



Informatiebericht SUA

Van	IND / SUA
Auteur(s)	10.2.e
Telefoonnummer	10.2.e
Nummer & Titel	IB 2019/121 Evenredigheidstoets Unieburgerschap
Kenmerk (digijust)	2775773
Hoofdtak	Nederlandschap
InformIND Thema	Nederlandschap
Relatie met	Intrekkingen Nederlandse nationaliteit
Geldig vanaf	13-12-2019
Geldig tot en met	13-02-2022

1. Aanleiding

Dit informatiebericht geeft richtlijnen voor het uitvoeren van een evenredigheidstoets op het verlies van het Unieburgerschap bij intrekking van de Nederlandse nationaliteit. Het gaat hierbij om de afweging van het algemeen belang bij intrekking van de Nederlandse nationaliteit tegenover het aangetoonde belang van de betrokkene om het Unieburgerschap te behouden. Dit informatiebericht geldt voor alle besluiten tot intrekking van het Nederlandschap.

Het Europees Hof van Justitie heeft in het arrest Rottmann van 2 maart 2010 (C-135/08) geoordeeld dat bij een intrekkingbesluit van naturalisatie vanwege fraude rekening moet worden gehouden met gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap. De Raad van State heeft in een uitspraak van 8 augustus 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2678) het arrest Rottmann nader uitgelegd en geoordeeld dat bij *elke* intrekking van de Nederlandse nationaliteit, moet worden beoordeeld of het intrekkingbesluit evenredig is aan het verlies van het Unieburgerschap¹. Deze evenredigheidstoets is voor de verliesgronden van artikel 14 RWN opgenomen in het BVVN (artikelen 68 t/m 68c BVVN).

In eerste instantie is met de uitvoering afgesproken om met de concrete invulling van de evenredigheidstoets te wachten op de prejudiciële beslissing van het Europees Hof van Justitie (C 221/17) en de daaruit voortvloeiende uitspraak van de Raad van State inzake Tjebbes. Hoewel die uitspraak van de Raad van State nog niet is verschenen, is met name de situatie waarin besloten wordt tot intrekking van het Nederlandschap vanwege het niet voldoen aan de afstandsplicht in een recente individuele zaak aanleiding geweest om op het onderwerp van de evenredigheidstoets nu alvast een informatiebericht te maken.

2. Verwachting

Na het verschijnen van de uitspraak van de Raad van State inzake Tjebbes zal de inhoud van dit informatiebericht voor zover nodig worden aangepast en worden opgenomen in de Handleiding RWN.

¹ Zie ook ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:89, waarin de Raad van State oordeelde dat in alle gevallen waarin het Nederlandschap wordt ingetrokken wegens fraude het evenredigheidsbeginsel moet worden toegepast.

3. Inhoud/Toelichting

Uit bovengenoemde arresten en de artikelen 68 t/m 68c BVVN volgt dat bij elke intrekking van de Nederlandse nationaliteit getoetst moet worden of tussen het door de RWN nagestreefde doel en de concreet verloren gegane EU-rechten geen sprake is van onevenredigheid. Bij die evenredigheidstoets wordt een afweging gemaakt tussen enerzijds het algemeen belang bij intrekking van de Nederlandse nationaliteit en anderzijds het individuele belang, dat betrokkene heeft bij het behoud uitvoeren van de rechten van het Unieburgerschap. Verlies van nationale rechten valt niet onder deze beoordeling.

De rechten die zijn verbonden aan het Unieburgerschap zijn neergelegd in artikel 20 VWEU² en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna het Handvest), zie ook bijlage 1.

3.1 Het belang op intrekking

Het algemeen belang verschilt per intrekkinggrond.

- Artikel 14, eerste lid RWN (fraude bij naturalisatie)

Op grond van artikel 14, eerste lid, RWN kan de Nederlandse nationaliteit worden ingetrokken, indien de verkrijging of verlening berust op 'fraude en bedrog'. Het belang bij deze intrekkinggrond vindt zijn rechtvaardiging in een algemeen belang, namelijk de bescherming van de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen de lidstaat en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten, die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding³.

Zoals ook blijkt uit artikel 68 BVVN, moet in dat verband nagegaan worden of het verlies van het Unieburgerschap gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de gepleegde inbreuk, van het tijdsverloop tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekkingbesluit en van de mogelijkheid voor betrokkene om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen⁴.

- Artikel 14, tweede - vierde lid RWN (openbare orde en nationale veiligheid)

Op grond van artikel 14, tweede tot en met het vierde lid RWN, kan het Nederlanderschap worden ingetrokken vanwege een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Bij intrekkingen op grond van artikel 14,2 en 14,3 RWN gelden de gelijklopende artikelen 68a en 68b BVVN. In het kader van art. 14, 4e lid RWN geldt het uitgebreidere artikel 68c BVVN.

Voor wat betreft artikel 14, tweede tot en met het vierde lid RWN is het belang gelegen in de bescherming van de openbare orde en/of de nationale veiligheid. Aan dit algemeen belang komt een zwaar gewicht toe, gelet op de aard van de door betrokkene gepleegde vergrijpen, bijvoorbeeld vergrijpen gericht tegen de Nederlandse staat of een bondgenootschap, waar het Koninkrijk lid van is. Tegenover dit algemeen belang dient volgens het Hof met name rekening te worden gehouden met het gedrag van betrokkene, de duur en de rechtmatigheid van diens verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat, de aard en de ernst van het gepleegde strafbare feit, de mate van actueel gevaar van de betrokkene voor de samenleving, de leeftijd van het betrokken kinderen en hun gezondheidstoestand alsmede hun economische en gezinssituatie⁵.

² Artikel 20 VWEU verschaft aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat heeft, de hoedanigheid van burger van de Unie. Op 1 november 1993 trad het Verdrag van Maastricht in werking. Door dat verdrag werd het Europees burgerschap ingevoerd, dat werd gekoppeld aan het bezit van een nationaliteit van een lidstaat.

³ Zie arrest Rottmann, r.o. 51 in combinatie met r.o. 59.

⁴ Zie arrest Rottmann, r.o. 56.

⁵ Zie arrest Rendón Marin (C-165/14), r.o. 86 in combinatie met r.o. 81.

- Artikel 15, eerste lid, aanhef en onder d en e RWN (niet voldoen aan afstandsplicht)

Op grond van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder d en e RWN, kan het Nederlanderschap worden ingetrokken, indien de betrokkene na verlening of verkrijging van de Nederlandse nationaliteit heeft nagelaten al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen.

Het Nederlands belang bij deze intrekking is gelegen in het algemeen belang dat wet- en regelgeving wordt gehandhaafd, tenzij dat leidt tot een in concreto onredelijke situatie. Het BVVN bevat geen artikel met voorschriften voor deze belangenafweging.

Naast het algemeen belang zoals hierboven omschreven, is in het kader van de evenredigheidsbeoordeling ook het volgende relevant. Betrokkene is er vanaf het begin van de naturalisatieprocedure steeds op gewezen dat hij afstand zal moeten doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Zo heeft de burgemeester hem gewezen op de afstandsplicht, voordat hij zijn verzoek om naturalisatie indiende. De verzoeker heeft in die fase de gelegenheid gehad om af te zien van de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast heeft hij bij het indienen van dat verzoek ook de bereidheidsverklaring tot het doen van afstand ondertekend. Verder omvat de naturalisatieprocedure al een afweging van belangen omtrent de vraag of de naturalisandus is gehouden aan de afstandsplicht. Ook nadat aan hem de Nederlandse nationaliteit is verleend, wordt meermaals aan betrokkene meegedeeld, dat de Nederlandse nationaliteit zal worden ingetrokken, als hij niet voldoet aan de afstandsverplichting.

3.2 Het individuele belang bij behoud van het Unieburgerschap

Tegenover het algemene Nederlands belang, zoals beschreven in paragraaf 3.1 staat het belang van betrokkene bij het behoud van het Unieburgerschap. Door intrekking van de Nederlandse nationaliteit vervalt immers ook het burgerschap van de Unie en de daaraan verbonden rechten.

Van belang bij de evenredigheidstoets is op welke wijze op de datum dat het verlies van het Nederlanderschap plaats heeft dan wel tot maximaal zes maanden daarvoor, betrokkene concreet invulling gaf aan de rechten die zijn verbonden aan het burgerschap van de Unie en welke toen bestaande belangen betrokkene heeft bij behoud van het Unieburgerschap. De bewijslast om deze belangen aan te tonen ligt bij de betrokkene. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat in elk geval moet worden beoordeeld in hoeverre er sprake is van inperking van de volgende rechten:

- de mogelijkheden om vrij te reizen en te verblijven binnen de Unie;
- de activiteiten die betrokkene binnen de Unie uitoefent in het kader van een beroep of bedrijf;
- het familieleven dat betrokkene uitoefent met familieleden die op het grondgebied van de Europese Unie verblijven (artikel 7 Handvest, het recht op de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven);
- de belangen van eventuele kinderen jonger dan 18 jaar die binnen de Unie verblijven (artikel 24 Handvest).

De eerste vraag, die relevant is, of betrokkene op de datum van het verlies van de Nederlandse nationaliteit daadwerkelijk en concreet gebruik maakte van de rechten verbonden aan het Unieburgerschap. Als betrokkene niet heeft aangetoond dat hij hiervan gebruik heeft gemaakt, dan is de conclusie mogelijk dat het verlies van het Unieburgerschap niet onevenredig is. Dit is bijvoorbeeld het geval als betrokkene aangeeft dat hij naast Nederland nimmer in een van de landen van de Europese Unie is geweest of heeft verbleven.

Betrokkene moet aantonen dat hij gebruik heeft gemaakt van de rechten van het Unieburgerschap. Daarbij is relevant, wanneer, hoe vaak of hoeveel hij daarvan gebruik gemaakt heeft. Toetsdatum daarvoor is de datum van het verlies van de Nederlandse nationaliteit (uitoefening van Unierechten in het verleden is derhalve niet relevant).

Als betrokkene bijvoorbeeld een keer per jaar een Kerstmarkt in Duitsland bezoekt, dan kan op basis van het zeer beperkte gebruik van het Unieburgerschap worden geconcludeerd dat het verlies daarvan al snel als evenredig aan te merken valt. Datzelfde geldt als betrokkene een keer in de vier jaar gebruik heeft gemaakt van zijn kiesrecht voor het Europees Parlement.

De evenredigheidstoets kan bijvoorbeeld anders uitvallen, als betrokkene bijvoorbeeld regelmatig werkzaamheden in een van de andere EU-landen uitvoert of daar een bedrijf heeft of in andere EU-landen studeert (of daar onderdelen van zijn studie uit moet voeren). Maar in dit soort gevallen moet het persoonlijk belang nog steeds wel afgezet worden tegen het Nederlands belang.

Bij de belangenafweging is voor de toepassing van artikel 14, eerste lid RWN ook relevant hoe lang betrokkene al in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit en het Unieburgerschap. Indien betrokkene nog slechts kort in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit en het burgerschap van de Unie zal er minder snel sprake zijn van onevenredige gevolgen bij verlies van het burgerschap van de Unie.

Daarnaast is de vraag relevant of betrokkene mogelijk op andere wijze, hetzelfde kan bereiken als onder de hem verleende rechten van het Unieburgerschap. Als betrokkene bijvoorbeeld visumvrij kan reizen naar de EU (of eigenlijk de lidstaat, waar hij rechten van het Unieburgerschap uitoefent), dan heeft hij een alternatief voor de 'vrijheid van verkeer en verblijf' en kan het verlies van het Unieburgerschap gemakkelijker als evenredig worden aangemerkt. Het recht om vrij te reizen en te verblijven binnen de Unie kan dus mogelijk ook worden ontleend aan de nationaliteit van een derde land, eventueel in combinatie een visum of met een verblijfsvergunning.

Uitoefening van familie- en gezinsleven.

Bij de evenredigheidstoets wordt ook betrokken het familieleven dat betrokkene uitoefent met familieleden die op het grondgebied van de Europese Unie verblijven (artikel 7 Handvest) en de belangen van eventuele kinderen jonger dan 18 jaar die binnen de Unie verblijven (artikel 24 Handvest). Ook hierbij geldt dat de betrokkene moet aangeven op welke concrete situatie(s) de eerbiediging van dat recht gebaseerd is en in hoeverre daadwerkelijk sprake is van uitoefening van familie-of gezinsleven.

Het gaat hier bijvoorbeeld om de gevolgen van verlies van het burgerschap van de Unie door minderjarigen, maar ook om de vraag wat het voor de minderjarige betekent als zijn ouder het Nederlandschap verliest. In het kader van de eerbiediging van het familie- en gezinsleven zijn dan situaties denkbaar waarin geconcludeerd kan worden dat het verlies van het Unieburgerschap voor de ouder(s) onevenredig is. Dit oordeel ten aanzien van de ouder(s) moet dan wel opwegen tegen het algemeen Nederlands belang. Als voor de ouder het Nederlands belang bijvoorbeeld is gelegen in de bescherming van de nationale veiligheid, dan is het mogelijk dat het oordeel ten aanzien van de ouder(s) weer anders uitpakt.

Deze evenredigheidstoets heeft geen betrekking op verlies van nationale rechten of hypothetische gevallen.

Het argument dat het behoud van het Unieburgerschap in het (toekomstige en dus fictieve) belang van het kind is gelegen, bijvoorbeeld dat daar een kind moet

kunnen blijven studeren in landen van de Europese Unie, of omdat men eventueel in de toekomst mantelzorg wil verlenen aan ouder(s), vormt geen relevante onderbouwing.

3.3. Weging van belangen

De persoonlijke belangen die worden aangevoerd door betrokkene moeten gewogen worden ten opzichte van het algemene belang. Het feit dat betrokkene door intrekking van het Nederlanderschap rechten verliest die zijn verbonden aan het burgerschap van de Unie, betekent dus nog niet noodzakelijkerwijs dat er dan altijd moet worden afgezien van de intrekking. De invulling van de evenredigheidstoets is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval en dit heeft tot gevolg dat er ruimte is om de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen bij het uitvoeren van deze toets.

De belangenafweging vindt plaats op basis van de feiten en omstandigheden zoals deze (aantoonbaar) zijn op de datum van het nemen van het intrekkingbesluit of, later, de datum van de beslissing in bezwaar.

3.4 Geen evenredigheidstoets voor andere EU-burgers

De evenredigheidstoets hoeft niet uitgevoerd te worden, als de betrokkene over een andere EU-nationaliteit beschikt. De rechten van het Unieburgerschap kunnen dan worden uitgevoerd door het bezit van die andere EU-nationaliteit.

3.5 Voornemen tot intrekking Nederlandse nationaliteit

Uit de beschikking tot intrekking van de Nederlandse nationaliteit moet blijken dat naar het verlies van het Unieburgerschap is gevraagd en dat het is meegewogen. Ook indien betrokkene daarover niets heeft aangevoerd, wordt daar in de intrekkingbeslissing een korte overweging aan gewijd.

De IND zal bij het voornemen tot intrekking van de Nederlandse nationaliteit aan betrokkene vragen of er eventueel actuele feiten en omstandigheden zijn die ertoe zouden moeten leiden niet over te gaan tot intrekking van de Nederlandse nationaliteit, gelet op het verlies van het Unieburgerschap.

Het is aan betrokkene om aan te geven, waarom het verlies van bepaalde, door betrokkene daadwerkelijk uitgeoefende, rechten uit het VWEU of het Handvest zodanig onevenredig is, dat een intrekking van het Nederlanderschap om die reden niet opportuun is. De IND is niet gehouden om ambtshalve onderzoek in te stellen.

4. Hoe te handelen

Zaken, waarbij de intrekking van het Nederlanderschap naar aanleiding van de evenredigheidstoets in stand blijft, kunnen gewoon worden afgedaan.

Zaken, waarin overwogen wordt om naar aanleiding van de evenredigheidstoets, niet meer overgegaan wordt tot intrekking van het Nederlanderschap, worden eerst per FAQ voorgelegd aan SUA.

5. Afstemming

Dit informatiebericht is afgestemd met RVN, JZ, A&B en DMB.

Bijlage 1: De rechten die zijn verbonden aan het burgerschap van Unie, zoals die zijn opgenomen in artikel 20 VWEU en in het HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EUROPESE UNIE:

Artikel 20 VWEU:

1 Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2 De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

- a. het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;
- b. het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat;
- c. 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;
- d. het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten, zich tot de Europese ombudsman te wenden, alsook zich in een van de talen van de Verdragen tot de instellingen en de adviesorganen van de Unie te richten en in die taal antwoord te krijgen.

Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

Artikel 7 Handvest

De eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven
Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.

Artikel 24 Handvest

De rechten van het kind

1. Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in hen betreffende aangelegenheden wordt in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid passend belang gehecht.
2. Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.
3. Ieder kind heeft het recht, regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.