

Vergaderjaar 2020–2021

35 859 (R2157)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap om te voorzien in een grondslag voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel in gevallen waarin het Nederlandschap van rechtswege verloren is gegaan en in verlenging van de termijn voor van rechtswege verlies

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 7 april 2021 en het nader rapport d.d. 3 juni 2021, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 februari 2021, nr. 2021000224, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 april 2021, nr. W16.21.0026/II/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 4 februari 2021, no.2021000224, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap om te voorzien in een grondslag voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel in gevallen waarin het Nederlandschap van rechtswege verloren is gegaan en in verlenging van de termijn voor van rechtswege verlies, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de uitvoering van een arrest van 12 maart 2019 van de Grote Kamer van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ). Bij dit arrest ging het om het verlies van de Nederlandse nationaliteit van rechtswege.² Uit het arrest blijkt dat per individueel geval achteraf moet kunnen worden getoetst of het verlies van nationaliteit van rechtswege,

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Artikel 15 t/m 16a van de Rijkswet op het Nederlandschap.

*indien dit heeft geleid tot verlies van het Unieburgerschap, in overeenstemming is met het door het Unierecht erkende evenredigheidsbeginsel. In geval van gebleken onevenredigheid moet de verloren nationaliteit, en daarmee het Unieburgerschap, met terugwerkende kracht worden herkrege.*³

*Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag in de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN) om na verlies van Unieburgerschap door verlies van rechtswege van het Nederlanderschap in concrete gevallen aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen. Dit kan leiden tot herkrijging van het Nederlanderschap en daarmee het Unieburgerschap.*⁴

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt een opmerking over de beperkte reikwijdte van het wetsvoorstel. Het voorstel voorziet namelijk alleen in de mogelijkheid tot herkrijging van het eerder van rechtswege vervallen Nederlanderschap, indien daarmee ook het Unieburgerschap verloren ging. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en eventueel het voorstel van rijkswet.

1. Inhoud van het voorstel van rijkswet

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om het eerder van rechtswege vervallen Nederlanderschap te herkrijgen, indien met het Nederlanderschap ook het Unieburgerschap verloren is gegaan. Hiertoe moet een verklaring worden afgelegd aan de bevoegde autoriteit.⁵ Deze moet advies vragen aan de Minister van Justitie en Veiligheid.⁶ In de praktijk wordt dit advies gegeven door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).⁷

Herkrijging van het Nederlanderschap (en het Unieburgerschap) in dit geval is alleen mogelijk als blijkt dat op het moment van verlies van het Unieburgerschap, vanuit het oogpunt van het Unierecht onevenredige gevolgen waren verbonden aan dit verlies. Het gaat daarbij om gevolgen die zich op dat moment al hadden gemanifesteerd, of die redelijkerwijs voorzienbaar waren. Bij een dergelijke beoordeling moeten bijvoorbeeld de rechten uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden betrokken.⁸ Indien blijkt dat het verlies van het Nederlanderschap van rechtswege vanuit het oogpunt van het Unierecht onevenredig was, wordt het Nederlanderschap met terugwerkende kracht herkrege.⁹ Daarmee is ook het Unieburgerschap «hersteld».

Daarnaast voorziet het voorstel in de verlenging van de termijn voor verlies van het Nederlanderschap van rechtswege. Op dit moment bepaalt de RWN dat een meerderjarige het Nederlanderschap verliest indien hij ook een andere nationaliteit heeft en tien jaar buiten het Koninkrijk of de EU woont.¹⁰ Deze termijn wordt gestuit door de aanvraag van een

³ HvJEU 12 maart 2019, M.G. Tjebbes e.a. tegen Minister van Buitenlandse Zaken, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189, punt 42.

⁴ Voorgesteld artikel I, onderdeel A (voorstel tot wijziging van artikel 6).

⁵ Ingevolge artikel 2 van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap zijn voor het in ontvangst nemen van een optieverklaring bevoegd de burgemeesters (indien de aanvraag in het Europese deel van Nederland wordt gedaan), de Minister van Justitie en Veiligheid (indien de aanvraag wordt gedaan in het Caribische deel van Nederland), de gouverneurs (indien de aanvraag wordt gedaan in een van de Caribische landen van het Koninkrijk) en de Minister van Buitenlandse Zaken (indien de aanvraag wordt gedaan in het buitenland).

⁶ Voorgesteld artikel I, onderdeel A, tweede lid (artikel 6, derde lid)

⁷ Toelichting, paragraaf 3.

⁸ In punt 3 van de toelichting worden meerdere Unierechtelijke aspecten genoemd die bij de evenredigheidstoets een rol kunnen spelen.

⁹ Voorgesteld artikel I, onderdeel A, derde lid, onder b (artikel 6, achtste lid).

¹⁰ Behoudens enkele uitzonderingen. Zie artikel 15, eerste lid, onder c, RWN.

document waaruit het Nederlanderschap blijkt, zoals bijvoorbeeld een paspoort.¹¹ Sinds 2014 is de geldingsduur van paspoorten voor meerderjarigen verlengd van vijf naar tien jaar. Volgens de toelichting ligt het daarom voor de hand om ook de termijn voor verlies van Nederlanderschap van rechtswege te verlengen. Het voorstel stelt deze termijn op dertien jaar.¹²

2. Evenredigheid en verlies van het Nederlanderschap

Het arrest van het HvJ ziet op de situatie waarin het Unieburgerschap door verlies van het Nederlanderschap verloren gaat. In dat geval vereist het Unierecht dat op individueel niveau wordt getoetst of het verlies van het Unieburgerschap voldoet aan het Unierechtelijke evenredigheidsvereiste. In het voorstel van rijkswet wordt dan ook alleen voorzien in een evenredigheidstoets indien tegelijk met het Nederlanderschap ook het Unieburgerschap van rechtswege verloren gaat. De regering geeft aan dat dit voorstel van rijkswet alleen bedoeld is om de RWN in overeenstemming te brengen met het Unierecht.¹³

Toch rijst de vraag of verlies van het Nederlanderschap, zonder dat daarmee het Unieburgerschap verloren gaat,¹⁴ onder omstandigheden niet eveneens onevenredige gevolgen kan hebben voor de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven (of anderszins) van de betrokkene. Indien dat het geval is, is de beperking van de mogelijkheid van toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, zoals voorzien in het voorstel van rijkswet, niet gerechtvaardigd.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en indien nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Reactie op punt 2 van het advies

Het onderhavige voorstel van rijkswet strekt enkel tot uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie van 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189 (hierna: het arrest). Het arrest heeft betrekking op de situatie waarin het van rechtswege verlies van het Nederlanderschap tevens leidt tot verlies van het Unieburgerschap. In de door het arrest bedoelde situatie ligt niet het verlies van het Nederlanderschap ter beoordeling voor, maar het verlies van het Unieburgerschap. De Afdeling constateert daarom terecht dat de door haar genoemde situatie, waarin verlies van het Nederlanderschap niet leidt tot verlies van het Unieburgerschap, buiten de reikwijdte van het arrest valt. Zoals de Afdeling evenzeer terecht benoemt, is het onderhavige voorstel van rijkswet alleen bedoeld om de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN) weer in overeenstemming te brengen met het Unierecht. Dat gebeurt door in de RWN de mogelijkheid te creëren het Nederlanderschap met terugwerkende kracht te herkrijgen in die gevallen waarin het van rechtswege verlies van het Nederlanderschap onevenredige gevolgen heeft gehad uit het oogpunt van het Unierecht. Het Unierecht dwingt niet tot enige andere wijzigingen. Verderstreckende overwegingen gaan de reikwijdte van het wetsvoorstel dan ook te buiten. Bovendien zal in de door de Afdeling genoemde situatie niet snel sprake zijn van onevenredige gevolgen, mede gelet op de doelstelling van de RWN. Reeds bij de totstandkoming van de huidige RWN is immers voorzien in bepalingen die voorkomen dat het Nederlanderschap in bepaalde gevallen van rechtswege verloren gaat. Bij wijze van voorbeeld

¹¹ Zie artikel 15, vierde lid, RWN.

¹² Artikel I, onderdeel B (artikel 15, eerste lid, onder c, en vierde lid).

¹³ Punt 7 van de toelichting (*evenredigheidstoets*).

¹⁴ Zoals het geval kan zijn bij verkrijging van de nationaliteit van een andere lidstaat.

wordt gewezen op de in artikel 15, tweede lid en artikel 16, tweede lid, RWN genoemde omstandigheden.

De regering ziet daarom geen aanleiding om een toetsing aan het evenredigheidsbeginsel ook mogelijk te maken als het verlies van het Nederlandschap niet tevens tot verlies van het Unieburgerschap heeft geleid.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een opmerking bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan die van Sint Maarten wordt overgelegd.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol