

# Benchmark

# Naturalisatie in EU-lidstaten

De situatie in Nederland vergeleken met andere EU-lidstaten

De benchmarks van EMN Nederland vergelijken de Nederlandse onderzoeksresultaten met de andere lidstaten van de Europese Unie (EU) en Noorwegen. Wat zijn de meest relevante overeenkomsten en verschillen? Daarnaast kan er worden ingegaan op de actualiteit met betrekking tot het onderwerp. De benchmarks zijn een bijlage bij de volledige thematische EMN-onderzoeken (syntheserapporten met alle onderzoeksresultaten per EU-lidstaat). EMN Nederland stelt de benchmarks op in overleg met betrokken Nederlandse experts.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) heeft in 2019 een onderzoek uitgevoerd naar naturalisatie voor migranten van buiten de EU in 25 Europese lidstaten<sup>1</sup>, waaronder Nederland. Het onderzoek heet: 'Pathways to citizenship for third-country nationals in EU Member States' en is in juli 2020 gepubliceerd. Dit EMN-onderzoek brengt de verschillende benaderingen in kaart van EU-lidstaten met betrekking tot het verkrijgen van het staatsburgerschap voor migranten van buiten de EU. Men kan het staatsburgerschap verkrijgen op verschillende manieren. In dit onderzoek is de focus gelegd op het verkrijgen van het staatsburgerschap door 'gewone naturalisatie'.

## Inhoud

- Opvallende inzichten uit het onderzoek
- Het verkrijgen van staatsburgerschap
- Voorwaarden voor het verkrijgen van staatsburgerschap door naturalisatie
- Dubbele nationaliteit
- Procedurele aspecten van het verkrijgen van staatsburgerschap

## Naturalisatie

Het syntheserapport spreekt van *ordinary naturalisation*. Volgens een recent rapport gepubliceerd door het Europees Parlement wordt onderscheid gemaakt tussen 'gewone naturalisatie' - wanneer de belangrijkste reden voor het verkrijgen van staatsburgerschap een bepaalde periode van verblijf in het land is, en 'speciale naturalisatie' - wanneer de verkrijging van burgerschap is gebaseerd op andere aspecten, zoals familiebanden, etnisch-culturele connecties of speciale bijdragen. Dit onderzoek is gericht op het verwerven van het nationale staatsburgerschap voor nieuwe migranten, dat wil zeggen onderdanen van derde landen die geen reeds bestaande banden met de lidstaat hebben.

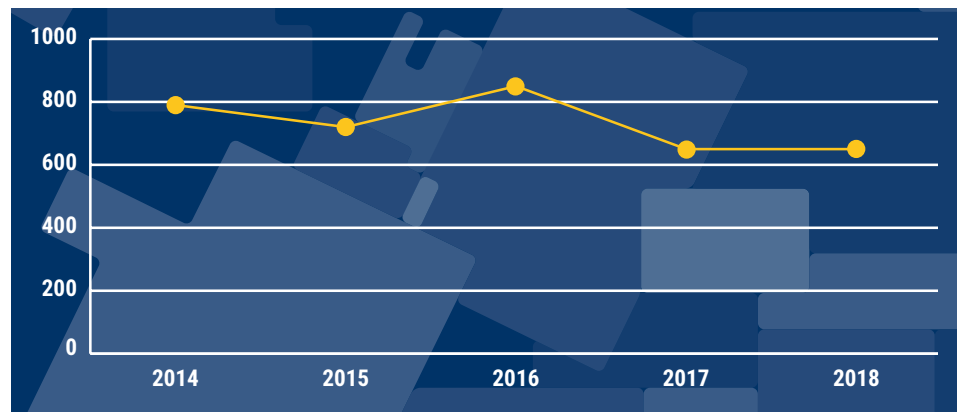
## Opvallende inzichten uit het onderzoek

- Ongeveer 656.000 migranten van buiten de EU hebben in 2018 het staatsburgerschap verkregen van een van de 28 EU-lidstaten. Dit is een daling van 2,2 % ten opzichte van 2017.
- In 2018 hebben in het Verenigd-Koninkrijk (toen nog EU-lid) de meeste migranten van buiten de EU het staatsburgerschap verkregen (106.263 personen), daarna Italië (103.463) en als derde land Frankrijk (95.978).
- In Nederland hebben 27.852 personen in 2018 het Nederlanderschap verkregen.<sup>2</sup>
- In 22 lidstaten<sup>3</sup> is kennis van de officiële taal of talen een voorwaarde voor 'gewone naturalisatie'. Alleen in Cyprus, Ierland en Zweden hoeven aanvragers niet te voldoen aan enige taalvereiste om te kunnen naturaliseren.
- In 13 lidstaten<sup>4</sup> moeten migranten die willen naturaliseren slagen voor een staatsburgerschap- of integratietoets.

### Aantal migranten van buiten de EU die het staatsburgerschap hebben verkregen van een van de 28 EU-lidstaten 2014 - 2018 (x1000)

Bron: Syntheserapport EMN: 'Pathways to citizenship for third-country nationals in EU Member States'.

- De economische of de financiële situatie van de aanvrager wordt in 14 lidstaten<sup>5</sup> meegenomen bij de beslissing om het staatsburgerschap te verlenen.
- In 16 lidstaten<sup>6</sup> die aan het onderzoek hebben meegedaan, is het niet nodig afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit bij het verkrijgen van staatsburgerschap van een van deze lidstaten.
- 9 lidstaten<sup>7</sup>, waaronder Nederland<sup>8</sup>, vereisen dat aanvragers afstand doen van hun nationaliteit bij het verkrijgen van het staatsburgerschap van de betreffende lidstaat.
- 8 lidstaten<sup>9</sup> hebben geen wettelijk voorgeschreven beslistermijn, in sommige gevallen leidt dit niet tot langere verwerkingstijden.



## Het verkrijgen van staatsburgerschap

Men kan het staatsburgerschap verkrijgen op verschillende manieren. In dit onderzoek is de focus gelegd op het verkrijgen van het staatsburgerschap door 'gewone naturalisatie'. Alleen in Bulgarije, Finland en Slowakije is het niet mogelijk om het staatsburgerschap te verkrijgen door middel van een speciale naturalisatieprocedure.<sup>10</sup> In sommige landen is het ook mogelijk om door economische investeringen het staatsburgerschap te verkrijgen<sup>11</sup> of door het herstel van verloren staatsburgerschap.<sup>12</sup>

In Nederland kan de Nederlandse nationaliteit ook worden verkregen via de optieprocedure. De optieprocedure is een snelle en gemakkelijke manier om het Nederlanderschap te verkrijgen, in het bijzonder voor die personen die al een sterkere band met Nederland hebben. Aangezien er echter zeer specifieke voorwaarden van toepassing zijn, kan niet elke onderdaan van een land buiten de EU het Nederlanderschap verkrijgen door middel van optie.<sup>13</sup>

## Voorwaarden voor het verkrijgen van staatsburgerschap door naturalisatie

### Verblijf

In alle lidstaten geldt een minimale verblijfsduur in het land van aanvraag om het staatsburgerschap te verwerven via 'gewone naturalisatie'. Deze periode varieert van drie tot tien jaar. In ruim de helft van de lidstaten, waaronder Nederland, is dit vijf jaar.<sup>14</sup> Net als in Nederland, verschilt in veel lidstaten de minimale verblijfsduur voor specifieke groepen onderdanen van derde landen, zoals vluchtelingen, echtgenoten, minderjarigen, staatlozen, gehandicapten en mensen van een bepaalde leeftijd.<sup>15</sup> Zowel Finland als Zweden hebben een aantal specifieke (verlaagde) vereisten voor aanvragers uit Scandinavische landen, in Spanje wordt de verblijfsperiode verkort van tien jaar tot twee jaar voor inwoners van o.a. Latijns-Amerikaanse landen. In Duitsland kunnen speciale integratieprestaties, bijvoorbeeld een taalvaardigheid boven B-1, de vereiste minimale verblijfs-

duur verkorten. Een voorbeeld van een uitzondering in Nederland op de verblijfsduur is wanneer de aanvrager is getrouwd met een Nederlander en minimaal drie jaar samenwoont.

### Onderbreking van verblijf

Een onderbreking van deze minimale verblijfsperiode als gevolg van bijvoorbeeld korte vakanties en familiebezoeken van maximaal drie maanden is toegestaan in alle lidstaten. In sommige lidstaten<sup>16</sup> is een onderbreking van de verblijfsperiode om andere redenen dan hiervoor genoemd niet toegestaan. In de meeste lidstaten<sup>17</sup> is een langere afwezigheid tijdens de minimumperiode verblijfsduur toegestaan, variërend van 6 tot 18 maanden, meestal afhankelijk van de vereiste minimale verblijfsperiode.

In alle lidstaten die aan het onderzoek hebben deelgenomen, behalve Polen en Malta, is de verblijfsperiode voor 'gewone naturalisatie' gebaseerd op legaal verblijf (registratie op het stadhuis, bij de immigratiediensten of in een bevolkingsregister). Zowel in Polen als in Malta is alleen de aanwezigheid in het land voldoende. In Nederland is het naast legaal verblijf, verplicht dat de aanvrager zijn of haar hoofdverblijf in het land heeft.

In de meeste lidstaten is de verblijfsduur gebaseerd op fysieke aanwezigheid op het grondgebied. Alleen in Hongarije en Portugal is het voor aanvragers voldoende om gedurende de gehele verblijfsperiode een verblijfsvergunning te hebben. De enige lidstaten die aanwezigheid van de aanvrager fysiek controleren, zijn België en Kroatië; in België gebeurt dit door de gemeente en in Kroatië door de politie.

### Taalkennis

In 22 lidstaten<sup>18</sup> is kennis van de officiële taal of talen een voorwaarde voor 'gewone naturalisatie'. In Cyprus, Ierland en Zweden hoeven aanvragers niet te voldoen aan enige taalvereiste om te kunnen naturaliseren. In Bulgarije, Cyprus, Malta en Slowakije moeten aanvragers ten minste een basiskennis van de taal hebben, waar in de meeste lidstaten het vereiste taalniveau A-2<sup>19</sup> of B-1<sup>20</sup> is. In alle lidstaten met een taalvereiste, behalve Malta, dienen de aanvragers een bewijs van hun kennis van de nationale taal te overleggen.

In Nederland wordt het vereiste taalniveau voor naturalisatie gewijzigd van A-2 naar B-1, zoals genoemd in het Regeerakkoord van 2017. Ook in de nieuwe Wet inburgering wordt het taalniveau verhoogd naar B-1. In het nieuwe inburgeringsstelsel kunnen inburgeraars straks via 3 routes inburgeren. Beoogde datum van inwerkingtreding van de nieuwe Wet Inburgering is 1 juli 2021.<sup>21</sup>

### Staatsburgerschap test / integratie-examen

In 13 lidstaten<sup>22</sup> dienen personen die willen naturaliseren te slagen voor een staatsburgerschap- of integratietoets. In de meeste van deze tests moet de basiskennis van het politieke systeem van het land, geschiedenis, cultuur, waarden en onderliggende rechten en plichten worden aangetoond. De opzet van de tests varieert per lidstaat. Meestal vindt dit examen plaats in de vorm van een schriftelijke meerkeuzetoets<sup>23</sup> of een interview<sup>24</sup>. In Luxemburg hebben aanvragers de keuze om deel te nemen aan een cursus van 24 uur over het staatsburgerschap, of om een test af te leggen hierover. In België en Slowakije bestaat er formeel geen staatsburgerschapstest, maar verifiëren de autoriteiten het niveau van sociale integratie van de aanvrager, bijvoorbeeld in België door te kijken naar de activiteiten van de aanvrager (zoals opleiding of werkervaring) in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag. In Slowakije controleerden de autoriteiten de sociale integratie door vragen te stellen tijdens de verificatie van de taalkennis.

### Economische situatie

In Nederland wordt de economische of financiële situatie van de aanvrager niet meegenomen bij de beoordeling van een naturalisatieverzoek. In 14 lidstaten<sup>25</sup> wordt de economische of de financiële situatie van de aanvrager wel meegenomen bij de beslissing om het staatsburgerschap te verlenen. Alleen in Oostenrijk schrijft de wet een minimuminkomen voor. Oostenrijk meldde dat het ontbreken hiervan door sommige provinciale overheden werd genoemd als een van de meest voorkomende redenen voor het weigeren van aanvragen voor het staatsburgerschap. In Finland is het voor de aanvragers verplicht om te bewijzen dat zij tijdens de minimale verblijfsperiode een betrouwbare bron van inkomsten hebben ontvangen en in België moeten de aanvragers hun economische participatie voldoende kunnen aantonen, bijvoorbeeld door gedurende een bepaalde periode te hebben gewerkt in België. In Frankrijk kan de financiële onafhankelijkheid van de aanvrager worden aangetoond door bijvoorbeeld salarissen, commerciële en niet-commerciële winsten en inkomsten uit grondbezit, maar moeten de middelen van Franse oorsprong zijn en afkomstig zijn van een stabiel beroep in Frankrijk. In Ierland is het in de praktijk een vereiste om een bewijs van inkomen en informatie over sociale uitkeringen te overleggen bij de aanvraag, hoewel dit niet wettelijk verplicht is. Deze documenten ondersteunen de complete beoordeling van de aanvraag.

### Dubbele nationaliteit

In 16 lidstaten<sup>26</sup> die aan het onderzoek hebben meegedaan, is het niet nodig afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit bij het verkrijgen van staatsburgerschap van een van deze lidstaten.

- Zweden en Finland staan bijvoorbeeld een dubbele nationaliteit toe sinds het begin van de jaren 2000 nadat ze hebben erkend dat veel immigranten verbonden blijven met hun thuisland en met het gastland.
- Dit geldt ook voor het Verenigd Koninkrijk, het VK staat een dubbele nationaliteit toe door zowel banden met het thuisland als met het gastland te erkennen, wat volgens het VK niet in de weg staat dat iemand loyaal is aan het gastland.
- In Luxemburg is het sinds 2009 toegestaan om een dubbele nationaliteit te hebben en Tsjechië heeft in 2014 een wetswijziging doorgevoerd ten gunste van dubbele nationaliteit.

### Afstand doen van oorspronkelijke nationaliteit

Negen lidstaten<sup>27</sup>, waaronder Nederland, vereisen dat aanvragers afstand doen van hun nationaliteit bij het verkrijgen van het staatsburgerschap van hun lidstaat. Hierbij zijn verschillende uitzonderingen op te merken, waarvan hieronder enkele voorbeelden:

- In Oostenrijk, Nederland, Kroatië en Duitsland hoeft alleen aan de afstandsverplichting te worden voldaan als de actie om afstand te doen van de vorige nationaliteit kan worden ondernomen.<sup>28</sup> Als dit niet het geval is, kan het staatsburgerschap worden verleend. Voor de Nederlandse situatie geldt in dit geval, dat na het verkrijgen van het staatsburgerschap geen afstand hoeft worden gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit.
- In Estland, Duitsland en Nederland komen personen die internationale bescherming genieten door de respectievelijke lidstaat of een andere lidstaat van de EU, in aanmerking voor dubbele nationaliteit.
- In Letland, Bulgarije en Duitsland hoeven burgers uit bepaalde landen hun nationaliteit niet op te geven om staatsburger te worden van de respectievelijke lidstaat.<sup>29</sup>
- In Litouwen is het hebben van een dubbele nationaliteit bij de grondwet verboden, met enkele uitzonderingen die in de wet zijn vermeld.<sup>30</sup>
- In Nederland krijgen ook personen vrijstelling die het staatsburgerschap van Nederland hebben verkregen door te trouwen of een geregistreerd partnerschap met een burger van Nederland.

- In Duitsland zijn ouderen vrijgesteld (60 jaar en ouder). Ook zijn personen vrijgesteld wanneer het afstand doen tot aanzienlijke financiële nadelen zou leiden (zoals het verlies van pensioen of erfrechten). In Nederland is dit ook van toepassing. Wanneer een persoon door het opgeven van de nationaliteit bepaalde rechten verliest - bijvoorbeeld gaat er een hoog geldbedrag verloren omdat de erfwet niet meer op hen van toepassing is – hoeven zij niet afstand te doen van hun nationaliteit.

### Voor- en nadelen van een dubbele nationaliteit

Verschillende lidstaten zien het toestaan van een dubbele nationaliteit als een positief beleidsinstrument en dan vooral omdat het in potentie meer personen aanmoedigt om het staatsburgerschap van hun staat aan te vragen (bijvoorbeeld in Malta en Luxemburg). Bovendien zou dubbele nationaliteit grote diasporagroepen in het buitenland in staat stellen verbonden te blijven met hun thuisland. Hongarije merkte op dat het toestaan van een dubbele nationaliteit grote Hongaarse gemeenschappen die in het buitenland wonen in staat stelt het Hongaarse staatsburgerschap te verkrijgen en zo deel te kunnen nemen aan de politieke besluitvorming in Hongarije.

Lidstaten die dubbele nationaliteit toestaan, hebben echter enkele uitdagingen geïdentificeerd:

- In Finland zijn nationale veiligheidskwesties een onderwerp van discussie geworden en is er gedebatteerd over buitenlandse pogingen om Fins-Russische burgers te beïnvloeden.
- In Griekenland zijn er zorgen dat de houders van twee paspoorten mogelijk zo controles van de autoriteiten kunnen omzeilen.
- Zweden merkt op dat het hebben van een dubbele nationaliteit voor uitdagingen kan zorgen wanneer er bijvoorbeeld consulaire bijstand nodig is in het land van de andere nationaliteit, aangezien de mogelijkheden voor een staat om op te treden afhankelijk zijn van de mate waarin de andere staat een interventie toestaat.

## Procedurele aspecten van het verkrijgen van staatsburgerschap

### Beslistermijn

De periode voor het verwerken van aanvragen verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat. In vijftien gevallen<sup>31</sup> is er een wettelijk voorgeschreven termijn voor de behandeling van de aanvraag, variërend van minimaal 6 maanden in Oostenrijk en België tot 24 maanden in Slowakije en 48 maanden in Italië. 8 lidstaten<sup>32</sup> hebben geen wettelijk voorgeschreven periode. Het is interessant dat dit in sommige gevallen niet leidt tot langere verwerkingstijden. In Nederland is de wettelijk voorgeschreven maximale tijdsduur voor de gehele naturalisatieprocedure 24 maanden (12 maanden, met de mogelijkheid deze twee keer met zes maanden te verlengen).<sup>33</sup>

### Redenen voor een negatief besluit

De meest voorkomende redenen voor een negatief besluit over een aanvraag voor staatsburgerschap door naturalisatie zijn een ontoereikende of onwettige verblijfsperiode, gevolgd door het niet voldoen aan het vereiste van goed gedrag en worden beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde/veiligheid. In 13 lidstaten<sup>34</sup> werden ontoereikende taalvaardigheden genoemd als een van de meest voorkomende redenen voor het afwijzen van een aanvraag.

### Tot slot

Over het algemeen moedigen de lidstaten onderdanen van derde landen niet actief aan, bijvoorbeeld door middel van informatiecampagnes, om een aanvraag voor staatsburgerschap in te dienen. In Nederland is dit ook het geval. Alleen Estland, Finland en

Italië reiken uit naar specifieke doelgroepen die in aanmerking komen voor het staatsburgerschap. In Italië bijvoorbeeld, moeten buitenlanders die op het grondgebied zijn geboren, worden geïnformeerd over de mogelijkheid om het recht op staatsburgerschap uit te oefenen wanneer zij daarvoor in aanmerking komen.

- 1 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK, NO, UK.
- 2 Door de optie-procedure, door naturalisatie of van rechtswege. Dit zijn niet alleen migranten van buiten de EU. Bron: Eurostat.
- 3 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, LT, MT (English and Maltese), NL, PL, PT, SK, UK.
- 4 AT, BG, CZ, DE, EE, ES, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, UK.
- 5 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PL, SK.
- 6 BE, CZ, CY, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LU, MT, PL, PT, SE, SK, UK.
- 7 AT, BG, DE, EE, ES, HR, LV, LT, NL.
- 8 Tenzij er sprake is van een uitzondering op de algemene regel.
- 9 CY, DE, HR, HU, IE, PT, SE, UK.
- 10 De voorwaarden voor een speciale naturalisatieprocedure verschillen per lidstaat. De meest gebruikte gronden hiervoor zijn: in gevallen van uitzonderlijke toegevoegde waarde voor het land (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL), uitzonderingen voor kinderen geboren in de betreffende lidstaat uit ouders die niet beide de nationaliteit van het land hebben (CZ, DE, EE, LU, LV, PT, SE, UK), in het geval van een bijzondere band met de betreffende lidstaat (CY, DE, EL, HR, HU, PL, PT), huwelijk (BG, CY, DE, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU), staatloosheid (CZ, DE, IT, LT, LU, PT, SE, UK) en verblijfsduur (DE, EE, LU, PT, UK).
- 11 BG, CY, MT.
- 12 BE, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, SE, UK.
- 13 Om te zien aan welke voorwaarden moet worden voldaan om voor optie in aanmerking te kunnen komen zie: <https://ind.nl/Nederlanderschap/Paginas/Optie.aspx>, geraadpleegd op 10 juli 2020.
- 14 BE, BG, CY, CZ, FI, FR, IE, LU, LV, NL, PT, SE, UK.
- 15 AT, BG, DE, EL, FI, HU, IE, IT, LT, MT, NL, PL, PT, SE, SK.
- 16 BG, FR, HR, SK, SE.
- 17 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LV, LU, MT, NL, PL, PT, UK.
- 18 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, LT, MT (English and Maltese), NL, PL, PT, SK, UK.
- 19 BE, ES, IT, LT, LU (spreken), NL, PT.
- 20 AT, CZ, DE, EE, EL (luisteren en spreken), FR, HR, LV, LU (luisteren), PL, UK.
- 21 Voor meer informatie zie: <https://zoek.officielebekeendmakingen.nl/kst-32824-283.html>, geraadpleegd op 23 juni 2020.
- 22 AT, BG, CZ, DE, EE, ES, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, UK.
- 23 AT, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, LT, LU, LV, NL, UK.
- 24 BG, EL, FR, HU, LV.
- 25 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PL, SK.
- 26 BE, CZ, CY, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LU, MT, PL, PT, SE, SK, UK.
- 27 AT, BG, DE, EE, ES, HR, LV, LT, NL.
- 28 Dit kan bijvoorbeeld niet in het geval waarin het rechtssysteem van de buitenlandse staat niet voorziet in de mogelijkheid voor een individu om de juridische band met de staat te ontbinden.
- 29 Dit geldt bijvoorbeeld voor burgers uit de EU (BG, LV, DE), Zwitserland (BG, DE), NAVO (LV), EFTA (LV), Australië (LV), Brazilië (LV), Nieuw-Zeeland (LV) een EEA burgers (BG).
- 30 Bijvoorbeeld als een persoon door geboorte een ander staatsburgerschap heeft verkregen, de vluchtelingenstatus heeft, vóór 11 maart 1990 uit het bezette gebied van Litouwen is verbannen of verlaten en andere door de wet aangegeven gevallen.
- 31 AT, BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, IT, LU, LT, LV, NL, SK.
- 32 CY, DE, HR, HU, IE, PT, SE, UK.
- 33 Dit betreft de periode vanaf het betalen van de leges voor het naturalisatieverzoek tot en met de naturalisatieceremonie bij de gemeente.
- 34 AT, BE, DE, EL, FI, HU, IT, LV, MT, NL (onderdeel van het inburgeringsexamen en naturalisatietoets), PT, SK, UK.