

Advies over wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het arrest Tjebbes

Wetsadvies

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies over wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het arrest Tjebbes

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, oktober 2020

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
acvz@acvz.org
www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl
Tel: 070 3704300

1. Inleiding

Op 12 maart 2019 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) uitspraak gedaan in de zaak van Tjebbes e.a. tegen de minister van Buitenlandse Zaken.¹ Deze zaak heeft betrekking op het verlies van rechtswege van de Nederlandse nationaliteit van Nederlanders met een dubbele nationaliteit die langdurig buiten de Europese Unie hebben verbleven. Het Hof heeft geoordeeld dat indien het verlies van de Nederlandse nationaliteit leidt tot het verlies van het burgerschap van de Unie de bevoegde autoriteiten moeten toetsen of het verlies van de nationaliteit in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

De aanleiding voor het wetsvoorstel zijn de gevolgen van het arrest Tjebbes voor de nationaliteitswetgeving. De Rijkswet op het Nederlanderschap (de RWN) voorziet momenteel niet in een grondslag om, na het van rechtswege verliezen van het Nederlanderschap in een besluit aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel te toetsen, noch in een grondslag waarmee het Nederlanderschap met terugwerkende kracht kan worden herkregen. Daarom wordt voorgesteld in artikel 6, eerste lid, RWN een nieuw optierecht toe te voegen waarmee een persoon wiens Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan, het Nederlanderschap onder bepaalde omstandigheden met terugwerkende kracht kan herkrijgen.²

Het wetsvoorstel voorziet tevens in een verlenging van de in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RWN opgenomen termijn voor verlies van tien naar dertien jaar. De verlenging van deze termijn houdt verband met verlenging van de geldigheidsduur van paspoorten van vijf naar tien jaar.³

2. Het evenredigheidsbeginsel

In het arrest Tjebbes heeft het Hof overwogen dat het Unierecht er in beginsel niet aan in de weg staat dat van rechtswege verlies van het Nederlanderschap tevens leidt tot verlies van het burgerschap van de Unie.⁴ Het is aan de bevoegde autoriteiten om te beoordelen of de gevolgen van dat verlies voor de betrokkene en, indien van toepassing voor zijn gezinsleden, uit het oogpunt van het Unierecht in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.⁵ Zowel de minister als de bevoegde rechterlijke instanties zijn ertoe gehouden om in het kader van de procedure voor de aanvraag tot vernieuwing van een paspoort te onderzoeken of het Nederlanderschap kan worden herkregen.⁶ Dat onderzoek vereist dat de individuele situatie van de betrokkene en de situatie van zijn gezin worden beoordeeld om te bepalen of het verlies van de nationaliteit van de betrokken lidstaat gevolgen heeft die de normale ontwikkeling van het gezins- en

¹ HvJ EU 12 maart 2019, C-221/17, Tjebbes, AB 2019/180 m.nt. Bex-Reimert & Rodrigues.

² Memorie van toelichting p. 1 (ongenummerd).

³ Memorie van toelichting p. 4 (ongenummerd).

⁴ HvJ EU Tjebbes, voetnoot 1, punt 39.

⁵ Ibid., punt 40.

⁶ Ibid., punt 43.

beroepsleven van de betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht aantasten op een wijze die onevenredig is aan de doelstelling die de nationale wetgever nastreeft. Niet bedoeld zijn gevolgen die hypothetisch zijn of waarvan niet vaststaat dat zij zich zullen voordoen.⁷ In het kader van die evenredigheidstoetsing dienen de bevoegde nationale instanties zich ervan te vergewissen dat het nationaliteitsverlies verenigbaar is met de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) gewaarborgde rechten.⁸

Op 8 mei 2020 is een werkinstructie openbaar gemaakt over de evenredigheidstoets bij verlies van het Unieburgerschap na van rechtswege verlies van het Nederlanderschap.⁹ In de werkinstructie wordt benadrukt dat de evenredigheidstoets een *ex tunc*-toets betreft. Het te toetsen moment is de dag waarop betrokkene het Nederlanderschap van rechtswege verloor, waarbij tevens gevolgen die op dat moment redelijkerwijze voorzienbaar waren, worden meegewogen. Het is aan de betrokkene om concreet te onderbouwen dat op het moment van het verlies van het Nederlanderschap redelijkerwijs voorzienbaar was dat hij zijn met het Unieburgerschap gepaard gaande rechten of verplichtingen zou gaan uitoefenen.¹⁰ In de werkinstructie wordt toegelicht dat bij de uitvoering van de evenredigheidstoets overigens louter gewicht toekomt aan de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap en de daaraan verbonden rechten, zoals de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, de mogelijkheid daar beroepsactiviteiten te verrichten, en de in het Handvest gewaarborgde rechten zoals de eerbiediging van het familie-en gezinsleven en het belang van het kind.¹¹ In de werkinstructie is geen niet-limitatieve opsomming opgenomen van omstandigheden die relevant zijn voor de evenredigheidstoets.

3. Beoordeling van het wetsvoorstel

3.1 Inleiding

Het Hof heeft in het arrest bevestigd dat het Unierecht niet in de weg staat aan nationale regelgeving, zoals de RWN, waarin het Unieburgerschap verloren gaat voor personen die van rechtswege de nationaliteit van een lidstaat verliezen en niet tevens de nationaliteit van een andere lidstaat hebben, indien dit in overeenstemming is met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. De ACVZ tekent hierbij aan dat de wetgever ook principieel andere keuzes had kunnen maken. Zo had de wetgever naar aanleiding van de uitspraak het verlies van de Nederlandse nationaliteit van

⁷ Ibid., punt 44.

⁸ Ibid., punt 45.

⁹ IND-werkinstructie 2020/7, Evenredigheidstoets op verlies Unieburgerschap na van rechtswege verlies Nederlanderschap, 8 mei 2020.

¹⁰ Ibid., p. 3.

¹¹ Ibid., p. 2.

rechtswege kunnen heroverwegen. De ACVZ roept de regering op, bijvoorbeeld in het kader van de modernisering van het nationaliteitsrecht, integraal te bezien of het verlies van rechtswege van de Nederlandse nationaliteit gehandhaafd dient te blijven.

Naar het oordeel van de adviescommissie staat verlies van rechtswege op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel.¹² Personen die van rechtswege hun nationaliteit verliezen kunnen er jarenlang (ten onrechte) van uitgaan dat zij nog steeds die nationaliteit hebben. Of die veronderstelling juist is, wordt pas jaren later met terugwerkende kracht (*ex tunc*) beoordeeld. Eén van de bezwaren die aan deze beoordeling kleven is dat het aan betrokkene is om achteraf bewijs te leveren van het voortbestaan van een effectieve band met de lidstaat waarvan betrokkene de nationaliteit stelt te hebben. Bewijs dat na vele jaren vaak moeilijk is te vergaren. Het betreft bovendien een kostbare en tijdrovende complexe beoordeling voor het bestuur, waarbij alle relevante omstandigheden dienen te worden betrokken. Het Hof heeft alleen uitspraak gedaan over de verenigbaarheid van het verlies van rechtswege met het EU-burgerschap en niet over de opportuniteit van deze verliesgrond.

Aanbeveling:

Bezie, bijvoorbeeld in het kader van de modernisering van het nationaliteitsrecht, of verlies van rechtswege van de Nederlandse nationaliteit gehandhaafd dient te worden in de RWN.

De ACVZ heeft geen opmerkingen met betrekking tot de voorgestelde wetstechnische wijzigingen in de RWN. De toevoeging van een nieuw optierecht aan artikel 6, eerste lid, RWN en de toevoeging in het achtste lid dat herkrijging van het Nederlanderschap geschiedt met terugwerkende kracht, vormen naar het oordeel van de ACVZ een adequate uitwerking van het arrest Tjebbes.

3.2. Beoordeling van alle relevante omstandigheden

Het Hof noemt in het arrest Tjebbes drie omstandigheden waarmee in het onderzoek zonder meer rekening moet worden gehouden. In de eerste plaats heeft het verlies van rechtswege van de Nederlandse nationaliteit en als gevolg daarvan het Unieburgerschap serieuze en onvoorziene gevolgen voor betrokkenen, namelijk beperkingen in de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Dit kan leiden tot bijzondere moeilijkheden om zich naar Nederland of een andere lidstaat in de EU te begeven om daadwerkelijk en regelmatig banden met gezinsleden

¹² Beschouwingen over Tjebbes, Verlies van nationaliteit wegens langdurig buitenlands verblijf, HvJ EU 12 maart 2019, G.R. de Groot, *A&MR* 2019-5, p. 202.

te onderhouden of daar beroepsactiviteiten te verrichten of de noodzakelijke stappen te ondernemen om er dergelijke activiteiten te verrichten. Ten tweede het feit dat betrokkene mogelijkwijs geen afstand kon doen van de nationaliteit van een derde staat en om die reden binnen de werkingssfeer van artikel 15, eerste lid, onder c, RWN valt.^{13 14} En ten derde het ernstige risico dat de veiligheid van betrokkene of zijn vrijheid om te gaan en te staan waar hij wil aanzienlijk zou afnemen, omdat hij op het grondgebied van de derde staat waar hij verblijft niet de consulaire bescherming heeft op grond van artikel 20, tweede lid, onder c, van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU).¹⁵

De adviescommissie beveelt aan om in de werkinstructie ten behoeve van de uitvoering een niet-limitatieve opsomming op te nemen van omstandigheden die bij het onderzoek dienen te worden betrokken. De Groot noemt in een artikel in de A&MR een aantal omstandigheden die eveneens relevant zijn voor de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel.¹⁶ Zo wijst hij er onder meer op dat ook rekening dient te worden gehouden met het al dan niet op eenvoudige wijze kunnen terug verwerven van het Nederlanderschap. De (on)mogelijkheid daartoe is sterk verbonden met het Nederlandse visabeleid. Daarnaast kan de afstand van de woonplaats van betrokkene tot het dichtstbijzijnde Nederlandse consulaat een relevante factor zijn. Dit is te meer van belang nu het aantal Nederlandse consulaten waar nog een paspoort kan worden gevraagd, aanmerkelijk is verminderd. Dergelijke omstandigheden zijn ook genoemd in een internetconsultatie over de consulaire dienstverlening.¹⁷

Hierbij dient naar het oordeel van de ACVZ tevens te worden betrokken dat het voorkomt dat minderjarige kinderen delen in het verlies van rechtswege van de nationaliteit van hun ouders.¹⁸ Het Hof gaat in het arrest Tjebbes specifiek in op de positie van minderjarigen. Benadrukt wordt dat bij een individuele toetsing rekening gehouden dient te worden met het eventuele bestaan van omstandigheden die ertoe leiden dat het verlies van het Nederlanderschap door de betrokken minderjarige niet met het in artikel 24 van het Handvest erkende belang van het kind strookt.¹⁹

¹³ HvJ EU, Tjebbes, punt 46.

¹⁴ Artikel 15, eerste lid, onder c, RWN: Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren: c. indien hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van dertien jaar in het bezit van beide nationaliteiten zijn hoofdverblijf heeft buiten Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en buiten de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is, anders dan in een dienstverband met Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten dan wel met een internationaal orgaan waarin het Koninkrijk is vertegenwoordigd, of als echtgenoot van of als ongetrouwd in een duurzame relatie samenlevend met een persoon in een zodanig dienstverband.

¹⁵ HvJ EU, Tjebbes, punt 46. Artikel 20, tweede lid, onder c VWEU: De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere, het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.

¹⁶ Beschouwingen over Tjebbes, Verlies van nationaliteit wegens langdurig buitenlands verblijf, HvJ EU 12 maart 2019, G.R. de Groot, A&MR 2019-5, p. 201.

¹⁷ Consulaire consultatierapportage 2019, <https://www.internetconsultatie.nl/consulaire>.

¹⁸ Artikel 16, eerste lid, onder d, RWN.

¹⁹ HvJ EU, Tjebbes, voetnoot 1, punt 47.

Aanbeveling:

Neem in de werkinstructie een niet-limitatieve opsomming op van omstandigheden die relevant zijn voor de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel.

4. De financiële paragraaf

In de financiële paragraaf wordt opgemerkt dat structureel wordt uitgegaan van 2.000 optieverklaringen per jaar. Hiervoor wordt op jaarbasis twee miljoen euro begroot. Omdat het optierecht ook open staat voor personen die het Nederlanderschap in het verleden van rechtswege zijn verloren, wordt verwacht dat het aantal optieverklaringen in de periode kort na inwerkingtreding van het wetsvoorstel aanzienlijk hoger zal zijn. In dat kader wordt uitgegaan van een eenmalige toename van maximaal 23.500 optieverklaringen.²⁰ In hoeverre personen uit deze potentiële groep zich ook daadwerkelijk op het optierecht zullen beroepen, is onduidelijk. Deze kosten zijn dan ook niet meegenomen in de financiële berekening.²¹

De ACVZ vindt het onverstandig dat er geen financiële middelen worden gereserveerd voor de verwachte eenmalige toename in het aantal optieverklaringen. 23.500 optieverklaringen vertegenwoordigen een bedrag van bijna twaalf miljoen euro aan uitvoeringskosten. Het is onduidelijk of de IND deze eenmalige kosten kan opvangen. De ACVZ meent dat het verstandig zou zijn om een reservering te maken in de begroting van het ministerie van JenV voor (een deel van) de te voorziene kosten.

Aanbeveling:

Neem in de begroting van het ministerie van JenV een reservering op voor de verwachte eenmalige kosten voor de behandeling van optieverklaringen.

²⁰ Memorie van toelichting, p. 4 (ongenummerd).

²¹ Ibid., p. 5 (ongenummerd).