

Vergaderjaar 2018–2019

35 130 (R 2119)

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

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. 21 februari 2019 en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 5 maart 2019, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Dit initiatiefvoorstel creëert een uitzondering op enkele bepalingen uit de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Daarmee wordt het voor Nederlanders woonachtig in het Verenigd Koninkrijk (VK) mogelijk bij het verkrijgen van de Britse nationaliteit de Nederlandse nationaliteit te behouden of, als de Britse nationaliteit al verkregen was, op eenvoudige wijze de Nederlandse nationaliteit te herkrijgen. Omgekeerd wordt aan Britten woonachtig in Nederland geen verplichting opgelegd het mogelijke te doen om de Britse nationaliteit te verliezen, indien zij de Nederlandse nationaliteit verkrijgen. Daarmee wordt beoogd de negatieve gevolgen van de Brexit voor deze twee groepen te beperken.

De Afdeling waardeert de handreiking van de initiatiefnemers om de negatieve gevolgen van de Brexit voor Britten in Nederland en Nederlanders in het VK te beperken. De Afdeling is evenwel van oordeel dat over het initiatiefvoorstel van rijkswet niet positief kan worden geadviseerd. Deze nieuwe uitzonderingen op verkrijging en verlies van de Nederlandse nationaliteit leiden ertoe dat een specifieke groep burgers definitief een dubbele nationaliteit kan hebben, waar dat nu niet geval is. Voor Britten die in Nederland verblijven, worden door zowel de regering als door de Europese Commissie regelingen getroffen die de door initiatiefnemers gesignaleerde negatieve gevolgen van de Brexit voor een belangrijk deel ondervangen. Voor Nederlanders die in het VK verblijven, geldt dat zij na de Brexit in een nadeliger positie verkeren dan daarvoor. De door initiatiefnemers gesignaleerde problemen voor deze groep zijn in de kern van verblijfsrechtelijke aard. De onomkeerbare oplossingen van het voorstel voor beide groepen zijn in dat licht niet evenredig.

Initiatiefnemers hebben kennisgenomen van het advies dat door de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk op het voorstel van Rijkswet van de leden Sjoerdsma, Asscher, Van Raan, Van Rooijen en Azarkan houdende regels inzake het creëren van tijdelijke uitzonderingen op de Rijkswet op het Nederlanderschap (Rijkswet inperking gevolgen Brexit) is uitgebracht. Zij zijn de Afdeling erkentelijk voor de korte termijn waarop zij, gezien de spoed die de huidige situatie omtrent de Brexit op 29 maart aanstaande vraagt, advies hebben uitgebracht. Ook danken zij de Afdeling voor de uitgesproken waardering voor de door de initiatiefnemers gedane handreiking aan Britten in Nederland en Nederlanders in het VK. Initiatiefnemers gaan hieronder per paragraaf op de door de Afdeling opgeworpen punten in. Daarbij concentreren zij zich in het bijzonder op het voornaamste punt van commentaar, te weten onevenredigheid.

1. Inleiding

Er bestaat momenteel nog geen duidelijkheid over de juridische relatie tussen het VK en de EU na 29 maart 2019, de datum waarop het VK uit de EU treedt. Indien een terugtrekkingsakkoord gesloten wordt voor een overgangperiode tot 1 januari 2021, zal dat akkoord als uitgangspunt worden genomen voor de eerste periode na 29 maart 2019. Indien een dergelijk akkoord niet tot stand komt, zal vanaf 30 maart 2019 het VK een derde land zijn.

Initiatiefnemers wijzen erop dat de gevolgen van een «no deal» zeer nadelig zullen zijn voor de ongeveer 100.000 Nederlanders die in het VK verblijven en de ongeveer 45.000 Britten die in Nederland verblijven. Het uitblijven van een akkoord betekent volgens de initiatiefnemers dat deze personen na 29 maart 2019 bij gebreke van additionele maatregelen een keuze moeten maken wat hun nationaliteit betreft.¹ De RWN kent als hoofdregel dat wanneer iemand er vrijwillig voor kiest een vreemde nationaliteit te verwerven, dit tot gevolg heeft dat hij de Nederlandse nationaliteit verliest.² Omgekeerd vereist de RWN dat een vreemdeling die de Nederlandse nationaliteit verwerft, afstand doet van zijn vreemde nationaliteit voor zo ver dat in redelijkheid van hem kan worden gevraagd.³

Voor de Nederlanders in het VK leidt de keuze voor de Britse nationaliteit er onder andere toe dat zij het Unieburgerschap verliezen, dat studeren in de EU duurder wordt en dat terugkeer naar Nederland onmogelijk of bemoeilijkt wordt, aldus de toelichting. Indien deze Nederlanders ervoor kiezen hun Nederlanderschap te behouden, komen zij in een situatie van onzekerheid wat hun verblijfsrechten in het VK betreft, verliezen zij het actief en passief kiesrecht voor de Britse gemeenteraadsverkiezingen en wordt studeren in het VK duurder.⁴

¹ Memorie van toelichting, «Inhoud initiatiefvoorstel».

² Het Duitse recht gaat, even als het Nederlandse recht, uit van de hoofdregel dat iemand slechts één nationaliteit heeft. Die hoofdregel geldt echter niet voor andere EU-onderdanen. Indien een EU-onderdaan de Duitse nationaliteit verwerft, hoeft hij zijn andere EU-nationaliteit niet op te geven en viceversa. In tegenstelling tot hetgeen in de toelichting wordt vermeld, biedt het Brexit-Übergangsgesetz niet de mogelijkheid om de Duitse respectievelijk Britse nationaliteit aan te houden zonder de oorspronkelijke nationaliteit op te geven. Het Brexit-Übergangsgesetz bevat bepalingen voor het geval er wél een uitredingsakkoord tussen het VK en de EU tot stand komt en geeft regels over het van toepassing zijnde recht op aanvragen voor de Duitse respectievelijk Britse nationaliteit in de overgangperiode.

³ Memorie van toelichting, «Inhoud initiatiefvoorstel».

⁴ Memorie van toelichting, «Nederlanders in het VK».

Voor de groep Britten die in Nederland verblijft, leidt de keuze voor de Nederlandse nationaliteit er volgens de toelichting toe dat zij het actief en passief kiesrecht voor de Britse verkiezingen verliezen, dat terugkeer naar het VK onmogelijk of bemoeilijkt wordt en dat studeren in het VK duurder wordt. Indien deze Britten er voor kiezen de Britse nationaliteit te behouden, verliezen zij het Unieburgerschap, verkeren zij in onzekerheid wat betreft hun verblijfsrechten in Nederland en verliezen zij het actief en passief kiesrecht voor de Nederlandse gemeente.⁵

Tegen deze achtergrond voorziet het voorstel in uitzonderingen op de RWN in de vorm van een afzonderlijke wet. Ten eerste wordt voorgesteld dat onder voorwaarden het Nederlanderschap niet verloren gaat als gevolg van het verkrijgen van de Britse nationaliteit. Ten tweede is het voorstel dat onder voorwaarden de Britse nationaliteit niet hoeft te worden opgegeven als gevolg van het verkrijgen van het Nederlanderschap. Als voorwaarde geldt dat de aanvraag tot ofwel de Britse ofwel de Nederlandse nationaliteit is gedaan op een moment tussen 23 juni 2016 en zes maanden na inwerkingtreding van deze Rijkswet. Daarnaast moet die Nederlander in de periode tussen 23 juni 2016 tot het tijdstip van verkrijging van de Britse nationaliteit onafgebroken hoofdverblijf hebben in het VK. De Brit moet in de periode tussen 23 juni 2016 tot het tijdstip van verkrijging van de Nederlandse nationaliteit onafgebroken hoofdverblijf hebben in het Koninkrijk.

Gelet op het unieke karakter van de ontstane situatie, het uittreden van het VK uit de EU, achten initiatiefnemers het voorstel gerechtvaardigd. Zij wijzen er daarbij op dat het voorstel past in de ontwikkeling van de RWN, waarin vaker uitzonderingen zijn gemaakt op het uitgangspunt dat meervoudige nationaliteit zoveel mogelijk wordt voorkomen.

2. Evenredigheid

Het door het VK aangekondigde voornemen tot uittreding uit de EU en het uitblijven van overeenstemming over de voorwaarden waaronder dat zal gebeuren, creëert onrust en onzekerheid voor de Britten die in Nederland verblijven en voor de Nederlanders die in het VK verblijven. De Afdeling waardeert de handreiking van de initiatiefnemers om de negatieve gevolgen van de Brexit voor deze twee groepen te beperken.

Verkrijging en verlies van het staatsburgerschap of nationaliteit zijn voor burgers en voor een land essentiële kwesties. Het gaat erom wie een land als zijn onderdanen beschouwt. De onderhavige nieuwe uitzonderingen op verkrijging en verlies van de Nederlandse nationaliteit, zijn ingrijpend. Zij leiden ertoe dat een specifieke groep burgers definitief een dubbele nationaliteit kan hebben, waar dat nu niet geval is. Een eventuele tijdelijke uitzondering is geen alternatief; zij verdraagt zich slecht met de aard en het karakter van het nationaliteitsrecht. In dit licht is de vraag van belang of de met het voorstel beoogde doelen op een andere, minder ver strekkende wijze kunnen worden bereikt. Ook overigens moet worden aangetoond dat deze wetswijziging noodzakelijk, passend en evenredig is. De Afdeling gaat daarop hieronder in en maakt daarbij onderscheid tussen Britten die in Nederland verblijven en Nederlanders die in het VK verblijven.

⁵ Memorie van toelichting, «Britten in Nederland».

a. Britten die in Nederland verblijven

Om problemen met verblijf en werk voor Britten in Nederland te voorkomen heeft het kabinet een overgangperiode van 15 maanden aangekondigd vanaf de datum van de terugtrekking van het VK uit de EU.⁶ Tijdens deze overgangperiode behouden Britten die vóór de terugtrekking van het VK uit de EU rechtmatig in Nederland verbleven hun rechten op verblijf, studie en werk in Nederland. Dit geldt ook voor familieleden van Britse burgers die zelf geen EU-nationaliteit hebben.

Tijdens de overgangperiode zullen deze Britten vervolgens worden uitgenodigd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om een aanvraag voor een definitieve verblijfsvergunning in te dienen. Voor afgifte van deze verblijfsvergunning zullen dezelfde verblijfsvoorwaarden als voor EU-burgers gelden. Daarmee kunnen alle reeds op basis van richtlijn 2004/38 rechtmatig verblijvende Britten in Nederland blijven wonen, studeren en vrije toegang tot de arbeidsmarkt behouden.⁷ Britten die langer dan vijf jaar rechtmatig in Nederland wonen, kunnen een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd verkrijgen onder dezelfde voorwaarden als EU-burgers een duurzaam verblijfsrecht kunnen verkrijgen. Zij hoeven hiervoor niet te voldoen aan het inburgeringsvereiste. Indien zij langer dan vijf jaar onafgebroken hun hoofdverblijf in een Nederlandse gemeente hadden, zijn zij kiesgerechtigd in die gemeente.⁸ Britten die korter dan vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven, krijgen een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als zij voldoen aan de verblijfsvoorwaarden die gelden voor EU-burgers die korter dan vijf jaar in de EU verblijven. Met deze vergunning behouden Britse burgers vrije toegang tot de arbeidsmarkt.

Daarnaast heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan tot vrijstelling van de visumplicht voor Britse burgers.⁹ Bovendien vloeit voor Britse burgers mogelijk uit andere Europese Richtlijnen verblijf voort.¹⁰

Uit het voorgaande volgt dat zowel door de regering als door de Europese Commissie regelingen worden getroffen die de door initiatiefnemers gesignaleerde negatieve gevolgen voor een belangrijk deel ondervangen.¹¹ Deze regelingen sluiten aan bij bestaande wettelijke mogelijkheden en strekken daarmee minder ver. Gelet daarop ziet de Afdeling onvoldoende reden om voor Britten die in Nederland verblijven, nieuwe uitzonderingen op het bestaande nationaliteitsrecht in het leven te roepen.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 23 987, nr. 299.

⁷ Richtlijn 2004/38/EG over het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de EU voor de burgers van de EU en hun familieleden.

⁸ Artikel B 3 van de Kieswet.

⁹ Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, met betrekking tot de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie, Straatsburg, 13 november 2018, COM(2018) 745 final 2018/0390 (COD).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen; Richtlijn en Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003, inzake het recht op gezinshereniging.

¹¹ Zie ook: Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van noodmaatregelen op het gebied van de coördinatie van de sociale zekerheid na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie, Brussel, 30 januari 2019, COM(2019) 53 final 2019/0019 (COD).

b. Nederlanders die in het VK verblijven

Voor de groep Nederlanders in het VK geldt dat zij bij een «no deal» in het VK geen rechten meer kunnen ontleen aan het Unieburgerschap. Dit is het directe gevolg van de uittreding van het VK uit de EU. De Afdeling wijst erop dat het primair op de weg van het VK ligt om te voorzien in een fatsoenlijke oplossing voor deze groep Nederlanders die in het VK verblijft, zoals Nederland dat ook doet voor de Britten die hier verblijven.

Indien het VK voor 29 maart 2019 niet in een dergelijke oplossing voorziet, volgt daaruit niet dat aldaar verblijvende Nederlanders een keuze moeten maken tussen de Nederlandse of Britse nationaliteit, zoals initiatiefnemers stellen.¹² Nederlanders die in het VK verblijven, zullen bij een «no deal» naar Brits recht worden beschouwd als vreemdeling. Zij zullen dan op grond van het Britse vreemdelingenrecht een aanvraag tot verblijf en werk moeten indienen.¹³ Daarmee verkeren deze Nederlanders na de Brexit in een nadeliger positie dan zij thans verkeren, ook al kunnen zij terugvallen op het Britse vreemdelingenrecht. Het Nederlandse kabinet doet al het mogelijke om de Nederlanders in het VK te ondersteunen en treft daartoe de nodige voorzieningen.¹⁴

Voor Nederlanders die ervoor kiezen de Britse nationaliteit te verkrijgen, geldt dat zij verzekerd zullen zijn van verblijf in het VK. Wat hun toegang tot de EU betreft zullen zij na de Brexit in een nadeliger positie verkeren dan daarvoor, maar kunnen zij, indien zij willen reizen naar de EU, gebruik maken van de voorgestelde vrijstelling van de visumplicht voor Britse burgers.¹⁵

Voor zover al kan worden gesteld dat het wetsvoorstel voor Nederlanders in het VK noodzakelijk is, rijst de vraag of het hier voorgestelde middel evenredig is. De door initiatiefnemer gesignaleerde problemen zijn van tijdelijke en in de kern van verblijfsrechtelijke aard. Het voorstel voorziet echter in een permanente oplossing. Als het personen op grond van het voorstel wordt toegestaan beide nationaliteiten te behouden, is dat onomkeerbaar en kan dat later niet meer ongedaan worden gemaakt. Daardoor wordt de groep Nederlanders in het VK meer geboden dan nodig is. Een dergelijk verstrekkend middel staat niet in verhouding tot het probleem dat daarmee opgelost zou moeten worden.¹⁶

Op grond van het onder a en b gestelde adviseert de Afdeling van het voorstel af te zien.

¹² Memorie van toelichting, «Inhoud initiatiefvoorstel».

¹³ De Britse overheid heeft over de situatie van EU-burgers in het VK na de Brexit een policy paper gepubliceerd op 6 december jl., genaamd Citizens» Rights – EU citizens in the UK and UK nationals in the EU. Dit policy paper stelt dat het beleid voor de EU-burgers die voor de Brexit-datum reeds in het VK verblijven minder streng zal zijn dan voor andere derdelanders.

¹⁴ Het betreft onder meer een fatsoenlijke oplossing voor sociale zekerheidsuitkeringen en een overgangsregeling voor de fiscale consequenties van een «no deal-Brexit», zie: Kamerstukken II 2018/19, 31 066, nr. 454; Kamerstukken II 2018/19, 23 987, nr. 304.

¹⁵ Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, met betrekking tot de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie, Straatsburg, 13 november 2018, COM(2018) 745 final 2018/0390 (COD).

¹⁶ Bovendien heeft de Europese Commissie de lidstaten opgeroepen in de voorbereidingen voor de Brexit alleen noodmaatregelen te treffen en die zijn in beginsel tijdelijk van aard. Zie: Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de regio's en de Europese Centrale Bank: Voorbereidingen treffen voor de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie op 30 maart 2019: uitvoering van het noodplan van de Commissie, Brussel, 19.12.2018 COM(2018) 890 final, p. 3.

Initiatiefnemers zien dat de Afdeling de negatieve gevolgen voor Nederlanders in het VK en Britten in Nederland in het geval van een no deal-Brexit erkent, evenals de noodzaak deze gevolgen zoveel mogelijk weg te nemen. De Afdeling stelt daarbij wel de expliciete vraag of het beoogde doel niet ook op een minder verstrekkende wijze kan worden bereikt. Initiatiefnemers zouden niets liever willen dan dat de beoogde doelen op minder verstrekkende wijze bereikbaar zouden zijn. Initiatiefnemers constateren echter dat de Nederlandse overheid enkel het nationaliteitsrecht tot haar beschikking heeft om unilateraal een oplossing te bieden voor zowel Nederlanders in het VK als Britten in Nederland. Immers, Nederland heeft geen invloed op het vreemdelingenbeleid van het VK, maar wel de ambities om Nederlanders in het buitenland zoveel mogelijk ter wille te zijn. De afwezigheid van andere oplossingen blijkt impliciet ook uit het feit dat de Afdeling in haar motivering dat er sprake zou zijn van onevenredigheid, geen alternatieve oplossingsrichting wist aan te dragen die door initiatiefnemers over het hoofd zouden zijn gezien. Initiatiefnemers blijven uiteraard voor alle suggesties open staan, maar zullen bij uitblijven van alternatieve oplossingen onverminderd inzetten op de reeds gekozen weg. Wat namelijk zeker is, is dat door de Brexit bestaande rechten immers verloren zullen gaan die enkel en alleen via de nationaliteitswetgeving kunnen worden beschermd. Zo verliezen enerzijds Britten in Nederland, ondanks een verblijfsvergunning, hun Unieburgerschap en daarmee het recht om in andere Lidstaten te wonen of te werken. Velen maken hier gebruik van in hun reeds bestaande broodwinning. Anderzijds verliezen Nederlanders in het VK hun rechten na een tijdelijke afwezigheid van enkele jaren door bijvoorbeeld baan, studie of zorg voor ouderen. Na zo'n lange periode van onzekerheid en stilstand in hun leven, moet er zo snel mogelijk zekerheid en duidelijkheid komen voor deze personen. Hun verblijfszekerheid en toekomst mag niet de dupe worden van Britse politieke spelletjes.

De initiatiefnemers kunnen zich voorts niet vinden in de opvatting van de Afdeling dat het enkel aan de Britse regering is een oplossing aan Nederlanders in het VK te bieden. Wat initiatiefnemers betreft ontslaat het feit dat een Nederlander ervoor kiest zich buiten de Nederlandse landsgrenzen te vestigen, de Nederlandse overheid niet van bepaalde verplichtingen jegens deze mensen. Initiatiefnemers verbazen zich dan ook over de opvatting van de Afdeling dat de Nederlandse overheid met onderhavig initiatiefwetsvoorstel Nederlanders in het VK meer zou bieden «dan nodig is». Onderhavig initiatiefwetsvoorstel biedt Nederlanders in het VK een oplossing voor de fundamentele problemen waar zij momenteel voor staan en die voortvloeien uit de uitredding van het VK uit de EU. Wat initiatiefnemers betreft is dit het minste dat een overheid voor zijn eigen onderdanen, ongeacht verblijfsplaats, kan doen.

Het fundamentele kritiekpunt van de Afdeling betreft, zo begrijpen de initiatiefnemers, derhalve 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. Initiatiefnemers onderschrijven die stelling dat meervoudige nationaliteit altijd en zoveel mogelijk vermeden dient te worden niet. Zo benadrukken initiatiefnemers nogmaals de uniciteit van de ontstane situatie en de zeer beperkte, afgebakende groep Nederlanders en Britten 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 past in de ontwikkeling van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze wijziging loopt dan ook op geen enkele wijze vooruit op

breder maatschappelijke discussies over meervoudige nationaliteit. Het is puur een reactie op de huidige politieke realiteit.

De initiatiefnemers zijn het met de Afdeling eens dat staatsburgerschap of nationaliteit voor burgers en voor een land essentiële kwesties zijn. Niet voor niets benadrukten initiatiefnemers in de toelichting de emotionele opgave die, voor de personen op wie dit wetsvoorstel betrekking heeft, gepaard gaat met het opgeven van de oorspronkelijke nationaliteit. In dat licht vinden initiatiefnemers het oordeel van de Afdeling moeilijk te plaatsen. In aansluiting hierop zijn volgens de initiatiefnemers (fundamentele) rechten zoals verblijf en kiesrecht immers verbonden aan nationaliteit en kunnen niet, zoals de Afdeling voorts in haar advies aangeeft, ondervangen worden met een praktische oplossing zoals een vrijstelling van visumplicht. Initiatiefnemers achten daarom juist een permanente oplossing gerechtvaardigd als het om dergelijke fundamentele kwesties gaat. De gevolgen zijn dusdanig verstrekkend dat initiatiefnemers niet kunnen uitgaan van mondelinge toezeggingen of voorgestelde regelingen die (voorlopig) niet de status van wet hebben, zoals het door de Afdeling aangehaalde policy paper van 6 december jl. Sterker, initiatiefnemers vinden het onevenredig om van een persoon te verlangen fundamentele zaken als verblijf en daarmee gepaard gaande beslissingen met betrekking tot werk, woning of studie hierop te baseren. 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. Dit geeft allerminst zekerheid dat een passende oplossing gevonden zal worden die de rechten die de Nederlanders in het VK op basis van hun Unieburgerschap genieten, beschermt.

Ten slotte leggen de initiatiefnemers naar aanleiding van het advies van de Afdeling het voorstel langs de meetlat van de Aanwijzingen voor Regelgeving voor het tot stand brengen van regelgeving. Het voorstel moet volgens deze aanwijzingen een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormen op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving.¹⁷ Zoals hiervoor betoogd, is daar in dit geval sprake van. De Brexit is overduidelijk een maatschappelijk probleem. De gekozen oplossing ondervangt voorts die problemen (te weten het behoud of verkrijging van nationaliteit), doet dit op een manier die efficiënt is (gebruik makende van reeds bestaande procedures en in lijn met de wensen van de getroffen doelgroep) en evenredig is (de unieke aard van het probleem en onzekerheden over opstelling Britse regering maken dat andere oplossingen onvoldoende zekerheid bieden). De initiatiefnemers achten de evenredigheid van onderhavige initiatiefwet derhalve aangevaard zoals het de voorschriften voor regelgeving betaamt.

a. Britten die in Nederland verblijven

De Afdeling wijst erop dat om problemen met verblijf en werk voor Britten in Nederland te voorkomen, het kabinet een overgangperiode van 15 maanden heeft ingesteld. De initiatiefnemers zijn bekend met deze tijdelijke overgangperiode en zijn het kabinet hiervoor erkentelijk. Het is echter geen permanente oplossing voor de Britten die in Nederland verblijven en hier hun leven met betrekking tot werk, studie en verblijf hebben opgebouwd. Wat initiatiefnemers betreft is een overgangperiode van 15 maanden voor dergelijke fundamentele zaken ontoereikend. Het betekent immers weinig meer dan uitstel van de beslissing of iemand zijn of haar huidige leven in Nederland op dezelfde wijze wil voortzetten, oftewel Nederlander worden of Brit blijven met alle fundamentele

¹⁷ Aanwijzingen voor Regelgeving, Aanwijzing 2.2 Noodzaak van Regelgeving.

gevolgen die voortvloeien uit het behoud of verlies van het Unieburgerschap van dien. Juist de door de Afdeling gestelde essentiële kwestie die nationaliteit of staatsburgerschap behelst, maakt dat dit niet te onderwerpen is met een overgangperiode alleen. Initiatiefnemers zijn van mening dat zij met dit initiatiefwetsvoorstel maatwerk leveren, zeker aangezien het allerm minst zeker is wat de situatie ná 15 maanden is. Voor Britten in Nederland vinden initiatiefnemers dit geen behoorlijke situatie om van mensen die hier hun werk, verblijf en/of studie hebben opgebouwd te verlangen beslissingen te nemen met dergelijke verstrekkende impact op hun leven. Juist de enorme onzekerheid voor deze uitzonderlijke en beperkte groep mensen trachten initiatiefnemers met voorgestelde uitzondering op de RWN te ondervangen. Ten slotte wijzen initiatiefnemers op het feit dat deze Britten dankzij hun (huidige) Unieburgerschap in Nederland al vele gelijke rechten en plichten kenden, zodat er geen enkele aanleiding is te denken dat Nederland met het toestaan van een tweede nationaliteit onder deze unieke omstandigheden voor deze unieke, beperkte groep nadeel zal ondervinden. Niet in het minst vanuit het oogpunt van wederkerigheid in het nationaliteitsrecht achten initiatiefnemers het van belang dit deel van de wet overeind te houden.

b. Nederlanders die in het VK verblijven

Doordat rechten en verplichtingen gepaard gaand met het Unieburgerschap in zijn huidige vorm niet meer geldig zullen zijn na een no deal-Brexit, kunnen Nederlanders onder andere niet meer zeker zijn van hun verblijfsrecht in het VK. Dat heeft grote gevolgen voor hun werk, studie, woning en andere zaken met betrekking tot hun opgebouwde leven in het VK. Zoals gezegd is gezien de grillige opstelling van de Britse regering jegens immigranten allerm minst zeker dat het VK, zoals de Afdeling bepleit, überhaupt een oplossing zal bieden. Naar Unieburgers van regeringswege geuite retoriek doet juist het tegendeel vermoeden. Zoals hierboven reeds gesteld, geldt hier eveneens dat initiatiefnemers van mening zijn dat als het gaat om fundamentele zaken zoals verblijf, het onverantwoord is uit te gaan van regeringsvoornemens en regelingen die nog niet in wetgeving verankerd zijn. Juist een permanente oplossing in de vorm van voorgestelde uitzondering op de RWN is wat initiatiefnemers betreft daarom gerechtvaardigd.

De Afdeling constateert dat het Nederlandse kabinet al het mogelijke doet om de Nederlanders in het VK te ondersteunen en daartoe de nodige voorzieningen te treffen. Ook de initiatiefnemers waarderen de inzet van de regering, maar zoals hierboven beschreven ondervangt het niet het grootste probleem waar deze Nederlanders op zullen stuiten: het verlies van hun verblijfsrecht óf hun recht op vrij verkeer binnen de EU. Maar ook voor het kiesrecht heeft dit grote gevolgen. Rechten die, net zoals de Afdeling eerder bepleit, het nationaliteitsrecht een essentiële kwestie maken.

3. Britse nationaliteit

Het voorstel creëert een uitzondering op de afstandsplicht in geval van optie voor vreemdelingen die de Britse nationaliteit bezitten.¹⁸

De Afdeling wijst er op dat in het Britse recht betreffende nationaliteit een onderscheid wordt gemaakt tussen zes categorieën onderdanen van het Verenigd Koninkrijk. «Britse burgers» vormen één categorie en zij zijn

¹⁸ Artikel 3 van het voorstel.

momenteel ook burger van de Unie.¹⁹ De andere vijf categorieën met de Britse nationaliteit bezitten niet het Unieburgerschap. Het voorstel beoogt de gevolgen van het vertrek uit de EU en daarmee het verlies van het Unieburgerschap te beperken. Dit verlies van Unieburgerschap is er echter niet voor alle personen met de Britse nationaliteit. Door in de tekst van het voorstel aan te sluiten bij de «Britse nationaliteit» lijkt het voorstel een breder bereik te krijgen dan is bedoeld. De uitzondering is er door aanknoping bij het begrip «Britse nationaliteit» immers ook voor vreemdelingen met de Britse nationaliteit die niet het Unieburgerschap bezitten.

De Afdeling adviseert in de tekst van het voorstel tot uitdrukking te brengen dat het voorstel slechts betrekking heeft op personen met de Britse nationaliteit die het Unieburgerschap bezitten.

Initiatiefnemers danken de Afdeling voor deze precisering en hebben naar aanleiding daarvan het initiatiefwetsvoorstel op dit punt aangepast.

4. Britten in de Caribische delen van het Koninkrijk

Ook Britten die in de periode van 23 juni 2016 tot het moment waarop het Nederlanderschap is verkregen hun onafgebroken hoofdverblijf hadden in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, worden uitgezonderd van de afstandsplicht in geval van optie.²⁰ Dit betekent dat vreemdelingen met de Britse nationaliteit die niet in het Europese deel van Nederland woonachtig waren op grond van het voorstel eveneens de mogelijkheid krijgen de Britse nationaliteit te behouden als zij het Nederlanderschap verwerven in de aangegeven periode.

De Afdeling wijst er op dat Britten die in de landen van het Koninkrijk verblijven in beginsel geen gebruik hebben gemaakt van aan het Unierecht ontleende rechten. De landen hebben in het Unierecht de status van «landen en gebieden overzee» (LGO). Het VWEU en de afgeleide wetgeving zijn niet automatisch van toepassing op de LGO, met uitzondering van een aantal uitdrukkelijk als zodanig aangegeven bepalingen.²¹ De Britten die in één van de landen verblijven, ontleen hun verblijfsrecht aan de daar lokaal geldende regelgeving. Voor zover die regelgeving geen bijzondere positie toekent aan Unieburgers, heeft de uittreding van het VK geen consequenties voor de verblijfspositie van Britten aldaar. Hierdoor rijst de vraag of het voorstel zich, gelet op het daarin opgenomen doel, ook moet uitstrekken tot de Britten die verblijven in de Caribische delen van het Koninkrijk. De toelichting gaat op deze vraag niet in.

De Afdeling adviseert de toelichting overeenkomstig het voorgaande aan te vullen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

Ook op dit punt passen de initiatiefnemers naar aanleiding van bovenstaande het initiatiefwetsvoorstel aan, om aan te geven dat het wetsvoorstel zich niet uitstrekt tot Britse onderdanen die weliswaar in het Koninkrijk verblijven, maar voor wie op voorhand duidelijk is dat de

¹⁹ Zie: <https://www.gov.uk/types-of-british-nationality>; zie ook HvJ EU20 februari 2001, zaak C-192/99, ECLI:EU:C:2001:106, r.o. 22.

²⁰ Artikel 3, eerste lid, onder d van het voorstel.

²¹ Artikel 355 VWEU en bijlage II bij het VWEU; zie het arrest 3 juni 2016 van het Gerechtshof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ECLI:NL:OGHACMB:2016:35 en Hoge Raad van 24 november 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA8448.

uittreding van het Verenigd Koninkrijk geen gevolgen heeft omdat zij geen burger van de Unie zijn.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Op basis van de bij het advies behorende redactionele bijlage hebben de initiatiefnemers de delegatiegrondslag opgenomen in artikel 5 van het initiatiefwetsvoorstel aangepast om deze zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft ernstige bezwaren tegen het initiatiefvoorstel van rijkswet en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen.

*De vicepresident van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,
Sjoerdsma
Asscher
Van Rooijen

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W16.19.0026/II

- De in artikel 5 van het voorstel opgenomen delegatiegrondslag dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.