgeven en 5% deze onbewust heeft verloren. Aangezien er naar schatting ten minste 1 miljoen Nederlanders buiten de landsgrenzen wonen, zou dit kunnen betekenen dat naar schatting 50.000 Nederlanders onbewust hun nationaliteit hebben verloren. Verder ervaren respondenten de hulp van de Nederlandse overheid aan mensen die hun Nederlanderschap willen

²³ Vergelijk artikel 8, tweede lid, RWN en artikel 9, eerste lid aanhef en onder c, RWN.

²⁴ Stichting GOED, *Nationaliteitsonderzoek*, 8 oktober 2019.

terugkrijgen als zeer slecht. De gevolgen bij het verlies van Nederlanderschap zijn daarbij groot. Naast het feit dat de terugkeer naar Nederland wordt bemoeilijkt, ervaren zij emotionele schade en negatieve effecten op het gezinsleven/de familie, werk en financieel vlak. Volgens de initiatiefnemers ondersteunt ook dit rapport hun stelling dat de bestaande en toekomstige mogelijkheden voor oud-Nederlanders om hun Nederlandse nationaliteit terug te krijgen na (on)vrijwillig verlies niet voldoende.

Naar aanleiding van het advies op dit punt van de Afdeling hebben de initiatiefnemers de memorie van toelichting in paragraaf 2 aangescherpt. Aanvullend daarop is ervoor gekozen om met dit wetsvoorstel een nieuw optierecht te introduceren waarmee elke oud-Nederlander, die na 1 april 2003 het Nederlanderschap of de staat van Nederlands onderdaan-niet-Nederlander is verloren, het Nederlanderschap kan herkrijgen. Het gebruikelijke vereiste, dat de voormalig Nederlander gedurende één jaar toelating en hoofdverblijf heeft, is niet van toepassing. Ook wordt niet gevergd dat afstand wordt gedaan van andere (een) nationaliteit(en).

4. Raadplegen adviesorganen

De Afdeling acht het van belang dat advies met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen wordt gevraagd aan organisaties die over dergelijke wetsvoorstellen gewoonlijk worden gehoord of die er in de praktijk mee moeten werken, zoals de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse vereniging voor rechtspraak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.²⁵

De Afdeling adviseert daartoe.

De initiatiefnemers nemen het hiervoor gegeven advies van de Afdeling ter harte en hebben contact gehad met de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse vereniging voor rechtspraak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Daar waar relevant advies is ontvangen is dit verwerkt in de memorie van toelichting. De ACVZ heeft bevestigd dat het aangehaalde advies uit 2008 het huidige beleidsmatige standpunt is.

De waarnemend vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk, (get.) Wortmann

Sjoerdsma
Kuiken

²⁵ Weliswaar heeft de ACVZ in 2008 het advies Nederlanderschap in een onbegrensde wereld uitgebracht. Daarin concludeert de ACVZ dat er geen wezenlijke bezwaren zijn tegen meervoudige nationaliteit. De vraag of dit advies nog actueel is. Bij de Goedkeuringswet van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit vroeg de regering de Staatscommissie voor internationaal privaatrecht om advies over de internationaal-privaatrechtelijke aspecten van het verdrag. Vergelijk Kamerstukken II 1999/2000, 26 990, nr. 3, blz. 3.