

35 859 (R2157)

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 september 2021

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng. Hieronder ga ik in op de gestelde vragen. De vragen worden samengevat weergegeven en waar mogelijk thematisch beantwoord. Voor het overige is de volgorde van het verslag aangehouden.

Algemeen deel

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie constateren dat het onderhavige wetsvoorstel een nieuw optierecht introduceert in de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: de RWN). Zij vragen vanuit welke landen personen hier een beroep op zullen doen. Voorts vragen zij welke nationaliteiten deze personen bezitten, en of het uitmaakt welke vrijheden uit het Unierecht benut worden.

Met het nieuwe optierecht wordt uitvoering gegeven aan het arrest van het Hof van Justitie van 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189 (hierna: het arrest). Uit dat arrest volgt dat het mogelijk moet zijn om in individuele gevallen te toetsen of het van rechtswege verlies van het Unieburgerschap in overeenstemming is met het door het Unierecht erkende evenredigheidsbeginsel (hierna: het evenredigheidsbeginsel). In geval van gebleken onevenredigheid moet de verloren nationaliteit, en daarmee het Unieburgerschap, met terugwerkende kracht worden herkregen.

Uit een inventarisatie blijkt dat vanuit onder meer Australië, Canada, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten en Zuid-Afrika een beroep op het arrest wordt gedaan.¹ Er zijn echter geen volledige gegevens beschikbaar over de personen die naar verwachting een beroep zullen doen op het voorgestelde optierecht. Kenmerkend voor het van rechtswege verlies van de Nederlandse nationaliteit is immers dat dit automatisch intreedt zodra aan een in de RWN opgenomen verliesbepaling is voldaan.² Dit treft veelal Nederlandse emigranten met een vreemde nationaliteit, en hun nazaten, die hoofdverblijf hebben buiten het Koninkrijk en het grondgebied van de Europese Unie en die niet (meer) in beeld zijn bij de Nederlandse

¹ Tot het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel 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.

² De RWN bevat verschillende verliesbepalingen. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is dat een betrokkene vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgt (artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a, RWN). Een andere situatie is dat een Nederlander met meerdere nationaliteiten gedurende een onafgebroken periode van tien jaar buiten het grondgebied van het Koninkrijk en de gebieden waarop het van toepassing is verblijft, en gedurende die periode niet één van de documenten in artikel 15, vierde lid, RWN verkrijgt (artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RWN).

overheid. Om diezelfde reden bestaat er geen volledig beeld over de vreemde nationaliteit(en) die deze personen hebben verkregen.

Voor de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is relevant of en in welke mate een persoon op het moment van het verlies zijn met het Unieburgerschap gepaard gaande rechten uitoefende, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Tot dusver wordt veelal een beroep gedaan op het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, de mogelijkheid om binnen de Europese Unie beroepsactiviteiten te verrichten, en het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven. Op de inhoudelijke aspecten van de evenredigheidstoets wordt in paragraaf 3 van deze nota nader ingegaan.

2. Reikwijdte optierecht

De leden van de fracties van VVD en SGP vragen bij hoeveel personen het Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan. Tevens vragen zij hoeveel personen aanspraak zullen maken op het nieuwe optierecht, en welk aantal personen het Nederlanderschap zal herkrijgen.

Zoals hierboven is vermeld betreft het veelal betrokkenen die niet (meer) in beeld zijn bij de Nederlandse overheid, zodat er geen exacte gegevens beschikbaar zijn over het aantal personen dat het Nederlanderschap van rechtswege is verloren. Wel is bekend dat jaarlijks ongeveer 2.000 paspoortaanvragen buiten behandeling worden gesteld omdat het Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan.

Naar verwachting zal het daadwerkelijke aantal optieverklaringen significant lager liggen, bijvoorbeeld omdat niet iedere voormalig Nederlander het Nederlanderschap wenst te herkrijgen of omdat duidelijk is dat niet aan de voorwaarden van het optierecht wordt voldaan. Verwacht wordt dat ongeveer 300 personen zich per jaar op het optierecht zullen beroepen. Die verwachting wordt ondersteund door de praktijk: sinds het verschijnen van het arrest in 2019 is in ongeveer 800 zaken een beroep op het arrest gedaan.

De toetsing aan het evenredigheidsbeginsel vergt een individuele beoordeling met inachtneming van alle relevante omstandigheden van het geval. Het is daarom niet mogelijk om op voorhand te zeggen hoeveel personen het Nederlanderschap zullen herkrijgen, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Naar verwachting zal dit aantal echter niet groot zijn: het arrest bevestigt dat als uitgangspunt heeft te gelden dat het in overeenstemming is 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. Slechts indien achteraf kan worden vastgesteld dat het verlies vanuit het oogpunt van het Unierecht onevenredig was, moet de verloren nationaliteit – en daarmee het Unieburgerschap – op verzoek kunnen worden herkegen.

De leden van de fracties van D66, PvdA, BIJ1 en Volt constateren dat een beroep op het voorgestelde optierecht alleen openstaat als het verlies van het Nederlanderschap tevens tot verlies van het Unieburgerschap heeft geleid. Zij vragen of het voorgestelde optierecht zich niet ook zou moeten uitstrekken tot situaties waarin louter het Nederlanderschap verloren gaat.

Het arrest is beperkt tot situaties waarin het Unieburgerschap verloren gaat. Het is daarom niet het verlies van het Nederlanderschap dat ter beoordeling voorligt, maar het verlies van het Unieburgerschap. De door deze leden genoemde situatie valt dus buiten de reikwijdte van het

arrest, en daarmee buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. Zoals opgemerkt in reactie op het advies van de Afdeling advisering, is het onderhavige wetsvoorstel louter bedoeld om de RWN op zo kort mogelijke termijn in overeenstemming te brengen met het Unierecht. Verdergaande wijzigingen gaan deze reikwijdte te buiten. Het is daarom ook niet zo dat de regering de werking van het arrest beperkt, zoals de leden van de D66-fractie stellen. Integendeel: het arrest wordt ten volle uitgevoerd, zo bevestig ik ook de leden van de PvdA-fractie. Er wordt echter niet verder gegaan dan het arrest voorschrijft.

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt hoe de reikwijdte van het wetsvoorstel zich verhoudt tot Nederlanders in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het onderhavige voorstel van rijkswet betreft een wijziging van de RWN en heeft daarom, zodra het in werking is getreden, gelding in het hele Koninkrijk en derhalve ook in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het nieuwe optierecht is niet geografisch beperkt: eenieder die het Nederlanderschap, en daarmee het Unieburgerschap, van rechtswege is verloren kan daar een beroep op doen, ongeacht diens woon- of verblijfplaats. Dit geldt derhalve ook voor personen afkomstig uit Aruba, Curaçao of Sint Maarten.³ Ook voor hen geldt uiteraard dat uitsluitend de Unierechtelijke gevolgen van het verlies van het Nederlanderschap worden meegewogen.

3. Beoordeling optieverklaring

De leden van de fracties van VVD, CDA, SGP en PvdA hebben verschillende vragen gesteld over de inhoudelijke aspecten van de evenredigheidstoets. Zij constateren dat 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. Zij vragen welke criteria worden gehanteerd en hoe het bestaan van dergelijke gevolgen moet worden aangetoond.

Voor een geslaagd beroep op het optierecht is inderdaad vereist dat een betrokkene concrete en aantoonbare gevolgen heeft ondervonden die in de sfeer van het Unierecht liggen. Bij die beoordeling staat centraal of het verlies van het Unieburgerschap gevolgen heeft gehad die onevenredig zijn, gelet op de doelstelling van de desbetreffende verliesbepaling in de RWN. Omdat slechts het verlies van het Unieburgerschap ter beoordeling voorligt, blijven niet op het Unierecht betrekking hebbende omstandigheden buiten beschouwing.⁴

Zoals in de toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet gaat het bij deze toetsing in het bijzonder om aan het burgerschap van de Unie gerelateerde rechten, en de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) gewaarborgde grondrechten. 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;
- 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;
- 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 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) kan genieten;
- de omstandigheid 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.

³ Vergelijk het arrest van het Hof van Justitie van 26 februari 2015, ECLI:EU:C:2015:118, punt 20 en verder.

⁴ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, r.o. 11.2.

- Deze opsomming van omstandigheden is niet limitatief: de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel omvat alle relevante omstandigheden van het geval, voor zover deze zijn te relateren aan het Unierecht. Het gaat om een individuele en casuïstische toets. Daarom kunnen de te betrekken omstandigheden niet limitatief worden vastgelegd, zo bevestig ik de leden van de GL-fractie. Dat leidt niet tot rechtsonzekerheid of rechtsongelijkheid, maar is juist in het voordeel van de optant omdat hiermee geen enkele omstandigheid op voorhand wordt uitgesloten.

Als toetsingsmoment geldt het moment waarop het Nederlanderschap (en daarmee het Unieburgerschap) verloren ging. Daarbij gaat het enerzijds om de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap die zich op dat moment reeds hadden voorgedaan. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een optant stelt dat hij, op het moment dat het Unieburgerschap verloren ging, in de Europese Unie actief familiebanden onderhield met een minderjarig gezinslid, dan wel een meerderjarig gezinslid dat in bijzondere mate van hem afhankelijk is en dat het verlies van het Unieburgerschap dit bemoeilijkte.⁵ Anderzijds worden bij de toetsing ook gevolgen betrokken die zich op het moment van verlies nog niet hadden voorgedaan, maar op dat moment wel redelijkerwijs voorzienbaar waren. Denk aan een jongvolwassene die op het moment van verlies voornemens was binnen de Europese Unie te gaan studeren. Gevolgen die hypothetisch zijn of waarvan niet vaststaat dat zij zich zullen voordoen, moeten volgens het Hof van Justitie buiten beschouwing blijven.

Het is in alle gevallen aan de optant om het bestaan van dergelijke gevolgen te vermelden en aan te tonen. Zoals in het bestuursrecht gebruikelijk kan de optant daartoe elk bewijsmiddel dat hij relevant acht inbrengen. Er wordt dus niet limitatief voorgeschreven welke bewijsmiddelen en stukken relevant zijn, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. De te verrichten toets is zodanig casuïstisch, dat het niet mogelijk is om limitatief te omschrijven welke bewijsmiddelen in welke omstandigheden doorslaggevend zijn. Wel kan in algemene zin worden gesteld dat aan (authentieke) documenten meer gewicht wordt toegekend dan aan niet met bewijs ondersteunde stellingen of verklaringen. Als een betrokkene bijvoorbeeld stelt dat op het moment van verlies van zijn Unieburgerschap voorzienbaar was dat hij of zij binnen de Europese Unie zou gaan studeren, zal het bestaan van die plannen aannemelijk moeten worden gemaakt met bijvoorbeeld een aanmelding of bewijs van inschrijving bij een onderwijsinstelling in de Europese Unie. En als een betrokkene stelt dat hij binnen de Europese Unie beroepsactiviteiten wilde verrichten, kan dit bijvoorbeeld aannemelijk worden gemaakt aan de hand van een (concept) arbeidsovereenkomst dan wel documenten waaruit blijkt dat diegene zich op het verliesmoment deugdelijk had georiënteerd op de arbeidsmarkt van het land waarin verblijf werd beoogd en een reële kans maakte om daar arbeid te verrichten.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het aan de betrokkene is om aannemelijk te maken dat het verlies van het Unieburgerschap onevenredig was, en of het niet op de weg van de overheid ligt om de evenredigheid van dit verlies aan te tonen. Hierop wordt geantwoord dat de huidige bewijslastverdeling in lijn is met het – in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde – uitgangspunt dat het aan de aanvrager is om zijn aanvraag te onderbouwen. Er is geen reden om van dat uitgangspunt af te wijken. Dat is ook niet realistisch: omdat een optant veelal buiten beeld van de Nederlandse overheid is geweest en vanwege de focus op diens persoonlijke omstandigheden, is hij de meest gerede partij om bewijs aan te dragen over zijn persoonlijke situatie. Ook uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat het aan de betrokkene is om concreet te onderbouwen dat hij op het moment van het

⁵ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag, 13 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:7305.

verlies van het Nederlanderschap één of meer Unieburgerschap gepaard gaande rechten uitoefende, of redelijkerwijs voorzienbaar was dat hij dit zou gaan doen. Het is dus niet zo dat de overheid in dit geval de sterkere partij is, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. Integendeel: de betrokkene is zelf bij uitstek de meest gereede partij om informatie in te brengen over de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap in zijn specifieke situatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke autoriteiten bevoegd kunnen zijn tot het beoordelen van een optieverklaring. Binnen de optieprocedure zijn, afhankelijk van waar de optant zijn woonplaats heeft, verschillende autoriteiten bevoegd:⁶

- de Minister van Buitenlandse Zaken is bevoegd bij optieverklaringen van een persoon die hoofdverblijf in het buitenland heeft;
- de burgemeester is bevoegd ten aanzien van optieverklaringen van een persoon die als ingezetene in zijn gemeente is ingeschreven;
- de Minister van Justitie en Veiligheid is bevoegd bij optieverklaringen van een persoon die als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie van een openbaar lichaam (Bonaire, Saba of Sint Eustatius);
- ten slotte is de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten bevoegd bij optieverklaringen van een persoon die als ingezetenen is ingeschreven in de basisregistratie van Aruba, Curaçao of Sint Maarten.

In de praktijk zal vaak de Minister van Buitenlandse Zaken bevoegd zijn, omdat het veelal zal gaan om personen die in het buitenland wonen.

Om te bevorderen dat deze verschillende autoriteiten een eenduidig toetsings- en beslisbeleid voeren, voorziet het wetsvoorstel in een adviesfunctie: de autoriteit die de optieverklaring in ontvangst neemt vraagt, onder doorzending van de relevante stukken, een advies aan de minister van Justitie en Veiligheid (in de praktijk: de Immigratie- en Naturalisatiedienst; hierna: de IND) over 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. Over de manier waarop de IND deze adviesfunctie invult heeft zij inmiddels een openbare werkinstructie opgesteld en gepubliceerd, zo antwoord ik de leden van de fracties van het CDA en Volt.⁷

De leden van de PvdA-fractie vragen wat moet worden begrepen onder de zinsnede “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”. Hierop wordt geantwoord dat dit één van de omstandigheden is die volgens het Hof van Justitie relevant kan zijn bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel.⁸ Het Hof van Justitie doelt hier op een situatie waarin een Nederlander tevens een nationaliteit van een niet-EU lidstaat bezit, maar niet in staat is om afstand te doen van die andere nationaliteit en om die reden onder de werking van de verliesbepalingen uit de RWN blijft vallen. De verliesbepalingen zijn immers alleen van toepassing op personen die naast het Nederlanderschap nog een andere nationaliteit bezitten, omdat het verlies van het Nederlanderschap niet tot staatloosheid mag leiden.⁹ Het niet kunnen doen van afstand van een andere nationaliteit kan dus van belang zijn bij de

⁶ De bevoegdheidsverdeling is opgenomen in hoofdstuk II van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.

⁷ Werkinstructie 2020/7. Zie <https://ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Werkinstructies.aspx>.

⁸ HvJ 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189, r.o. 46.

⁹ Behoudens het geval bedoeld in artikel 14, eerste lid, RWN, dat voorziet in intrekking van het Nederlanderschap als dit door fraude of bedrog is verkregen.

evenredigheidstoets en dient te worden gezien in samenhang met andere relevante gevolgen die voortvloeien uit het verlies van het Unieburgerschap.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat enkele omstandigheden die bij de evenredigheidstoetsing moeten worden betrokken worden neergelegd in een handleiding. Zij vragen of een betrokkene zich hier op kan beroepen, en of het niet beter zou zijn deze omstandigheden in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op te nemen. Hierop wordt geantwoord dat deze omstandigheden zijn opgenomen in de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 (hierna: de Handleiding). De Handleiding is een toelichting op de toepassing van de RWN en een beleidsregel van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (in de praktijk: de IND) die openbaar beschikbaar is.¹⁰ De optant kan zich hier dus op beroepen, zo bevestig ik de aan het woord zijnde leden. De Handleiding is bovendien de gebruikelijke plek om deze omstandigheden in op te nemen: zo zijn ook alle overige optierechten uit de RWN in deze handleiding nader toegelicht en uitgewerkt. Het zou daarom afwijkend zijn als dit in het onderhavige geval in een algemene maatregel van rijksbestuur of ministeriële regeling zouden worden neergelegd. Voor de rechtsbescherming van een betrokkene maakt dat bovendien geen verschil, zo bevestig ik deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het voorliggende voorstel van wet ook van toepassing is op oude gevallen. Hierop kan worden geantwoord dat de werking van het arrest niet in tijd is beperkt. Het arrest, en daarmee het voorgestelde optierecht, is daarom ook toepasselijk als 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 Unieburgerschap op of na die datum onder de reikwijdte van het optierecht valt. Het is niet mogelijk te voorzien in een ‘vervaldatum’ waarna niet meer (opnieuw) om een beoordeling kan worden gevraagd, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Een dergelijke beperking is niet in overeenstemming met het arrest. Dit betekent overigens niet dat het mogelijk is om middels een herhaald beroep op het optierecht keer op keer een volledige herbeoordeling af te dwingen, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Bij een herhaald beroep wordt van een optant gevergd om nieuwe feiten of veranderde omstandigheden aan te tonen (artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht). Bij gebrek daaraan kan de aanvraag verkort worden afgedaan.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of het nieuwe optierecht ook gevolgen heeft voor uitreizigers wier Nederlanderschap is ingetrokken. Dit is niet het geval: het wetsvoorstel ziet alleen op gevallen waarin het Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan, en gaat dus niet over besluiten tot intrekking van het Nederlanderschap, zoals intrekking na een onherroepelijke veroordeling wegens een terroristisch misdrijf of een intrekking in het belang van de nationale veiligheid van een uitreiziger.¹¹ In geval van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap worden de gevolgen van een eventueel verlies van het Unieburgerschap vooraf meegewogen.

De leden van de fracties van D66, GL, SP en BIJ1 constateren dat het voorgestelde optierecht voorziet in een mogelijkheid om aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen nadat het Unieburgerschap verloren is gegaan. Zij vragen waarom er niet voor is gekozen om aan het

¹⁰ Zie <https://wetten.overheid.nl/BW BW33099/>.

¹¹ Artikel 14, tweede en vierde lid, RWN.

evenredigheidsbeginsel te toetsen vóórdát het Nederlanderschap, en daarmee het Unieburgerschap, verloren gaat.

Inherent aan een verlies van rechtswege is dat het verlies intreedt zonder een daartoe strekkend besluit van de overheid: het treedt automatisch in zodra aan een in de RWN opgenomen verliesbepaling is voldaan. Een regeling waarbij dit verlies slechts intreedt na een voorafgaande toetsing aan het evenredigheidsbeginsel stuit op onoverkomelijke uitvoeringsproblemen en zou deze verliesbepalingen feitelijk van hun waarde ontdoen. Het veronderstelt onder meer dat de Nederlandse overheid in contact staat of komt met elke buiten het Koninkrijk woonachtige Nederlander. Dat is niet het geval, en is evenmin mogelijk, reeds omdat een deel van de in het buitenland wonende Nederlanders geen (actieve) contacten onderhoudt met de Nederlandse overheid en dus niet in beeld is. Er is ook geen verplichting voor Nederlanders in het buitenland om zich bij de Nederlandse overheid te registreren of bekend te maken. Een groot deel daarvan heeft dat dan ook niet gedaan. Dat geldt temeer nu het Nederlanderschap door afstamming wordt doorgegeven, ook als de desbetreffende personen en hun nazaten zich (vaak al jarenlang) in het buitenland bevinden. Bovendien blijkt uit het arrest dat de toets niet vooraf hoeft plaats te vinden, maar ook achteraf kan gebeuren.¹² Met het voorgestelde optierecht wordt daaraan voldaan.

De leden van de fracties van GL en Volt vragen of bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel ook de belangen van minderjarigen worden betrokken. Dit is inderdaad het geval: de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel omvat alle gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap voor de betrokkene, en in voorkomend geval die van zijn gezinsleden uit het oogpunt van het Unierecht. Bovendien is in het wetsvoorstel geregeld dat de minderjarige kinderen van een optant die een geslaagd beroep doet op het nieuwe optierecht kunnen delen in de herkrijging van diens Nederlanderschap. Eventuele minderjarige kinderen hoeven dus geen afzonderlijk beroep te doen: als het Nederlanderschap door de ouder wordt herkregen, wordt het ook verkregen door diens minderjarige kinderen die op de optieverklaring zijn vermeld. In aanvulling daarop is het vanzelfsprekend mogelijk dat een minderjarige zich ook zelfstandig op het optierecht beroept. In die procedure staan zijn belangen centraal, waaronder het belang van het kind zoals dat is neergelegd in artikel 24 van het Handvest.

De leden van de Volt-fractie constateren dat in de toelichting niet is benoemd dat ook het verlies van consulaire bescherming op grond van artikel 20, tweede lid, onder c, VWEU bij de evenredigheidstoetsing moet worden betrokken. In reactie hierop wordt gewezen op paragraaf 2 van de memorie van toelichting, waar deze omstandigheid is genoemd.¹³ Het betreft hier het recht van Unieburgers op bescherming door de diplomatieke en consulaire instanties van elke andere lidstaat, op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is niet vertegenwoordigd is. Voorts wordt bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel ook acht geslagen op het belang van jongvolwassenen en minderjarigen voor wie het voorzienbaar is dat zij op korte termijn in de Europese Unie willen gaan studeren of werken, zo bevestig ik de aan het woord zijnde leden.¹⁴

De leden van de Volt-fractie vragen op welke wijze de communicatie- en informatievoorziening omtrent het verlies van het Nederlanderschap verbeterd wordt. Ook het lid van de BIJ1-fractie vraagt hoe personen die het Nederlanderschap van rechtswege zijn

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

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35859 (R2157), nr. 3, p. 3.

¹⁴ Zie daarover expliciet ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, r.o. 11.2.

verloren worden geïnformeerd over het nieuwe optierecht. Deze informatievoorziening vindt op verschillende manieren plaats. Zo onderneemt de Nederlandse overheid initiatieven om Nederlanders te informeren over de verkrijging en het verlies van het Nederlanderschap. Sinds 2014 wordt bij de afgifte van nieuwe paspoorten op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland met een inlegvel informatie verstrekt over het risico op verlies van het Nederlanderschap. Verder is in 2017 de informatiecampagne ‘Dubbele nationaliteit? Raak je Nederlandse niet kwijt!’ georganiseerd, die specifiek is gericht op Nederlanders in het buitenland. Voorts verstrekken de diplomatieke posten in het buitenland gevraagd en ongevraagd informatie over het arrest en het handelingsperspectief van personen die het Nederlanderschap van rechtswege zijn verloren. Informatie over het herkrijgen van de Nederlandse nationaliteit is ook beschikbaar via de websites www.Nederlandwereldwijd.nl en www.Rijksoverheid.nl. Op deze laatste website is kort na het verschijnen van het arrest ook een ‘tool’ beschikbaar gesteld waarmee eenieder op eenvoudige wijze kan vaststellen of de Nederlandse nationaliteit mogelijk van rechtswege verloren is gegaan, en of het zinvol is om een beroep te doen op het arrest. Ook de IND verstrekt informatie via onder meer www.ind.nl/Nederlanderschap. Het is echter nooit uit te sluiten dat Nederlanders of oud-Nederlanders niet op de hoogte zijn van het voor hen geldende recht. De overheid geeft actief uitvoering aan haar informatieplicht, maar er rust op een betrokkene ook een eigen verantwoordelijkheid om zich zo nodig te oriënteren op relevante informatie.

De leden van de SGP-fractie vragen of het arrest voorzienbaar was. Dat is niet het geval. Het Hof van Justitie heeft zich niet eerder uitgelaten over de vraag of bij van rechtswege verlies van het Unieburgerschap aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel moet worden getoetst.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of er andere lidstaten zijn die hun nationaliteitswetgeving moeten aanpassen naar aanleiding van dit arrest. Hierop wordt geantwoord dat het onderhavige arrest gevolgen kan hebben voor elke lidstaat die in zijn nationaliteitswetgeving voorziet in van rechtswege verlies van nationaliteit. Nederland is niet de enige lidstaat binnen de Europese Unie die voorziet in van rechtswege verlies van nationaliteit. Voorbeelden van andere lidstaten zijn Oostenrijk, Finland en Letland. Ook in deze lidstaten zal het mogelijk moeten zijn om bij van rechtswege verlies van het Unieburgerschap aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel te toetsen, en zo nodig de verloren nationaliteit te herkrijgen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het Unieburgerschap hier prevaleert boven het nationale recht en vragen of er andere mogelijkheden zijn om aan het arrest te voldoen, zonder dat het Unieburgerschap boven de nationaliteit prevaleert. Hierop wordt geantwoord dat het Unieburgerschap geen afzonderlijke nationaliteit is, maar toekomt aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Om deze reden is het niet goed denkbaar om op andere wijze uitvoering te geven aan het arrest dan thans voorgesteld, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot niet meer dan waartoe het Unierecht verplicht.

Procedurele aspecten

De leden van de Volt-fractie vragen of de regering een werkinstructie voor de IND heeft opgesteld en of zij voornemens is deze taakomschrijving zo min mogelijk te beperken. Er is inderdaad een werkinstructie opgesteld. Deze werkinstructie is beschikbaar via de website van de IND en geeft inzicht in de wijze waarop de IND zijn adviestaak uitoefent.¹⁵ De werkinstructie bevat, net als de eerder genoemde Handleiding, geen limitatieve opsomming van de omstandigheden die bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel worden betrokken. De aard en inhoud van deze toetsing volgt dwingend uit het Unierecht: een nationaalrechtelijke regeling, zoals een werkinstructie, kan daar geen afbreuk aan doen.

4. Verlenging termijn voor verlies

De leden van de fracties van D66, Volt en de PvdA constateren dat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een verlenging van de in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, opgenomen termijn voor verlies, van tien naar dertien jaar. Zij vragen waarom niet is gekozen voor een verlenging met vijf jaar.

Door de voorgestelde verlenging van de termijn gaat het Nederlanderschap (na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) 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. Onderkend wordt dat een termijn van dertien jaar een enigszins arbitrair karakter heeft. Dat geldt echter voor elke termijn, en derhalve ook voor de door de leden voorgestelde verlenging naar vijftien jaar. Bedacht moet worden dat niet de lengte van de termijn relevant is, maar de vraag of deze termijn voldoende lang is om tijdig een nieuw document te verkrijgen en daarmee de termijn voor verlies van het Nederlanderschap te stuiten. Dat is met een termijn van dertien jaar zonder meer het geval: daardoor dient een Nederlander die de termijn voor verlies wil stuiten, slechts eens in de dertien jaar een vervangend document te verkrijgen. Een verdere verlenging is daarom niet noodzakelijk.

Er is niet voor gekozen om de regeling in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RWN te schrappen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Een dergelijke wijziging zou een fundamentele breuk betekenen met het huidige stelsel van de RWN en aanmerkelijk verder strekken dan waartoe het arrest verplicht.

5. Financiële gevolgen en regeldruk

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel tot kosten leidt bij de IND. Zij vragen hoe deze worden opgevangen. De verwachte kosten zijn opgenomen in de begroting van de IND en maken onderdeel uit van de jaarlijkse bekostiging door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij die bekostiging wordt inderdaad rekening gehouden met een mogelijke stijging van het aantal optieverklaringen kort na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, zo antwoord ik ook de leden van de SP-fractie.

De leden van de fracties van het CDA en de SP vragen of de IND en de rechtspraak zijn toegerust voor hun nieuwe taken. Hierop wordt geantwoord dat het voorgestelde optierecht voor de rechtspraak geen grote gevolgen zal hebben. Dit strookt met de verwachting van de Raad voor de Rechtspraak, die in zijn advies heeft opmerkt dat het aantal beroepszaken

¹⁵ <https://ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Werkinstructies.aspx>.

beperkt zal zijn. Voor de IND, die wordt belast met het uitvoeren van de adviestaak, geldt dat zij intensief is betrokken bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel. In dat verband is ook een impact analyse uitgevoerd; de uitkomst daarvan is dat de IND in staat is om deze taak uit te voeren, zo antwoord ik de leden van de fracties van het CDA en de SP, ook bij een tijdelijke hogere instroom. Bovendien voert de IND deze adviestaak al geruime tijd uit. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, kan immers al sinds 2019 een beroep worden gedaan op het arrest.

De leden van de SP-fractie constateren dat voor een beroep op het optierecht optiegeld wordt geheven. Zij vragen of hier niet van moet worden afgezien, in het bijzonder als het verlies van het Nederlanderschap, en daarmee het Unieburgerschap, onevenredig was. Dit wordt niet overwogen. Het gevraagde optiegeld is gebruikelijk en niet onevenredig hoog. Bovendien is het ook in andere situaties niet gebruikelijk dat het inwilligen van een aanvraag leidt tot restitutie van betaalde leges. In dat kader moet worden benadrukt dat het verlies van rechtswege van het Nederlanderschap op grond van de huidige RWN niet onrechtmatig is, ook niet indien achteraf zou blijken dat dit verlies vanuit het oogpunt van het Unierecht onevenredige gevolgen had. In dat geval is wel vereist dat het Nederlanderschap op verzoek en met terugwerkende kracht moet kunnen worden herkreten. In die mogelijkheid voorziet het onderhavige wetsvoorstel.

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt waarom er geen gegevens beschikbaar zijn van het aantal personen dat het Nederlanderschap van rechtswege is verloren en waarom het niet mogelijk is die gegevens alsnog te verkrijgen. Zoals eerder in deze nota is opgemerkt treedt het verlies van het Nederlanderschap van rechtswege in als aan de daarvoor in de RWN opgenomen voorwaarden is voldaan. Dit verlies betreft vaak personen die in het buitenland verblijven en niet in (regelmatig) contact staan met de Nederlandse overheid. Om die reden zijn er geen exacte gegevens beschikbaar over het aantal personen dat het Nederlanderschap van rechtswege is verloren, en is het evenmin mogelijk om die gegevens alsnog te verkrijgen. Zoals eerder in dit verslag opgemerkt is er wel een schatting beschikbaar, gebaseerd op het aantal paspoortaanvragen dat de minister van Buitenlandse Zaken jaarlijks buiten behandeling stelt. Dit betreft ongeveer 2.000 gevallen per jaar.

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt voorts of de verwachte kosten lager zullen uitvallen als niet achteraf, maar voor het verlies van het Unieburgerschap aan het evenredigheidsbeginsel wordt getoetst. Dit is niet het geval. Voor de keuze om achteraf en op aanvraag aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen zijn de kosten bovendien geen factor van betekenis geweest. Doorslaggevend voor die keuze is dat een toetsing vóórdat het Nederlanderschap verloren gaat op onoverkomelijke uitvoeringsproblemen stuit, en dat het arrest het expliciet toestaat dat deze toetsing op verzoek en na het verlies van het Unieburgerschap plaatsvindt.

6. Ontvangen adviezen

Relatie tot meervoudige nationaliteit

De leden van de fracties van D66, PvdA, GL en BIJ1 merken op dat het onderhavige wetsvoorstel geen fundamentele wijziging behelst ten aanzien van de mogelijkheid om meer nationaliteiten te bezitten. Zij vinden dit een gemiste kans, en wijzen erop dat verschillende belangenorganisaties hebben gepleit voor een brede herziening van het Nederlandse nationaliteitsrecht.

De regering heeft kennis genomen van de wens om meervoudige nationaliteit breder mogelijk te maken. Zoals eerder is opgemerkt, strekt het onderhavige wetsvoorstel echter niet tot een fundamentele herziening van het Nederlandse nationaliteitsrecht. Dit wetsvoorstel strekt er slechts toe uitvoering te geven aan het arrest, zodat de RWN op korte termijn in overeenstemming is met het Unierecht. Verdergaande overwegingen, in het bijzonder het breder mogelijk maken van meervoudige nationaliteit en de bijbehorende fundamentele herziening van de uitgangspunten van de RWN, vallen buiten de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel. De vraag of afstand moet worden genomen van het uitgangspunt van de huidige RWN en meervoudige nationaliteit ruimer moet worden toegestaan vergt een grondige afweging en discussie, zowel in maatschappelijke als politieke context, die dit wetsvoorstel te buiten gaat. Het is ook om deze reden dat de memorie van toelichting geen standpunt bevat over (de wenselijkheid van) meervoudige nationaliteit, zo antwoord ik de leden van de fracties van de PvdA en GL. Voor zover een aantal leden heeft verwezen naar het op 16 december 2016 ingediende initiatiefvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap teneinde het nationaliteitsrecht te moderniseren, wordt opgemerkt dat het kabinet bij de behandeling van dit initiatiefvoorstel zo nodig en desgevraagd een standpunt zal innemen over meervoudige nationaliteit.¹⁶

De regering wijst er ten slotte op dat het (breder mogelijk maken van) meervoudige nationaliteit ook niet is vereist om uitvoering te geven aan het arrest. Op het Koninkrijk rust een verplichting om uitvoering te geven aan het Unierecht, en daarmee het voorliggende arrest. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt daaraan voldaan

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

¹⁶ 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)).