



## Informatiebericht SUA

Van	IND / SUA
Auteur(s)	10.2.e
Telefoonnummer	10.2.e
Nummer & Titel	IB 2020/71 Evenredigheidstoets verlies Unieburgerschap na verlies Nederlanderschap
Kenmerk (digijust)	2902688
Hoofdtak	Nederlanderschap
InformIND Thema	Nederlanderschap
Relatie met	WBN 2020/1; WI 2020/7 ; Uitspraak Europees Hof van Justitie (C-221/17); uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:423);
Geldig vanaf	8 mei 2020
Geldig tot en met	8 november 2021

### 1. Aanleiding

Dit informatiebericht geeft richtlijnen voor het uitvoeren van een evenredigheidstoets na automatisch verlies van de Nederlandse nationaliteit door langdurig verblijf met meer nationaliteiten buiten de Europese Unie (artikel 15 lid 1 c RWN). De evenredigheidstoets kan ook worden uitgevoerd voor minderjarige kinderen die hebben gedeeld in het verlies van het Nederlanderschap door hun ouder(s) (artikel 16 lid 1 d RWN).

Dit informatiebericht ziet uitsluitend op situaties waarin door het verlies van het Nederlanderschap tevens het Unieburgerschap werd verloren.

Voor een overzicht van de jurisprudentie hieromtrent van het Europese Hof van Justitie en de Raad van State en de algemene richtlijnen met betrekking tot de evenredigheidstoets wordt verwezen naar WBN 2020/1 en WI 2020/7.

### 2. Verwachting

Dit informatiebericht zal bij nieuwe ontwikkelingen en nieuwe inzichten worden aangepast. Waar mogelijk zullen op termijn ook onderdelen van dit informatiebericht worden opgenomen in de Handleiding.

### 3. Inhoud/Toelichting

#### 3.1 De evenredigheidstoets

##### 3.1.1 Algemene uitgangspunten evenredigheidstoets

In de evenredigheidstoets staat de vraag centraal of het verlies van het Unieburgerschap in het concrete geval gevolgen heeft gehad die vanuit het oogpunt van de rechten die aan het Unieburgerschap verbonden zijn, onevenredig zijn, afgewogen tegen de doelstelling van de desbetreffende verliesbepaling van de Nederlandse nationaliteit.

Voor een evenredigheidstoets is geen plaats, als de betrokkene over een andere EU-nationaliteit beschikte. De rechten en plichten van het Unieburgerschap konden dan immers worden uitgeoefend door het bezit van die andere EU-nationaliteit.

Bij de evenredigheidstoets gaat het erom te bepalen of het verlies van het Unieburgerschap gevolgen heeft, die bijvoorbeeld de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven van de betrokkene - uit het oogpunt van de rechten verbonden aan het Unieburgerschap - aantasten op een wijze die onevenredig is aan de doelstelling die wordt nagestreefd door de nationale wetgever (zie overweging 44 in het Tjebbes-arrest van het Hof van Justitie van 12 maart 2019 (C-221/17)). Het Hof overweegt voorts dat met name relevant kan zijn de omstandigheid dat iemand door verlies van het Unieburgerschap zou worden geconfronteerd met beperkingen in de uitoefening van zijn recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, indien dat 'leidt tot bijzondere moeilijkheden om zich naar Nederland of een andere Lidstaat te blijven begeven' (ro. 46).

Voor de evenredigheidstoets zijn derhalve de gevolgen van het verlies van Unieburgerschaftsrechten of "uit het Unieburgerschap voortvloeiende rechten" relevant om te worden meegewogen.

Daarnaast kan gelet op het arrest van het Europese Hof van Justitie ook het feit relevant zijn dat een persoon wellicht geen afstand heeft kunnen doen van de nationaliteit van een derde land, waardoor hij onder de werking van 15 lid 1 c RWN valt. Verder kan de vrijheid en veiligheid van die persoon door verlies van het Unieburgerschap in het geding komen, indien geen consulaire bescherming onder artikel 20 lid 2 c VWEU mogelijk is in het derde land waar die persoon verblijft.

### **3.1.2 Het algemeen belang**

Het Nederlandse nationaliteitsrecht is van oudsher gericht op het nastreven van enkelvoudige nationaliteit. Daaruit vloeit voort dat het Nederlanderschap verloren kan gaan indien men daarnaast ook een andere nationaliteit heeft en de band met Nederland niet meer effectief is door door langdurig verblijf buiten het Koninkrijk. De Nederlandse wetgever heeft dit uitgangspunt vastgelegd in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c RWN (in combinatie met artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d RWN).

In het arrest van het Europese Hof in r.o. 35 is opgenomen dat het aan Lidstaten zelf is om de voorwaarden voor verlies van nationaliteit te bepalen, en het rechtmatig is te voorzien in van rechtswege verlies. Als uitgangspunt geldt daarbij dat nationaliteit de uitdrukking vormt van een effectieve band tussen Nederland en zijn onderdanen, en dat aan het ontbreken of eindigen van een dergelijke effectieve band het verlies van zijn nationaliteit wordt verbonden.

Het verlies van de Nederlandse nationaliteit op die gronden is derhalve rechtmatig (zie r.o. 36-40). Dat kan eventueel anders zijn als in een concrete situatie er aan het verlies van het Unieburgerschap te relateren omstandigheden zijn, waaruit volgt dat het verlies onevenredig is.

Vorenstaande houdt in dat van rechtswege verlies van de artikelen 15 lid 1 c RWN en 16 lid 1 d RWN de regel is, en, na een onderzoek daartoe door betrokkene, gebleken onevenredigheid de uitzondering is.

### **3.1.3 Ex tunc toetsing**

De AbRvS stelt vast dat het toetsmoment van de evenredigheidstoets ligt op het moment van het van rechtswege verlies van het Nederlanderschap. Dit betekent dus dat de IND in het advies op de evenredigheidstoets alleen de situatie in de beoordeling opneemt, zoals die zich voordeed op het moment van het verlies van de Nederlandse nationaliteit.

Het gaat dus om toetsing van feiten en omstandigheden die zich voordeden op het moment waarop de 10-jaarstermijn uit artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c RWN is verstreken. Dit is mede om te voorkomen dat een betrokkene de evenredigheid steeds opnieuw kan aanvechten door een nieuwe aanvraag in te dienen. Redelijk voorzienbare gevolgen ten tijde van het moment van het verlies kunnen ook meegewogen worden. Het is daarom 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 destijds uit zou gaan oefenen. Als voorbeeld geeft de Afdeling dat het redelijkerwijs voorzienbaar kan zijn dat een minderjarige van 17,5 jaar wil gaan studeren in een Europese Lidstaat. Dit argument kan dus meegewogen worden, maar wel met een concrete onderbouwing. Enkel hypothetische gevolgen of gevolgen waarvan niet vaststaat dat zij zich zullen voordoen vallen hier niet onder.

#### **3.1.4 Bewijslast**

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de uitspraak van 12 februari 2020 aangegeven, dat de betrokkene in de gelegenheid moet worden gesteld om gegevens te verstrekken omtrent het beroep op het evenredigheidsbeginsel toe te lichten. Het is aan de betrokkene om zijn claim te voorzien van een concrete onderbouwing. Hypothetische gevolgen of gevolgen die niet redelijkerwijze voorzienbaar zijn, worden niet aangemerkt als concrete onderbouwing.

In Werkinstructie (...) staat aangegeven welke documenten als bewijs kunnen worden aangeleverd.

### **3.2 Weging van feiten en omstandigheden**

#### **3.2.1 In samenhang beoordelen**

In dit informatiebericht is een aantal situaties beschreven, die als relevante omstandigheden kunnen worden meegewogen in de evenredigheidstoets (afhankelijk van wat door de betrokkene is aangevoerd). Het is bij de beoordeling van de individuele situatie nadrukkelijk van belang dat alle aangevoerde relevante omstandigheden betrokken en gewogen worden.

Het kan dus zijn, dat iemand geen gebruik maakte van de rechten van vrij verkeer en vestiging binnen de EU op het moment van het verlies van de Nederlandse nationaliteit. Maar als deze persoon daarnaast concreet aantoont dat hij op het moment van het verlies van de Nederlandse nationaliteit plannen had om in de EU te gaan studeren, te gaan werken of een bedrijf te starten, dan kan dat, na afweging van alle relevante omstandigheden, tot een conclusie leiden dat het verlies van het Unieburgerschap in casu onevenredig is geweest.

#### **3.2.2 Meewegen van alternatieven**

Als factor in de evenredigheidstoets kan worden meegewogen of iemand ten tijde van het verliesmoment mogelijk alternatieven had die voldoende tegemoet kwamen aan de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap.

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat iemand bijvoorbeeld op basis van zijn andere nationaliteit visumvrij naar de EU kon reizen. Maar ook de situatie dat de betrokkene gemakkelijk in het bezit gesteld kon worden van een (zaken)visum of een verblijfsvergunning kunnen daarbij meewegen.

#### **3.2.3 Relevante omstandigheden bij de evenredigheidstoets**

*Uitoefening van recht van vrij verkeer en vestiging*

Een van de relevante omstandigheden bij de beoordeling van de evenredigheidstoets is de vraag is of betrokkene daadwerkelijk gebruik maakte van de rechten verbonden aan het Unieburgerschap, op het moment dat hij zijn Nederlandse nationaliteit verloor. Dit is kennelijk niet het geval als betrokkene aangeeft dat hij nimmer in een van de andere Lidstaten van de Europese Unie is geweest of heeft verbleven. Dit vormt een belangrijk element in het kader van de evenredigheidstoets (maar zoals hierboven al aangegeven, moet dit in samenhang gezien worden met andere aangevoerde relevante omstandigheden).

*Uitoefening van recht van vrij verkeer en vestiging*

Indien iemand ten tijde van het verliesmoment gebruik maakte van de rechten verbonden aan het Unieburgerschap, dan zal hij dit moeten aantonen. Daarbij is relevant, wanneer, hoe vaak of hoeveel hij die rechten uitoefende. De beoordeling van de evenredigheid betreft immers een weging in hoeverre de verzoeker gevolgen heeft ondervonden die onevenredig zijn ten aanzien van het verlies van het rechten verbonden aan het Unieburgerschap.

De vraag die daarbij wordt betrokken is in hoeverre de betrokkene deze activiteiten ook zonder het Unieburgerschap kon voortzetten (zie hierboven in paragraaf 3.2.2 'meewegen van alternatieven').

Als betrokkene bijvoorbeeld een keer per jaar een Kerstmarkt in Duitsland heeft bezocht (voor het moment dat hij zijn Nederlandse nationaliteit kwijtraakte), dan wordt dat zeer beperkte gebruik van het Unieburgerschap als relevante omstandigheid meegewogen in de evenredigheidstoets. Datzelfde geldt als betrokkene aantoont dat hij voorafgaand aan het verlies van de Nederlandse nationaliteit gebruik heeft gemaakt van zijn kiesrecht voor het Europees Parlement.

- *Uitoefening van beroeps- en studieactiviteiten*

Een andere relevante omstandigheid kan de situatie zijn dat betrokkene ten tijde van het verliesmoment van de Nederlandse nationaliteit regelmatig werkzaamheden in een andere Europese Lidstaat uitvoerde of daar een bedrijf had. Als dit wordt aangevoerd en aangetoond, moet worden onderzocht óf en op welke wijze betrokkene zijn werkzaamheden en/of zijn bedrijf in kwestie direct na het verlies van het Unieburgerschap heeft kunnen voortzetten. De vraag is vervolgens of uit dat onderzoek blijkt of hij wel of niet onevenredige (disproportionele) gevolgen heeft ondergaan als gevolg van het verlies van het Unieburgerschap.

Ook kan de betrokkene aanvoeren, dat hij ten tijde van het verlies van de Nederlandse nationaliteit, studeerde in een van de lidstaten (of activiteiten voor een studie in een van de lidstaten uitoefende).

Ook hierbij wordt de vraag betrokken wanneer, hoe vaak of hoeveel hij deze activiteiten heeft uitgeoefend. En ook is de vraag relevant in hoeverre de betrokkene deze activiteiten ook zonder het Unieburgerschap heeft kunnen voortzetten (zie hieronder bij 'meewegen van alternatieven').

- *Uitoefening van familie- en gezinsleven*

Bij de evenredigheidstoets dient verder aandacht te zijn voor het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven zoals dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en voor de rechten van het kind, zoals dat is neergelegd in artikel 24 van het Handvest. De betrokkene moet hierbij aangeven op welke concrete situatie(s) ten tijde van het verlies van de Nederlandse nationaliteit de eerbiediging van dat recht gebaseerd is en in hoeverre daadwerkelijk sprake is geweest van uitoefening van familie- of gezinsleven.

De uitoefening van familie- en gezinsleven kan zich overigens ook uitstrekken naar de situatie binnen Nederland (en is dus niet enkel gerelateerd aan familie- of gezinsleven in andere EU-lidstaten dan Nederland).

De toetsing of sprake is van schending van het familie- of gezinsleven op grond van artikel 7 van het Handvest vindt plaats in lijn met de toetsing van artikel 8 EVRM. Er dient derhalve sprake te zijn van te beschermen familie- of gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM. Bij familielevens tussen volwassenen of tussen volwassenen en minderjarigen, die niet tot het kerngezin behoren moet daarbij sprake zijn van 'elements of dependency involving more than normal emotional ties' (zie ook werkinstructie 2019/15, met richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 evrm).

Op grond van vaste jurisprudentie kan aan artikel 8 EVRM geen aanspraak ontleend worden op verkrijging van een bepaalde nationaliteit.

### **3.2.4 Niet direct op het Unierecht betrekking hebbende argumenten**

#### *Band met Nederland*

Het hebben van een effectieve band met Nederland vormt bij de beoordeling van de evenredigheidstoets geen onderdeel. Het kan daarbij gaan om argumenten als:

- sterke banden met Nederland;
- (gevoel van) verbondenheid met Nederland;
- onderhouden van contacten met vrienden in Nederland;
- spreken van de Nederlandse taal.

#### *Verlies Nederlanderschap tussen 1 januari 1995 en 1 april 2003*

In de periode tussen 1 januari 1995 en 1 april 2003 was artikel 15, aanhef en onder c (oud) RWN van toepassing. Die bepaling luidde destijds anders, namelijk:

*Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren wanneer de betrokkene na zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van 10 jaren domicilie buiten Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, heeft in het land waarin hij is geboren en waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit, anders dan in een dienstverband met Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel een internationaal orgaan waarin het Koninkrijk is vertegenwoordigd, of als echtgenoot van een persoon met eenzodanig dienstverband.*

Ook bij verlies van het Nederlanderschap op grond van artikel 15 aanhef en onder c (oud) RWN dient een evenredigheidstoets te worden verricht (zie ook WBN ...). Bij verlies van het Nederlanderschap op grond van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap (die van kracht was tot 1 januari 1985) wordt géén evenredigheidstoets gedaan. Bij dergelijke oude verliesgevallen is er immers geen sprake van verlies van het Unieburgerschap.

De huidige uitzonderingen van artikel 15 lid 4 RWN werden eerst ingevoerd per 1 april 2003 en waren tijdens genoemde periode dus niet van toepassing. In de periode van 1 januari 1995 tot 1 april 2003 kon het verlies van het Nederlanderschap dus niet worden gestuit door het aanvragen van een Nederlands paspoort. Men kon verlies van het Nederlanderschap alleen voorkomen door de woonplaats te verplaatsen buiten het land van geboorte.

#### *Overgangsrecht van 1 april 2003 en 1 april 2005 artikel V RRWN*

In de periode van 1 april 2003 tot 1 april 2005 werd gedurende twee jaren voorzien in een tijdelijke optiemogelijkheid tot herstel in het Nederlanderschap voor personen die het Nederlanderschap hadden verloren door de werking van het oude artikel 15, aanhef en onder c (oud) RWN. Aan die overgangsregeling werd destijds, ook in het buitenland, ruimschoots aandacht gegeven.

In geval van een verzoek om toetsing op evenredigheid over verlies van het Nederlanderschap en Unieburgerschap tijdens de periode tussen 1 januari 1995 en 1 april 2003 kan daarom worden nagegaan in het nationaliteitenregister, of de aanvrager indertijd gebruik heeft gemaakt van genoemde optiemogelijkheid tot herstel in het Nederlanderschap en daarmee het Unieburgerschap. Indien uit raadpleging van het nationaliteitenregister blijkt dat de aanvrager indertijd geen gebruik heeft gemaakt van die herstelkans, kan dat meegewogen in de evenredigheidstoets.

### **3.3 Verzoek om advies evenredigheidstoets aan IND en advies door IND**

Zoals aangegeven in WI (...) vraagt het bestuursorgaan, dat een paspoortaanvraag behandelt, aan de IND om een evenredigheidstoets uit te voeren, indien er een beroep wordt gedaan op het evenredigheidsbeginsel vanwege het verlies van het Unieburgerschap.

De aanvrager die een beroep doet op de Tjebbes-uitspraak wordt door de Minister van Buitenlandse Zaken in de gelegenheid gesteld zijn standpunt met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel toe te lichten en met bewijsstukken te onderbouwen.

De IND voert het advies voor een evenredigheidstoets uit op basis van de bij het verzoek om advies geleverde informatie en bewijsmiddelen (voor de soorten bewijsmiddelen zie WI ...). De IND zal geen herstel verzuim bieden om het verzoek om een evenredigheidstoets nog nader te laten onderbouwen. De IND onderzoekt niet of er daadwerkelijk sprake is geweest van verlies van het Nederlanderschap op grond van artikel 15 lid 1 c RWN of artikel 16 lid 1 d RWN. Die beoordeling wordt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgevoerd.

Uit het advies van de IND moet gemotiveerd blijken, of het verlies van het Unieburgerschap als evenredig wordt aangemerkt of niet. Als het verlies van het Unieburgerschap evenredig wordt geacht, dan concludeert de paspoortinstantie in het kader van de paspoortaanvraag, dat het verlies in stand blijft en dat betrokkene de Nederlandse nationaliteit niet herkrijgt. Als de conclusie leidt tot onevenredigheid van het verlies van het Unieburgerschap, dan betekent dat de betrokkene de Nederlandse nationaliteit met terugwerkende kracht herkrijgt.

### **4. Hoe te handelen**

Adviezen waarin de IND constateert dat het verlies van het Unieburgerschap *evenredig* is geweest, kunnen uitgaan zonder tussenkomst van SUA.

Adviezen, waarin wordt de IND geconstateert dat het verlies van het Unieburgerschap *onevenredig* is geweest, worden eerst per FAQ voorgelegd aan SUA.

### **5. Afstemming**

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