No.W03.16.0428/II/K 's-Gravenhage, 23 februari 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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 van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet van de leden Sjoerdsma en Marcouch tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap 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 Nederlanderschap (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]](#footnote-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.

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]](#footnote-2) In de toelichting wordt ‘de ontwikkeling van de Rijkswet op het Nederlanderschap’ 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]](#footnote-3)

De initiatiefnemers staan een modernisering van het nationaliteitsrecht voor.[[4]](#footnote-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 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.

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]](#footnote-5) Vermeld wordt dat de idee dat een dubbele nationaliteit leidt tot tegenstrijdige loyaliteiten is gebaseerd op een gedateerd beeld.[[6]](#footnote-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]](#footnote-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 nationaliteit 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.

*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 herhaaldelijk[[8]](#footnote-8) 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.[[9]](#footnote-9) 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.

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

3. Mogelijkheden om het Nederlanderschap 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.[[10]](#footnote-10) 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 Nederlanderschap.[[11]](#footnote-11)

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 Nederlanderschap te herkrijgen.[[12]](#footnote-12) In de eerste plaats kan men in bezwaar of beroep gaan tegen de weigering om een paspoort te vernieuwen.[[13]](#footnote-13)

Wanneer het Nederlanderschap 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.[[14]](#footnote-14) 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.[[15]](#footnote-15) 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.[[16]](#footnote-16)

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.

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.[[17]](#footnote-17)

De Afdeling adviseert daartoe.

De waarnemend vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

(get.) Wortmann

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. [↑](#footnote-ref-1)
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. [↑](#footnote-ref-2)
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 Nederlanderschap wegens het toebrengen van ernstige schade aan essentiële belangen van het Koninkrijk uit 2007. [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, paragraaf 1 Inleiding. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, paragraaf 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. Toelichting, paragraaf 5, tweede tekstblok. [↑](#footnote-ref-6)
7. Toelichting, paragraaf 5, tweede tekstblok. [↑](#footnote-ref-7)
8. 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. [↑](#footnote-ref-8)
9. 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. [↑](#footnote-ref-9)
10. Toelichting, paragraaf 4, tweede tekstblok. [↑](#footnote-ref-10)
11. Rapport Verlies Nederlanderschap, Nationale Ombudsman, 10 mei 2016. [↑](#footnote-ref-11)
12. Opmerking verdient dat in de toelichting onder het kopje overgangsrecht wel wordt gewezen op de mogelijkheden na het verlies van het Nederlanderschap. [↑](#footnote-ref-12)
13. Vergelijk Hoofdstuk III en VI van de Paspoortwet. [↑](#footnote-ref-13)
14. Vergelijk artikel 6, eerste lid, onderdeel f, RWN. [↑](#footnote-ref-14)
15. Vergelijk artikel 8, tweede lid, RWN. [↑](#footnote-ref-15)
16. Artikel 15, eerste lid, onderdeel c, van de RWN. Kamerstukken II 2015/16, 33 852, nr. 48. [↑](#footnote-ref-16)
17. 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. [↑](#footnote-ref-17)