

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Op 12 maart 2019 heeft de Grote Kamer van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) arrest gewezen in zaak C-221/17 (hierna: het arrest).¹ In dit arrest lag de vraag voor of een tweetal bepalingen uit de RWN, op grond waarvan het Nederlandschap van rechtswege verloren kan gaan, in overeenstemming is met het Unierecht.

Uit dit arrest blijkt dat het Unierecht er niet aan in de weg staat dat een lidstaat ervan uitgaat dat nationaliteit een uitdrukking vormt van een effectieve band tussen onderdaan en lidstaat, en dat het ontbreken of eindigen van die band tot van rechtswege verlies van nationaliteit kan leiden. Daarom is het in overeenstemming met het Unierecht dat een lidstaat voorziet in een regeling op grond waarvan nationaliteit onder bepaalde omstandigheden van rechtswege verloren gaat, ook als daarmee tevens het Unieburgerschap verloren gaat. Wel moet het mogelijk zijn om per individueel geval te toetsen of het verlies van nationaliteit, indien dit leidt 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 kunnen worden herkregen.

De huidige RWN voorziet niet in een grondslag om na van rechtswege verlies van het Nederlandschap in concrete gevallen aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen, noch in een grondslag waarmee het Nederlandschap met terugwerkende kracht kan worden herkregen. Met dit

¹ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189.

wetsvoorstel wordt hierin voorzien.² Aan artikel 6, eerste lid, RWN wordt een nieuw optierecht toegevoegd waarmee een persoon wiens Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan, dat Nederlanderschap onder bepaalde omstandigheden met terugwerkende kracht kan herkrijgen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel biedt dit optierecht een exclusieve procedure om de in het arrest bedoelde toetsing aan het evenredigheidsbeginsel te verrichten, en het Nederlanderschap zo nodig met terugwerkende kracht te herkrijgen.³

Dit wetsvoorstel voorziet tevens in een verlenging van de in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, opgenomen termijn voor verlies, van tien naar dertien jaar.

2. Reikwijdte optierecht

In de zaken die tot het arrest hebben geleid was het verlies van het Nederlanderschap ingetreden op grond van de artikelen 15, eerste lid, aanhef en onder c, en 16, eerste lid, aanhef en onder d, RWN. Uit de overwegingen van het Hof volgt echter dat zijn oordeel bredere werking heeft en van toepassing is op elke wettelijke bepaling uit de RWN op grond waarvan het Nederlanderschap van rechtswege verloren gaat, indien met dat verlies tevens het Unieburgerschap verloren gaat. Het arrest heeft daarom ook gevolgen voor personen wier Nederlanderschap verloren is gegaan op grond van artikel 14, zesde lid, artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a,⁴ of artikel 16, eerste lid, onder a of c, RWN.

Omdat het Hof de werking van zijn arrest niet in tijd heeft beperkt, heeft het arrest ook gevolgen voor situaties waarin het Nederlanderschap in het verleden van rechtswege verloren is gegaan, voor zover daarmee het Unieburgerschap verloren ging. Het Unieburgerschap is ingevoerd met het Verdrag van Maastricht, dat in werking trad op 1 november 1993. Dat betekent dat van rechtswege verlies van het Nederlanderschap op of na die datum geraakt kan worden door het arrest. In dat verband wordt onder meer gewezen op artikel 15, aanhef en onder c, en artikel 16, eerste lid, aanhef en onder b en c, zoals deze bepalingen luiden voor 1 april 2003.

Daarom staat een beroep op het nieuwe optierecht open voor eenieder wier Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan, mits dat verlies ook leidde tot verlies van het Unieburgerschap.

Bij andere verliesbepalingen in de RWN is geen sprake van verlies van rechtswege. Dergelijke bepalingen vallen buiten de reikwijdte van het arrest, en daarmee het nieuwe optierecht. Het gaat dan onder meer om verlies van het Nederlanderschap als gevolg van een daartoe strekkend besluit (artikel 14, eerste tot en met vierde lid, en artikel 15, eerste lid, aanhef en onder d en e) of om verlies van het Nederlanderschap als gevolg van een verklaring van afstand (artikel 15, eerste lid, onder b).

² Anders dan het Hof in punt 43 van zijn arrest stelt, biedt de RWN noch de Paspoortwet op dit moment een grondslag om in deze gevallen aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen. Deze wetten bevatten evenmin een grondslag voor herkrijging van het Nederlanderschap met terugwerkende kracht.

³ Tot dat moment kan de vereiste toetsing aan het evenredigheidsbeginsel plaatsvinden binnen de huidige paspoortprocedure, en de verzoekschriftprocedure als bedoeld in artikel 17 RWN. Het herkrijgen van het Nederlanderschap en daarmee het Unieburgerschap kan worden ontleend aan artikel 20 VWEU, zie ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423 en HR 3 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:593.

⁴ ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1269.

Overigens werd in deze gevallen al aan het evenredigheidsbeginsel getoetst.⁵

3. Beoordeling optieverklaring

Het nieuwe optierecht maakt het mogelijk dat een persoon die het Nederlanderschap van rechtswege heeft verloren dat Nederlanderschap herkrijgt, indien met dat verlies het Unieburgerschap verloren ging en dit verlies onevenredig was, gelet op de doelstelling van de desbetreffende verliesbepaling.

Inhoud en omvang evenredigheidstoets

De autoriteit die de optieverklaring in ontvangst neemt verricht een toetsing aan het door het Unierecht erkende evenredigheidsbeginsel. Bij die toetsing staat centraal of het verlies van het Nederlanderschap, als dit tevens leidde tot verlies van het Unieburgerschap, gevolgen heeft gehad die de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven uit het oogpunt van het Unierecht aantasten op een wijze die onevenredig is aan de doelstelling die wordt nagestreefd door de RWN.

Voor een succesvol beroep op het evenredigheidsbeginsel is vereist dat een betrokkene concrete en aantoonbare gevolgen heeft ondervonden die in de sfeer van het Unierecht liggen. Niet direct op het Unierecht betrekking hebbende omstandigheden blijven buiten beschouwing.⁶ Als toetsingsmoment geldt het moment waarop het Nederlanderschap verloren ging, met dien verstande dat niet alleen de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap die zich op dat moment reeds hadden gemanifesteerd worden betrokken, maar ook gevolgen die op dat moment redelijkerwijs voorzienbaar waren. Daarbij gaat het in bijzonder om aan het burgerschap van de Unie gerelateerde rechten, en de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrechten (hierna: het Handvest). Dit betreft onder meer de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten en de mogelijkheid daar beroepsactiviteiten te verrichten en te verblijven, het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, gelezen in samenhang met het in artikel 24, tweede lid, van het Handvest neergelegde belang van het kind, en de omstandigheid dat de betrokkene op het grondgebied van de derde staat waar hij verblijft, niet langer de consulaire bescherming op grond van artikel 20, tweede lid, aanhef en onder c, van het VWEU kan genieten. Voorts is relevant of een betrokkene al dan niet afstand kon doen van de nationaliteit van een derde staat en om die reden binnen de werkingssfeer van een verliesbepaling valt.⁷ Ook kan gedacht worden aan de omstandigheid dat een minderjarige deelt in het verlies van nationaliteit van een ouder, terwijl redelijkerwijs aanneemelijk en voorzienbaar is dat deze minderjarige zou gaan studeren in één van de lidstaten van de Europese Unie.⁸ Deze opsomming van omstandigheden is niet limitatief: de te verrichten toetsing aan het evenredigheidsbeginsel moet alle relevante omstandigheden van het geval omvatten, voor zover deze zijn te relateren aan het Unierecht.⁹

⁵ Gelet op HvJ 2 maart 2010, EU:C:2010:104. Zie bijvoorbeeld de artikelen 68, 68a, 68b en 68c van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.

⁶ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, r.o. 11.2.

⁷ Zie HvJ 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189, r.o. 44–47.

⁸ Zie ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, r.o. 11.2.

⁹ Zie ook het beoordelingskader in HR 3 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:593, r.o. 3.7.1.

Het is aan betrokkene om het bestaan van relevante omstandigheden te vermelden en aannemelijk te maken. Vanzelfsprekend geldt natuurlijk wel, net als bij elk ander besluit, dat van het betrokken bestuursorgaan mag worden verwacht dat het de optant zoveel mogelijk begeleidt en deze voldoende informatie verschaft, bijvoorbeeld over de wijze waarop het bestuursorgaan zijn beoordeling verricht en de omstandigheden die daarbij van belang zijn.¹⁰ Het ligt mede daarom in de rede dat de bevoegde autoriteit daarover beleidsregels vaststelt als bedoeld in titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), of anderszins kenbaar beleid voert. Daarmee wordt een eenduidige uitvoering van het optierecht bevorderd, en is voor een optant op voorhand duidelijk welke omstandigheden en bewijsstukken relevant (kunnen) zijn bij de beoordeling van zijn verklaring.

Procedurele aspecten

Indien naar het oordeel van de autoriteit op het moment van verlies van het Nederlanderschap sprake was van (redelijkerwijs te voorzien) onevenredige gevolgen, wordt de verklaring bevestigd en het Nederlanderschap met terugwerkende kracht herkrege tot het moment waarop dat verloren ging. Gelet op artikel 2, eerste lid, RWN bevat het optierecht een uitdrukkelijke grondslag voor deze herkrijging met terugwerkende kracht. Indien naar het oordeel van de autoriteit geen sprake is van onevenredige gevolgen, wordt de bevestiging geweigerd. In dat geval wordt het Nederlanderschap niet herkrege.

Voor het overige zijn op de beoordeling van de optieverklaring vrijwel alle gebruikelijke procedurele aspecten van de reguliere optieprocedure uit de RWN van toepassing. Wel wordt afgeweken van het in artikel 6, tweede en achtste lid neergelegde vereiste dat een verklaring van verbondenheid wordt afgelegd voordat het besluit tot bevestiging wordt bekendgemaakt. Tegen een beslissing op een optieverklaring staat bezwaar, beroep en ten slotte hoger beroep open. Voor de overige procedurele aspecten van de optieprocedure wordt verwezen naar de in hoofdstuk 3 van de RWN en de in hoofdstuk II van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap neergelegde regeling.

Er zijn verschillende autoriteiten bevoegd tot het in ontvangst nemen en beoordelen van optieverklaringen tot verkrijging van het Nederlanderschap. Gewezen wordt op de bevoegdheidsregeling in hoofdstuk II van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (hierna: BVVN).¹¹ Omdat verschillende autoriteiten bevoegd kunnen zijn, wordt een eenduidige toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wordt op twee manieren bevorderd:

- Ten eerste wordt een aantal omstandigheden dat in ieder geval bij die toetsing moet worden betrokken, neergelegd in de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003. Dit betreft in ieder geval de door het Hof in het arrest genoemde omstandigheden, alsmede een nadere uitwerking daarvan;
- Ten tweede wordt voorzien in een adviesfunctie: alvorens te besluiten op een verklaring als bedoeld in het nieuwe onderdeel p, vraagt de autoriteit die de verklaring in ontvangst neemt advies aan de Minister van Justitie en Veiligheid, in diens hoedanigheid van Minister van het Koninkrijk. In de praktijk wordt dit advies uitgebracht door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND). Het door de IND

¹⁰ Deze informatie wordt ook nu al verschaft, zowel op aanvraag als via www.Nederlandwereld-wijd.nl en www.Rijksoverheid.nl, en op de consulaire posten zelf, waar mogelijk proactief.

¹¹ De Minister van Buitenlandse Zaken, (grens)gemeenten, de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten of de Minister van Justitie en Veiligheid.

gegeven advies ziet op de vraag of het verlies van het Unieburgerschap onevenredig is geweest. Dit advies is niet bindend, maar bevordert wel dat de verschillende bevoegde autoriteiten een eenduidige beoordeling hanteren inzake de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel.

4. Persoonsgegevens

Voor het in behandeling nemen en beoordelen van een optieverklaring is het noodzakelijk dat persoonsgegevens worden verwerkt, zoals naam- en adresgegevens en gegevens over geslacht en nationaliteit. De aan de bevoegde autoriteiten opgedragen wettelijke taak om optieverklaringen in ontvangst te nemen en daarop te beslissen, vormt tevens de grondslag voor de verwerking van deze persoonsgegevens (zie hoofdstuk II, paragraaf 2 tot en met 5, BVVN gelezen in samenhang met artikel I, onderdeel A, subonderdeel 1 van dit wetsvoorstel). Het voormelde geldt ook indien de bevoegde autoriteit gegevens verstrekt aan de IND ten behoeve van een uit te brengen advies en deze door de IND ten behoeve van dit advies worden verwerkt (zie artikel I, onderdeel A, subonderdeel 2 van dit wetsvoorstel).

Gelet op artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen opmerkingen bij het concept.

5. Verlenging termijn voor verlies

Dit wetsvoorstel voorziet tevens in een verlenging van de in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, opgenomen termijn voor verlies, van tien naar dertien jaar.

Bij de inwerkingtreding van het huidige artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RWN is bij het bepalen van de termijn voor verlies verwezen naar de destijds geldende geldigheidsduur van een paspoort. Daarover is toentertijd opgemerkt:

«Aan de hand van de datum van afgifte van het paspoort kan voor betrokkene geen twijfel bestaan over het moment van verlies. Een Nederlands paspoort verliest zijn geldigheid na 5 jaar. Zelfs als na beëindiging van deze geldigheidsduur onduidelijkheid zou bestaan over het Nederlanderschap van de houder van het paspoort, mag er van worden uitgegaan dat die onduidelijkheid binnen de resterende termijn van 5 jaar opgelost kan worden.»¹²

Sinds 9 maart 2014 zijn paspoorten niet langer vijf, maar tien jaar geldig. Het ligt voor de hand dat deze wijziging van de geldigheidsduur gevolgen heeft voor de termijn genoemd in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, en vierde lid. Deze termijn wordt daarom met drie jaar verlengd, zodat de nieuwe termijn voor verlies dertien jaar bedraagt. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel I, onderdeel B. Ongewijzigd blijft dat deze termijn wordt gestuit indien tijdig (na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel: elke dertien jaar) een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel een reisdocument, Nederlandse identiteitskaart of vervangende

¹² Kamerstukken II 2014/15, 33 852 (R2023), nr. 7, met verwijzing naar Kamerstukken II 1998/99, 25 891 (R 1609), nr. 5.

Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet wordt verkregen (artikel 15, vierde lid, RWN).¹³

6. Financiële gevolgen en regeldruk

Er zijn geen exacte gegevens beschikbaar over het aantal personen dat het Nederlanderschap van rechtswege is verloren. Gelet op het aantal paspoortaanvragen dat jaarlijks buiten behandeling wordt gesteld omdat het Nederlanderschap van de aanvrager van rechtswege verloren is gegaan, wordt uitgegaan van een maximum van 2.000 optieverklaringen per jaar. 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 inwerking-treding van dit wetsvoorstel aanzienlijk hoger zal zijn. In dat kader wordt uitgegaan van een maximale eenmalige toename van 23.500 optieverklaringen. Voor beide aantallen geldt dat niet is vast te stellen welk deel hiervan zich daadwerkelijk op het nieuwe optierecht zal beroepen.

Er wordt echter niet verwacht dat deze maximale aantallen ook daadwerkelijk worden gehaald. Naar verwachting is het daadwerkelijke aantal aanvragen zelfs aanzienlijk lager, bijvoorbeeld omdat niet iedere voormalig Nederlander zich zal melden of omdat op voorhand duidelijk is dat niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Dat blijkt ook uit de praktijk: sinds het verschijnen van het arrest in 2019 is bij de Minister van Buitenlandse Zaken in enkele honderden zaken een beroep op het arrest gedaan. Dit strookt met de verwachting van de Raad voor de Rechtspraak, die in zijn advies opmerkt dat het aantal beroepszaken beperkt zal zijn.

Financiële gevolgen

Het ligt in de lijn der verwachting dat een aanzienlijk deel van de optieverklaringen wordt ingediend door personen die hoofdverblijf hebben buiten het Koninkrijk. De Minister van Buitenlandse Zaken neemt deze optieverklaringen in ontvangst op de diplomatieke of consulaire post in het ressort waar de optant zijn hoofdverblijf heeft. Het in ontvangst nemen en beoordelen van optieverklaringen is een reguliere, bestaande taak voor de Minister van Buitenlandse Zaken. Er worden daarom door de Minister van Buitenlandse Zaken geen nieuwe werkzaamheden voorzien. Voor het in ontvangst nemen en beoordelen van een enkelvoudige optieverklaring is in 2020 een bedrag van € 191,- verschuldigd (artikel 2 jo. artikel 5, vierde lid, van het Besluit Optie- en Naturalisatiegelden 2002; hierna: het BON). Dit bedrag is kostendekkend.

De IND krijgt een aanvullende taak, te weten het uitbrengen van een advies als bedoeld in artikel 6, derde lid, RWN (nieuw). Deze adviestaak brengt zowel incidentele als structurele kosten met zich. Bij 2.000 zaken per jaar betreft dit ongeveer € 800.000,- aan directe personeelskosten en € 200.000,- aan indirecte kosten, berekend conform de Handleiding Overheidstarieven 2019. De directe personeelskosten betreffen de kosten voor het primair proces, het behandelen van de adviesaanvraag en het uitbrengen van advies, en worden geraamd op 10 fte. De indirecte kosten betreffen een vergoeding voor onder meer huisvesting en digitale infrastructuur.

¹³ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een verlenging van deze termijn eerder was voorgesteld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen (33 852 (R 2023)). Dit wetsvoorstel is echter, om andere redenen, verworpen.

Naar verwachting zal het aantal optieverklaringen dat wordt ingediend bij (grens)gemeenten, bij de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten dan wel bij de Minister van Justitie en Veiligheid beperkt zijn. Het van rechtswege verlies van het Nederlanderschap treedt immers in de regel op bij meerderjarige personen woonachtig buiten het Koninkrijk en hun eventuele minderjarige kinderen. Een van rechtswege verlies van het Nederlanderschap van een persoon die in het Koninkrijk verblijft zal zich daarom slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden voordoen. Voor zover dat wel het geval is en jegens deze bestuursorganen een beroep wordt gedaan op het nieuwe optierecht, wordt ook dan optiegeld geheven (artikel 2 BON). Ook voor deze bestuursorganen is het in ontvangst nemen en beoordelen van optieverklaringen een bestaande taak, die met dit optiegeld kostendekkend kan worden verricht.

Regeldruk

Het onderhavige voorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Het wetsvoorstel is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk, dat deze conclusie heeft onderschreven.

7. Ontvangen adviezen

Het wetsvoorstel is in consultatie gebracht en op www.internetconsultatie.nl geplaatst. Er zijn adviezen ontvangen van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR)¹⁴. Verder zijn onder meer adviezen ontvangen van de Stichting Nederlanders buiten Nederland (SNBN), Nederlanders in den Vreemde (NIDV), het Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Ook door particulieren is op het wetsvoorstel gereageerd. De regering is iedereen erkentelijk voor de ontvangen adviezen.

De noodzaak tot aanpassing van de RWN wordt in de adviezen breed onderschreven. Het nieuwe optierecht en de daaraan gerelateerde aanpassingen zijn door veel adviesorganen, zoals de NOvA, ACVZ en RvdR, positief ontvangen. Wel zijn er suggesties gedaan over de inhoud en omvang van de evenredigheidstoets. Door belangenorganisaties en burgers is het wetsvoorstel minder goed ontvangen. Zij stellen dat het wetsvoorstel tekortschiet, omdat meervoudige nationaliteit niet ruimer mogelijk wordt gemaakt.

Hierna wordt op alle ontvangen adviezen en reacties ingegaan. Deze worden zo mogelijk thematisch behandeld. Allereerst wordt ingegaan op de relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en meervoudige nationaliteit.

Relatie tot meervoudige nationaliteit

Een aantal belangenorganisaties en particulieren heeft dit wetsvoorstel aangegrepen om te pleiten voor een brede herziening van het Nederlandse nationaliteitsrecht. Zij bepleiten dat het arrest een opmaat zou moeten zijn om de uitgangspunten van de RWN te herzien en meervoudige nationaliteit ruimer mogelijk te maken.

De regering heeft kennisgenomen van de door deze organisaties en particulieren geuite oproep om meervoudige nationaliteit ruimer mogelijk te maken. Met dit wetsvoorstel is echter niet beoogd om te voorzien in een herziening van het Nederlandse nationaliteitsrecht. Dit wetsvoorstel

¹⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

strekt er slechts toe uitvoering te geven aan het arrest, zodat de RWN op korte termijn (weer) in overeenstemming is met het Unierecht. Dit wetsvoorstel is dan ook niet bedoeld ter uitvoering van de regeerakkoord-afspraken tot modernisering van het nationaliteitsrecht. Het betreft hier twee afzonderlijke trajecten, met twee afzonderlijke doelstellingen.

Een aantal respondenten heeft gevraagd naar de status van het op 16 december 2016 ingediende initiatiefvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap teneinde het nationaliteitsrecht te moderniseren.¹⁵ Dit betreft een initiatiefvoorstel van rijkswet van enkele leden van de Tweede Kamer. Het is daarom niet aan de regering om hier informatie over te verstrekken.

Evenredigheidstoets

Er zijn verschillende suggesties gedaan over het moment, inhoud en omvang van de evenredigheidstoets.

Een aantal organisaties en particulieren betoogt dat juist vóór het moment van verlies aan het evenredigheidsbeginsel moet worden getoetst, zodat verlies kan worden voorkomen. Hiervoor wordt niet gekozen. Uit het arrest blijkt dat een regeling op grond waarvan nationaliteit onder bepaalde omstandigheden van rechtswege verloren gaat in overeenstemming is met het Unierecht, mits het mogelijk is om in individuele gevallen aan het door het Unierecht erkende evenredigheidsbeginsel te toetsen en, afhankelijk van de uitkomst van die toetsing, de verloren nationaliteit met terugwerkende kracht te herkrijgen. Uit deze overwegingen blijkt dat deze toets niet vooraf hoeft plaats te vinden, maar ook achteraf kan gebeuren.¹⁶ Met het voorgestelde optierecht wordt daaraan voldaan. Een regeling waarbij verlies van nationaliteit slechts intreedt na voorafgaande toetsing stuit bovendien op praktische uitvoeringsproblemen. Een dergelijke regeling vergt dat de Nederlandse overheid in contact staat met elke buiten het Koninkrijk woonachtige Nederlander om zo tijdig een toetsing te kunnen verrichten. Dat is niet het geval. Er is bijvoorbeeld geen verplichting voor Nederlanders in het buitenland om zich als zodanig bij de Nederlandse overheid te registreren. Een groot deel daarvan heeft dat dan ook niet gedaan. Er is evenmin een centrale (paspoort)registratie waarin gegevens zoals de verloopdatum met betrekking tot in omloop zijnde reisdocumenten zijn opgenomen. In de situatie bedoeld in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RWN wordt de termijn overigens zonder meer gestuit door het verkrijgen van een Nederlands paspoort of één van de andere in artikel 15, vierde lid, RWN genoemde documenten. Daarvoor is geen evenredigheidstoets vereist.

Door onder meer ISI is geadviseerd om het in artikel 6, vierde lid, RWN neergelegde openbare orde-criterium buiten toepassing te laten. Het huidige artikel 6, vierde lid, bepaalt reeds dat de daarin opgenomen toets niet wordt tegengeworpen als volkenrechtelijke verplichtingen zich daartegen verzetten. Hieronder moet ook worden verstaan bepalingen uit het Unierecht. Dat maakt het mogelijk om deze bepaling in overeen-

¹⁵ Voorstel van rijkswet van de leden Sjoerdsma en Marcouch tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap teneinde het nationaliteitsrecht te moderniseren, alsmede tot de in verband daarmee houdende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van hoofdstuk I van het op 6 mei 1963 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, 4) en van het daarbij behorende Tweede Protocol (Trb. 1994, 265) (Kamerstukken II 2016/17, 34632(R2080)).

¹⁶ HvJ 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189, punt 42 en 48. Zie ook ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423.

stemming met het Unierecht toe te passen en, als de rechtsontwikkeling daartoe noopt, buiten toepassing te laten.

Een aantal organisaties heeft opmerkingen gemaakt over de omstandigheden die bij de evenredigheidstoets moeten worden betrokken. In reactie hierop wordt benadrukt dat de in deze toelichting gegeven opsomming van omstandigheden niet limitatief is: de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel moet alle relevante omstandigheden van het geval omvatten, voor zover deze zijn te relateren aan het Unierecht. Ook omstandigheden die in deze toelichting niet zijn genoemd moeten derhalve worden betrokken. In navolging van enkele adviezen, onder meer van de NOvA en Everaert advocaten, is aan de opsomming toegevoegd dat ook belang moet worden toegekend aan de omstandigheid dat een betrokkene niet langer de consulaire bescherming op grond van artikel 20, tweede lid, onder c, VWEU kan genieten. Ook de suggestie om ter verduidelijking te verwijzen naar de (reeds in voetnoot 3) genoemde uitspraak van de Hoge Raad van 4 april 2020 is opgevolgd.

Het advies van een aantal organisaties om in de evenredigheidstoets ook rekening te houden met omstandigheden die niet zijn te relateren aan het Unierecht, wordt niet gevolgd. Uit het arrest blijkt dat bij deze evenredigheidstoets slechts omstandigheden worden betrokken die zijn te relateren aan het Unierecht. Dit is bevestigd in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak en de Hoge Raad.¹⁷ Het is immers niet het verlies van het Nederlanderschap dat ter beoordeling voor ligt, maar het verlies van het Unieburgerschap. Hieruit volgt dat bij de evenredigheidstoets geen rekening wordt gehouden met omstandigheden die niet tot het Unierecht zijn te herleiden. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de RWN in overeenstemming te brengen met het Unierecht. Overwegingen die raken aan het (breder) mogelijk maken van meervoudige nationaliteit gaan het bestek van dit wetsvoorstel daarom te buiten. Het voorgaande geldt evenzeer voor de suggestie van de NOvA dat ook mogelijk gewekt vertrouwen zou moeten worden toegevoegd aan de belangenafweging. Zoals hiervoor toegelicht, is dit geen omstandigheid die is te relateren aan het Unierecht. Het is bovendien vaste rechtspraak dat het Nederlanderschap niet door de werking van enig beginsel van behoorlijk bestuur kan worden verkregen of behouden.¹⁸

Door onder meer SNBN en een aantal burgers is betoogd dat de burger niet zou hoeven aantonen dat het verlies van het Unieburgerschap onevenredig is, maar dat de overheid zou moeten aantonen dat het verlies evenredig is. De huidige bewijslastverdeling is in lijn met de algemene bestuursrechtelijke uitgangspunt dat het aan de aanvrager is om zijn aanvraag te onderbouwen. Dat uitgangspunt geldt ook in het onderhavige geval: de optant is immers de meest gereede partij om bewijs aan te dragen over zijn persoonlijke situatie. Ook uit rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat het aan de betrokkene is om concreet te onderbouwen dat hij op het moment van het verlies van het Nederlanderschap zijn met het Unieburgerschap gepaard gaande rechten of verplichtingen uitoefende, of redelijkerwijs voorzienbaar was dat hij dit zou gaan doen.

¹⁷ Zie ook ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423 en HR 3 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:593.

¹⁸ Onder meer HR 19 december 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL8544 en ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1270.

Beslistermijn

Door de NVVB is voorgesteld om de termijn waarbinnen op de verklaring moet zijn beslist te verlengen. Hier is van afgezien. Ingevolge artikel 6, vijfde lid, RWN wordt binnen 13 weken na inontvangstneming van de verklaring beslist. Deze termijn kan éénmaal met 13 weken worden verlengd. Deze totale beslistermijn van 26 weken wordt afdoende geacht. Daarbij wordt betrokken dat de Minister van Justitie en Veiligheid binnen een redelijke termijn advies zal uitbrengen en dat het ter zake bevoegde bestuursorgaan ter motivering van zijn besluit naar dit advies kan verwijzen (artikel 3:49 van de Awb). Het is ook in het belang van de optant dat binnen een redelijk tijdbestek wordt beslist.

Positionering

De NVVB betoogt dat ook bij een inschrijving in de BRP aan het evenredigheidsbeginsel moet worden getoetst, zodat het ook in die procedure mogelijk moet zijn advies te vragen aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Dit advies wordt niet opgevolgd. Uit het arrest noch uit de Wet basisregistratie personen volgt dat in het kader van (een verzoek tot) inschrijving in de BRP aan het evenredigheidsbeginsel moet worden getoetst. Uit het arrest blijkt dat het aan de bevoegde nationale autoriteiten is om de vereiste evenredigheidstoets uit te voeren.¹⁹ Daaruit volgt dat de evenredigheidstoets moet worden uitgevoerd volgens de procedurele regels van het nationale recht en door een volgens het nationale recht bevoegd orgaan. De Wet BRP strekt tot registratie, en niet tot verkrijging of verlening van het Nederlanderschap. De Wet basisregistratie personen biedt dan ook geen grondslag voor toetsing aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel en een herkrijging van het Nederlanderschap. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel biedt het voorgestelde optierecht een exclusieve procedure om de in het arrest bedoelde toetsing aan het evenredigheidsbeginsel te verrichten, en het Nederlanderschap zo nodig met terugwerkende kracht te herkrijgen.

Door de NidV is opgemerkt dat de evenredigheidstoets zou moeten worden opgenomen in de naturalisatieprocedure. In reactie hierop wordt opgemerkt dat dit is overwogen, maar dat hier niet voor wordt gekozen. De optieprocedure is inderdaad bedoeld voor situaties waarin op basis van objectief verifieerbare gegevens het Nederlanderschap wordt verkregen. De in het optierecht opgenomen evenredigheidstoets wijkt hier in zoverre van af dat in het onderhavige geval sprake is van een afweging. Voor de onderhavige procedure geldt echter, anders dan bij naturalisatie, niet als hoofdvereiste dat de betrokkene meerderjarig is en als ingeburgerd kan worden beschouwd. Bovendien wordt bij naturalisatie het Nederlanderschap verkregen bij koninklijk besluit, terwijl dat binnen de optieprocedure gebeurt door een besluit van de burgemeester of een ander bestuursorgaan. Daardoor is de optieprocedure zowel inhoudelijk als procedureel beter toegesneden voor de uitvoering van de vereiste evenredigheidstoets, dan de naturalisatieprocedure.

Reikwijdte

De NVVB wijst erop dat het voorgestelde optierecht openstaat voor eenieder wier Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan, terwijl het arrest louter betrekking heeft op verlies ingevolge artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RWN. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het oordeel van het Hof inderdaad bredere werking heeft. Het arrest is daarom niet alleen van toepassing bij verlies op grond van artikel 15,

¹⁹ HvJ 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189, punt 42.

eerste lid, aanhef en onder c, RWN (en artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d), maar ook op andere situaties waarin het Nederlandschap van rechtswege verloren is gegaan, als daarmee tevens het Unieburgerschap verloren ging. Het nieuwe optierecht is daarom toepasselijk op verlies van het Nederlandschap op of na 1 november 1993. Het wordt niet noodzakelijk geacht dit in het nieuwe onderdeel p expliciet tot uitdrukking te brengen: uit de tekst van het nieuwe onderdeel p blijkt reeds dat dit van toepassing is bij verlies van het Nederlandschap dat tevens leidde tot verlies van het Unieburgerschap, en dus op verlies van het Nederlandschap op of na 1 november 1993.

Uit het voormelde volgt eveneens, zoals door enkele belangenorganisaties is opgemerkt, dat het nieuwe optierecht niet van toepassing is als het verlies van het Nederlandschap niet tevens tot verlies van het Unieburgerschap heeft geleid. In dat geval mist het arrest toepassing. Anders dan door deze belangenorganisaties is betoogd, is dit onderscheid niet discriminatoir, reeds omdat in de ene situatie het burgerschap van de Unie verloren gaat en in de andere niet. Daardoor is geen sprake van gelijke gevallen. Hieruit volgt evenzeer dat het nieuwe optierecht niet van toepassing is op een minderjarige wiens vader of moeder het Nederlandschap voor diens geboorte heeft verloren. Ook in deze situatie mist het arrest toepassing, omdat een dergelijke minderjarige het Nederlandschap en daarmee het Unieburgerschap nooit heeft verkregen, en dus ook niet heeft verloren.

Spijtoptantenregeling

Een aantal organisaties pleit voor een spijtoptantenregeling waarmee het mogelijk wordt het Nederlandschap te herkrijgen, ongeacht de oorzaak of gevolgen van het verlies. De regering neemt dit pleidooi niet over. De RWN kent verschillende bepalingen op grond waarvan het Nederlandschap van rechtswege verloren kan gaan. Deze bepalingen zouden zinledig worden als het mogelijk zou zijn het Nederlandschap na verlies zonder meer te herkrijgen. Een dergelijke regeling zou een afwijking zijn van de huidige uitgangspunten van de RWN. Een dergelijke fundamentele wijziging van het nationaliteitsrecht gaat de strekking van het onderhavige wetsvoorstel te buiten.

Kosten

De NVVB wijst erop dat ook bij een inschrijving in de BRP een beroep op het arrest kan worden gedaan, en stelt dat de beoogde financiële dekking daarin niet voorziet. Zoals hiervoor is uiteengezet, is het in de BRP-procedure niet mogelijk om aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen. Ook overigens zal een beroep op het nieuwe optierecht ten overstaan van de burgemeester zich niet vaak voordoen. Gelet op artikel 7, eerste lid, van het BVVN, zal dat slechts het geval kunnen zijn bij een persoon die het Nederlandschap van rechtswege is verloren, maar wel over een vreemdelingrechtelijke verblijfstitel in Nederland beschikt.

De suggestie van de ACVZ om bij de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel rekening te houden met een (éénmalige) toename van optieverklaringen direct na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, is opgevolgd. Hiervoor is op de begroting van JenV ruimte gereserveerd.

Ten slotte is de suggestie van enkele belangenorganisaties om af te zien van het heffen van optiegeld, niet opgevolgd. Het gevraagde optiegeld is kostendekkend, niet onevenredig hoog en vormt geen belemmering voor de uitoefening van de door het Unierecht toegekende rechten. Bovendien

is het ook in andere situaties niet gebruikelijk dat het inwilligen van een aanvraag leidt tot restitutie van betaalde leges.

Verlenging termijn van verlies

Hoewel de voorgestelde verlenging van de verliestermijn positief is ontvangen, is door een aantal organisaties en burgers gevraagd waarom niet is gekozen voor een verlenging met vijf jaar. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de gekozen termijn van drie jaar voldoende wordt geacht. Door deze verlenging gaat het Nederlanderschap pas van rechtswege verloren na een verblijf van dertien jaar buiten het grondgebied van het Koninkrijk en de gebieden waarop het VWEU van toepassing is, tenzij binnen deze termijn een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap, een reisdocument of een (vervangende) Nederlandse identiteitskaart wordt verkregen. Een verdere verlenging wordt niet noodzakelijk geacht.

De suggestie van de NVVB om te voorzien in overgangsrecht acht de regering niet noodzakelijk. Zoals in de artikelsgewijze toelichting is toegelicht heeft de verlenging van deze termijn onmiddellijke werking. Dat betekent dat alle termijnen die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet zijn afgelopen, met drie jaar worden verlengd.

Overig

Door een aantal burgers, SIS en Everaert advocaten is betoogd dat het in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RWN opgenomen criterium in strijd is met artikel 7 van het EVN. Dit is niet het geval. Artikel 7, eerste lid, aanhef en onder e, van het EVN staat verlies van rechtswege toe als een effectieve band tussen de verdragsstaat en een onderdaan die zijn gewone verblijf in het buitenland heeft, ontbreekt. In artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RWN is dit aldus uitgewerkt dat hiervan sprake is indien een bipatride Nederlander in het bezit van beide nationaliteiten onafgebroken tien jaar (na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel: dertien jaar) buiten het grondgebied van het Koninkrijk en de gebieden waarop het VWEU van toepassing is verblijft, en die persoon niet gedurende die periode één van de documenten in artikel 15, vierde lid, RWN verkrijgt. Zoals ook uit het arrest blijkt acht het Hof deze invulling, mede gelet op voormelde bepaling uit het EVN, verenigbaar met het Unierecht.²⁰ Het Explanatory Report maakt dit niet anders, reeds omdat de daarin opgenomen opsomming niet limitatief is.²¹

De RvdR adviseert in de toelichting nog in te gaan op de gevolgen van artikel 21 VWEU. Het verlies en de herkrijging van het Unieburgerschap is gegrond op artikel 20 VWEU; aan artikel 21 VWEU komt in dit verband derhalve geen betekenis toe.²²

Het SIS heeft er nog op gewezen dat van deze gelegenheid gebruik zou moeten worden gemaakt om te voorzien in een mogelijkheid voor staatloos in Nederland geboren kinderen het Nederlanderschap te verkrijgen, ook als deze kinderen niet over rechtmatig verblijf beschikken. Dit betreft een ander vraagstuk. Verwezen wordt naar het op 18 december

²⁰ Zie HvJ 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189, r.o. 35 en 36.

²¹ Zie «Explanatory Report to the European Convention on Nationality», p. 12. Zie voor een bevestiging daarvan ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1098, r.o. 16.1.

²² Artikel 21, eerste lid, VWEU luidt: «Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld».

2020 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid.²³

Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A, subonderdeel 1 (nieuw optierecht)

Anders dan in het bestaande artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, kan op het nieuwe onderdeel p ook een beroep worden gedaan door een persoon die hoofdverblijf heeft buiten het Koninkrijk. In veel gevallen zal van rechtswege verlies van het Nederlandschap immers het gevolg zijn van langdurig hoofdverblijf buiten het Koninkrijk en het grondgebied van de Europese Unie. De bestaande optiegrond in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, RWN blijft evenwel toepassing vinden, bijvoorbeeld in gevallen waarin het Nederlandschap niet van rechtswege verloren is gegaan of indien dat verlies niet tevens heeft geleid tot verlies van het Unieburgerschap. In die gevallen wordt het Nederlandschap echter opnieuw verkregen en – anders dan bij toepassing van het nieuwe onderdeel p – niet met terugwerkende kracht herkregen.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel A, subonderdeel 2 (advies)

Dit advies wordt op gelijke wijze behandeld als de in artikel 6a, vierde lid, RWN opgenomen adviesplicht. Het advies van de IND is niet bindend voor de adviesvragende autoriteit. Het advies is geen besluit, zodat er geen afzonderlijke rechtsmiddelen tegen open staan. In het Nederlandse deel van het Koninkrijk is dit een advies als bedoeld in afdeling 3.3 Awb. Dat betekent dat de autoriteit het advies van de Minister aan het besluit ten grondslag kan leggen, en daar ter motivering van dit besluit mee kan volstaan (artikel 3:49 Awb). Indien de autoriteit van het advies afwijkt, wordt dit in het besluit gemotiveerd (artikel 3:50 Awb).

Artikel I, onderdeel A, subonderdeel 3 (medeopteren minderjarigen)

Deze wijziging van artikel 6, achtste lid, maakt het mogelijk dat een minderjarig kind kan meedelen in de verkrijging van diens ouder, en dus niet zelfstandig hoeft te opteren. Dit is van belang voor het minderjarige kind dat als Nederlander was geboren voor het verlies van het Nederlandschap door de ouder en heeft meegedeeld in het verlies van de ouder, maar ook voor het minderjarige kind dat is geboren nadat de ouder het Nederlandschap verloor en daarom nooit Nederlander is geweest. Ook dit laatste kind wordt door de optiebevestiging geacht vanaf zijn geboorte Nederlander te zijn geweest. Gelet op het arrest is ook in deze gevallen voorzien in een uitzondering op het uitgangspunt van de RWN dat het Nederlandschap niet met terugwerkende kracht wordt verkregen (zie artikel 2, eerste lid, RWN).

Door minderjarige kinderen die niet op de optieverklaring worden vermeld wordt het Nederlandschap, gelet op artikel 2, eerste lid, RWN, niet herkregen. Gelet op de reikwijdte van artikel 6, achtste lid, wordt het Nederlandschap evenmin herkregen door een kind dat ten tijde van de optie inmiddels meerderjarig is. Voor beide groepen staat natuurlijk wel de mogelijkheid open om zelfstandig een optieverklaring op grond van

²³ Kamerstukken II 2020/21, 35 688 (R2151), nr. 2.

artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, RWN (nieuw) af te leggen, mits zij het Nederlanderschap en daarmee het burgerschap van de Unie van rechtswege zijn verloren.

Artikel I, onderdeel A, subonderdeel 4 (opnieuw opteren)

Het is niet uitgesloten dat een vreemdeling die het Nederlanderschap eerder door optie heeft verkregen, dat Nederlanderschap van rechtswege is verloren en met een beroep op het nieuwe artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, RWN wil herkrijgen. Deze wijziging maakt dat mogelijk.

Artikel I, onderdeel B (verlenging termijn voor verlies)

Het moment van verstrekking van het reisdocument, Nederlandse identiteitskaart of vervangende Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet blijft bepalend voor de vraag of de termijn van verlies tijdig is gestuit.

Er is niet voorzien in overgangsrecht. De verlenging van deze termijn heeft derhalve onmiddellijke werking en geldt ook voor lopende, nog niet verstreken termijnen. De verlenging heeft geen gevolgen voor gevallen waarin het Nederlanderschap voor inwerkingtreding van deze wet reeds verloren is gegaan.

In het vierde lid wordt geregeld dat de termijn, genoemd in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, begint te lopen vanaf de dag dat de optieverklaring is bevestigd en de optant hoofdverblijf heeft buiten het Koninkrijk en de gebieden waarop het verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is.

Artikel II (samenloopbepaling)

Het bij koninklijke boodschap van 18 december 2020 ingediende voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid (35 688 (R2151)) introduceert eveneens een nieuw onderdeel in artikel 6, eerste lid, RWN. Dit artikel voorziet in de benodigde samenloopbepaling.

Artikel III (inwerkingtreding)

Omwille van de voor de praktijk gewenste duidelijkheid en rechtszekerheid treedt deze rijkswet zo spoedig mogelijk in werking. Indien noodzakelijk wordt afgeweken van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten voor regelgeving.

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