

Reactie van Everaert Advocaten op het wetsvoorstel Wijziging RWN herkrijging en verlies Nederlanderschap na langdurig verblijf buiten Koninkrijk en EU

Internetconsultatie

13 maart 2023 t/m 15 mei 2023

- I. De optieregeling voor Nederlanders die na 1 april 2003 het Nederlanderschap hebben verloren door langdurig verblijf buiten de EU met een dubbele nationaliteit

1. Het automatisch verlies van het Nederlanderschap wordt gehandhaafd

In het Coalitieakkoord 2021-2025¹ werd een vergaande herziening van de RWN voorgesteld, zie p. 40:

De Rijkswet Nederlanderschap leidt in sommige situaties tot onwenselijke problemen. We herzien het automatisme waarbij Nederlanders met een meervoudige nationaliteit buiten het EU-grondgebied (na tien jaar) hun Nederlanderschap verliezen en maken het voor hen makkelijker het Nederlanderschap te behouden naast hun andere nationaliteit of, voor degenen die het na 1 april 2003 verloren, te herkrijgen.

Dit was in lijn met het regeerakkoord 2017-2021 waarin gesproken werd over 'de modernisering van het nationaliteitsrecht'.² De Nationale Ombudsman stelde al in 2016 in het rapport 'Verlies Nederlanderschap: 'En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt...' dat het de vraag is of de toepassing van artikel 15 lid 1 onder c RWN 2003 nog langer wenselijk is.³

Het huidige wetsvoorstel doet echter geen recht aan de belofte in het coalitieakkoord (2021-2025). Niet alleen wordt het automatisme waarbij het Nederlanderschap verloren kan gaan na langdurig verblijf buiten de EU met een meervoudige nationaliteit gehandhaafd (de enige verbetering is dat er slechts eenmalig een stuitingshandeling nodig is), maar ook schiet de voorgestelde optieregeling op meerdere fronten te kort om een duurzame oplossing te creëren voor alle oud-Nederlanders die onbedoeld, ongewild of onbewust hun Nederlanderschap zijn verloren.

¹ Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.

² Regeerakkoord 2017-2021: 'Vertrouwen in de toekomst'. Zie ook het Voorstel van Rijkswet van de leden Sjoerdsma en Marcouch tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap teneinde het nationaliteitsrecht te moderniseren, Kamerstuk 34632, nr. 2, 16 december 2016.

³ De Nationale Ombudsman, Rapport naar aanleiding van klachten over het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rapportnummer 2016/145, 10 mei 2016, p.39.

In het navolgende wordt nader ingegaan op een aantal specifieke aspecten van de voorgestelde optieregeling:

2. De datum 1 april 2003 is willekeurig

Everaert Advocaten stelt dat de voorgestelde optieregeling van toepassing zou moeten zijn op alle oud-Nederlanders die vanaf 1 januari 1985 de Nederlandse nationaliteit hebben verloren en niet alleen op oud-Nederlanders die vanaf 1 april 2003 hun Nederlanderschap zijn kwijtgeraakt. Veel oud-Nederlanders zijn het Nederlanderschap op 1 januari 1995 verloren (tien jaar na de inwerkingtreding van de RWN 1985). Zij verloren hierdoor ook het Unieburgerschap dat is ingevoerd met het Verdrag van Maastricht (inwerkingtreding: 1 november 1993). Tussen 1 januari 1985 en 1 april 2003 kon de tienjarige verliestermin niet gestuit worden door verblijf in de EU (Nederland uitgezonderd), zoals in de RWN 2003, maar ging het Nederlanderschap automatisch verloren voor buiten Nederland geboren Nederlanders na een verblijf van tien jaar buiten Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba als de betrokkene tien jaar woonde in het land waarin hij was geboren en waarvan hij ook de nationaliteit bezat.⁴ Zelfs een paspoortaanvraag kon deze verliestermin niet stuiten.⁵ Deze Nederlanders werden dus voor het blok gezet om te verhuizen of afstand te doen van hun andere nationaliteit. Dat zou echter tot veel praktische problemen hebben geleid omdat zij meestal woonden in het land van die andere nationaliteit. Deze groep Nederlanders moest dus onevenredige inspanningen verrichten om hun Nederlanderschap te behouden.⁶

De overgangsbepalingen in de RWN 2003 (artikel V RRWN) boden onvoldoende mogelijkheid om het verlies van het Nederlanderschap op grond van de RWN 1985 te herstellen. De optiemogelijkheid in artikel V lid 1 RRWN was beperkt tot twee jaar (de periode 1 april 2003-1 april 2005). Gelet op de gebrekkige informatievoorziening vanuit de overheid, waren veel oud-Nederlanders niet op de hoogte van deze optieregeling en hebben zij hier geen gebruik van kunnen maken.

In de praktijk worden wij vrijwel dagelijks geconfronteerd met oud-Nederlanders die het Nederlanderschap op grond van artikel 15 onder c RWN 1985 zijn verloren en hun Nederlanderschap willen terugkrijgen. Het klemmt dan ook des te meer dat deze groep oud-Nederlanders nu wordt uitgesloten in dit wetsvoorstel. Daarbij komt dat juist deze oud-Nederlanders (vrijwel) nooit een succesvol beroep kunnen doen op de optieregeling op grond van het Tjebbes-arrest van het HvJEU (artikel 6 lid 1 onder p RWN 2003), omdat het verlies van het Nederlanderschap te lang geleden heeft plaatsgevonden en het vaak

⁴ Artikel 15, aanhef, onder c RWN 1985.

⁵ De overgangsbepaling in artikel V lid 2 RRWN is alleen (achteraf) van toepassing als er na 1 januari 1990 een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel een reisdocument in de zin van de Paspoortwet is verstrekt.

⁶ Vergelijk De Nationale Ombudsman, Rapport naar aanleiding van klachten over het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rapportnummer 2016/145, 10 mei 2016, p.39.

onmogelijk is om bewijsstukken te verzamelen die de onevenredigheid van dit verlies aantonen. Toch worden dergelijke verzoeken vaak ingediend, omdat er geen andere realistische opties zijn (niet iedereen kan zomaar naar Nederland verhuizen). Door het wetsvoorstel uit te breiden naar deze groep oud-Nederlanders kunnen veel zinloze (en kostbare) procedures voorkomen worden.

3. De doelgroep is te beperkt

Het wetsvoorstel geldt alleen voor verlies door langdurig verblijf buiten de EU met een dubbele nationaliteit (artikel 15, lid 1, onder c RWN 2003) en niet voor verlies door het verkrijgen van een andere nationaliteit (artikel 15, lid 1, onder a RWN 2003). Dit doet geen recht aan de problematiek waar ex-Nederlanders in het buitenland al decennia aandacht voor vragen. Het aannemen van een andere nationaliteit wil niet zeggen dat daarmee de band met het Koninkrijk der Nederlanden verbroken wordt. Veel (nu) oud-Nederlanders zagen door omstandigheden geen andere mogelijkheid dan de nationaliteit van het land waarin zij wonen aan te nemen (bijvoorbeeld vanwege werk of om een hypotheek te krijgen) en hebben hierdoor ongewild hun Nederlanderschap verloren. De problematiek van deze oud-Nederlanders wordt gezien en erkend, maar hieraan wordt vooralsnog geen gehoor gegeven. Everaert Advocaten stelt dan ook voor om de voorgestelde optieregeling uit te breiden naar deze doelgroep.

4. Slechts twee jaar om het Nederlanderschap terug te krijgen

Everaert Advocaten waardeert dat er een herstelmogelijkheid wordt geboden, maar stelt primair voor om de voorgestelde optieregeling niet te beperken in de tijd. Uit het verleden is gebleken dat dergelijke korte termijnen in de praktijk niet goed werken. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld:

Toen per 1 januari 1985 de RWN werd gemoderniseerd en per die datum ook kinderen geboren uit een Nederlandse moeder de Nederlandse nationaliteit bij geboorte verkregen werd er een optiemogelijkheid van drie jaar geboden voor kinderen geboren voor 1 januari 1985 met een Nederlandse moeder en een niet-Nederlandse juridische vader. Zij konden alsnog door optie Nederlander worden. De overheid maakte dit niet actief kenbaar waardoor velen te laat of helemaal niet op de hoogte waren van deze mogelijkheid. Nadat er steeds meer klachten over binnen kwamen is er in 2005 een lobby campagne gestart door Everaert advocaten waarna per 1 oktober 2010 een optierecht in de RWN werd opgenomen zodat elk kind dat voor 1 januari 1985 is geboren uit een Nederlandse moeder en niet-Nederlandse juridische vader alsnog, zonder beperking in de tijd, een optieverzoek kan indienen om het Nederlanderschap te verkrijgen⁷. De zogenaamde 'latente Nederlanders' verkrijgen door dit optieverzoek de Nederlandse nationaliteit naast hun andere nationaliteit(en). Datzelfde geldt voor hun kinderen. Zij hebben ook een optierecht en verkrijgen zo dubbele nationaliteit.

⁷ Artikel 6, lid 1, onder i t/m o RWN 2003.

Dit voorbeeld leert ons dat een beperking in de tijd leidt tot willekeur⁸. Daarnaast is het voor de overheid gewoonweg niet doenlijk om alle oud-Nederlanders die het aangaat tijdig te informeren.

Mocht er toch vastgehouden worden aan de beperking in de tijd dan stelt Everaert Advocaten dat de termijn van twee jaar op (minstens) tien jaar gesteld zou moeten worden, in aansluiting op de overgangstermijnen zoals die golden bij de inwerkingtreding van de RWN 1985 op 1 januari 1985 en van de huidige RWN 2003 op 1 april 2003.⁹

Het is van groot belang dat personen die een beroep kunnen doen op de voorgestelde optieregeling tijdig op de hoogte raken van deze mogelijkheid. De Nationale Ombudsman kwam in het ‘Rapport Verlies Nederlanderschap – En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt’¹⁰ uit 2016 met verschillende aanbevelingen:

‘Zorg voor goede algemene voorlichting over de nationaliteitswetgeving in het binnen- en buitenland en zorg voor manieren om juist de mensen die het aangaat actief en gericht te informeren.’

Echter, uit de praktijk blijkt dat er nog steeds onvoldoende stappen zijn gezet op dit gebied. Nog steeds verliezen veel Nederlanders ongewild en onbewust hun Nederlanderschap. Het is ondoenlijk om alle (of in ieder geval zoveel mogelijk) oud-Nederlanders die een beroep kunnen doen op de optieregeling te bereiken en actief te informeren binnen een termijn van twee jaar. Veel oud-Nederlanders hebben in het verleden te horen gekregen (bijvoorbeeld via een advocaat, via een Nederlandse vertegenwoordiging of in een aanvraagprocedure voor een Nederlands paspoort) dat zij het Nederlanderschap zijn kwijtgeraakt. Zij zullen waarschijnlijk niet snel nog een poging wagen om zich bij een Nederlandse vertegenwoordiging of advocaat te melden. Het nieuws dat er een nieuwe optieregeling is heeft tijd nodig om zich te verspreiden. Een termijn van twee jaar is hiervoor ontoereikend.

5. De registratie van de eenmalige stuitingshandeling binnen dertien jaar

In het huidige wetsvoorstel is vastgelegd dat de dertienjarige verliestermijn slechts één keer gestuit hoeft te worden door een aanvraag voor een reisdocument in de zin van de paspoortwet of een verklaring bezit

⁸ ‘Latente Nederlanders: Discriminatie van kinderen van Nederlandse moeders in het nationaliteitsrecht’, *NBJ*, 2006, 712, C.A. Goudsmit, B. de Hart, H. de Voer.

⁹ Zie artikel 26 RWN 1985 dat bepaalt dat de tienjarige termijn, waarna het Nederlanderschap wordt verloren voor degenen die wonen in het geboorte-, tevens tweede vaderland, aanving bij de inwerkingtreding van de nieuwe Rijkswet op 1 januari 1985. Zie ook artikel 26 RWN 2003 dat tot doel heeft oud-Nederlanders die op grond van oude nationaliteitswetgeving de Nederlandse nationaliteit hebben verloren gedurende een overgangstermijn van tien jaar na inwerkingtreding van de RWN op 1 april 2003 in de gelegenheid te stellen de Nederlandse nationaliteit op eenvoudiger wijze te herkrijgen.

¹⁰ De Nationale Ombudsman, Rapport naar aanleiding van klachten over het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rapportnummer 2016/145, 10 mei 2016.

Nederlandschap. Dit lijkt sympathiek maar de vraag is hoe en waar deze stuitingshandeling wordt vastgelegd.

Ambassadedossiers worden, vanwege de bewaartermijn, namelijk na een X aantal jaar vernietigd. Paspoortaanvragen en -verlengingen worden nergens bewaard of geregistreerd. In het nationaliteitenregister wordt alleen bijgehouden wanneer iemand door naturalisatie of door optie Nederlander is geworden. Wat als de persoon in kwestie - om welke reden dan ook - niet meer in het bezit is van het laatste Nederlandse paspoort en bijvoorbeeld na 25 jaar een nieuw Nederlands paspoort aanvraagt? Op wie rust de bewijslast van deze eenmalige stuitingshandeling? Wordt er een apart register opgetuigd waarin deze informatie wordt vastgelegd of gaat het nationaliteitenregister van de IND dit registreren? Het wetsvoorstel geeft hier geen inzicht in.

II. Afstand eis bij optie op grond van artikel 6, lid 1, sub f RWN

6. Onduidelijke formulering artikel

Het wetsvoorstel introduceert een afstand eis in artikel 6a lid 1 RWN 2003 bij een optieverzoek op grond van artikel 6, lid 1, onder f RWN 2003, ingediend door een oud-Nederlander die afstand heeft gedaan. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat dit voorstel ziet op oud-Nederlanders die door naturalisatie Nederlander zijn geworden, vrijwillig afstand doen van de Nederlandse nationaliteit en na een jaar het Nederlandschap terugvragen door optie (op grond van artikel 6, lid 1 onder f, RWN 2003) waarbij geen afstandeis geldt.

Nu dit niet overeenkomt met de voorgestelde wijziging van de wettekst betekent dit dat iedereen die om wat voor reden dan ook afstand van het Nederlandschap heeft gedaan het niet meer kan terugkrijgen met behoud van de andere nationaliteit. In het praktijkgeval van een geboren en getogen oud-Nederlander, die vanwege zijn werk verplicht werd om afstand te doen van de Nederlandse nationaliteit en nu graag zijn Nederlandschap terug wil, zou dat betekenen dat hij afstand moet doen van zijn Amerikaanse nationaliteit, die hij overigens ook al vanaf zijn geboorte heeft. Dit kan niet het doel zijn van de voorgestelde wetswijziging.

Everaert Advocaten stelt dat- indien artikel 6a lid 1 RWN 2003 daadwerkelijk wordt aangepast- de wettekst als volgt moeten luiden:

‘De vorige zin is ook van toepassing op de vreemdeling als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder f, als hij na naturalisatie afstand van het Nederlandschap heeft gedaan.’

7. Overgangstermijn in verband met de rechtszekerheid

Everaert Advocaten pleit daarnaast voor een overgangstermijn van tenminste twee jaar voor personen die hun nationaliteitsprocedure hebben gepland op grond van de bestaande RWN. De praktijk waarin personen die door

naturalisatie Nederlander zijn geworden, vrijwillig afstand doen van de Nederlandse nationaliteit en na een jaar het Nederlanderschap terugvragen door optie op grond van artikel 6 lid 1, onder f RWN 2003 (zonder afstand eis) bestaat al jaren, heeft een wettelijke grondslag en is bekend bij zowel de IND als bij de gemeenten. Het is onduidelijk waarom er niet eerder een voorstel tot wijziging van de RWN 2003 is ingediend als het zo belangrijk wordt geacht te voorkomen dat personen op deze wijze meervoudige nationaliteit verkrijgen. Het is in strijd met de rechtszekerheid om de betrokkenen zonder overgangstermijn te confronteren met een afstand eis bij een optieverzoek op grond van artikel 6, lid 1, onder f RWN, zeker gelet op het feit dat deze afstand eis nooit in de wet heeft gestaan.

Everaert Advocaten acht het daarnaast raadzaam dat er onderzoek wordt gedaan naar de achterliggende redenen van de betrokkenen om hun oorspronkelijke nationaliteit te behouden. Hier kunnen vele (valide) redenen aan ten grondslag liggen, bijvoorbeeld de mogelijkheid om naar het land van herkomst terug te keren om een oude en/of zieke ouder te verzorgen of – en dit was tijdens de covid-pandemie vaak uitgesloten- de mogelijkheid om überhaupt het land van herkomst binnen te komen in urgente (familie)situaties. Als uit dit onderzoek werkelijk blijkt dat het hebben van meerdere nationaliteiten problematisch is dan kan altijd nog tot deze wetswijziging worden besloten.

8. Grondige modernisering van het nationaliteitsrecht blijft uit

Het blijft onduidelijk waarom er zo krampachtig wordt vasthouden aan het principe van eenheid van nationaliteit in het gezin en enkelvoudige nationaliteit. Dit wetsvoorstel biedt geen structurele oplossing voor het probleem waar Nederlanders in het buitenland én vreemdelingen in Nederland tegenaanlopen, namelijk de beperkte mogelijkheden om de dubbele nationaliteit te verkrijgen en te behouden. Nederlandse nationaliteitswetgeving kan het bezit van dubbele of meervoudige nationaliteit onmogelijk verbieden of voorkomen gewoonweg omdat buitenlandse nationaliteitswetgeving ook altijd van belang is en dubbele nationaliteit doet ontstaan¹¹. Bij geboorte uit een huwelijk waarbij de ouders verschillende nationaliteiten hebben ontstaat bijvoorbeeld veelal dubbele nationaliteit bij geboorte. Daarnaast zijn er verschillende uitzonderingen in de RWN zelf op grond waarvan dubbele nationaliteit kan worden verkregen en is toegestaan¹².

De huidige RWN en dit wetsvoorstel geeft geen blijk van erkenning van de valide redenen dat iemand diens oorspronkelijke nationaliteit wil behouden bij verkrijging van een andere nationaliteit. Na langdurig verblijf in een ander land is er vaak de wens om volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving, terwijl er nog sterke banden zijn met het land van herkomst. Dit geldt zowel voor Nederlanders die langdurig in het buitenland verblijven als voor Unieburgers en derdelanders die langdurig in Nederland

¹¹ Er zijn rond de twintig landen in de wereld die verlies van nationaliteit niet toestaan waardoor dubbele nationaliteit bij naturalisatie ontstaat (voorbeelden: Marokko en Argentinië). De leden van onze Koninklijke familie bijvoorbeeld hebben allemaal meervoudige nationaliteit.

¹² Artikel 9, lid 3, onder a, b, v en d RWN 2003. Artikel 15, lid 2, onder a, b en c RWN 2003. Alle optie artikelen behalve artikel 6, lid 1, onder e RWN 2003.

verblijven. Door het automatisch verlies van het Nederlanderschap en door de afstandseis worden ze ervan weerhouden om een andere nationaliteit aan te nemen. Het hebben van een dubbele nationaliteit doet echter niets af aan de binding met Nederland. Nederland blijft bovendien ver achter bij andere landen en EU-lidstaten die dubbele nationaliteit wel omarmen. De RWN dient in zijn geheel gemoderniseerd te worden.