



Werkinstructie SUA

Openbaar

Aan	Directeuren IND
cc DDMB	
Van	DG IND
Nummer & Titel	WI 2022/6 Evenredigheidstoets verlies Unieburgerschap na van rechtswege verlies Nederlanderschap
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Nederlanderschap
Relatie met	<i>Uitspraak Europees Hof van Justitie (C-221/17); uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:423) en 20 mei 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1269);</i>
Publicatiedatum	
Geldig vanaf	01-04-2022
Geldig tot en met	01-07-2023
Bijlage(n)	Overzicht rechten behorend bij burgerschap Europese Unie

Disclaimer

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gebruikt werkinstructies om een breder onderwerp toe te lichten voor medewerkers van de IND ter ondersteuning van hun werkzaamheden en met als doel om het beleid op een correcte en eenduidige wijze uit te voeren. Deze instructies zijn nadrukkelijk géén beleidsregels, maar procedurele instructies en zijn dan ook niet bedoeld als vervanging van de bepalingen in de Vreemdelingencirculaire 2000 of de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een instructie af te wijken.

Inleiding

In deze werkinstructie zijn passages opgenomen die zullen worden omgezet naar beleidsregels in de Handleiding RWN. Deze omzetting zal plaatsvinden per verzamel WBN van 1 april 2023, met inwerkingtreding 1 juli 2023. Met het oog op een consistente uitvoeringspraktijk is het van belang dat deze werkinstructie tot die datum geldig en raadpleegbaar blijft. Op 1 juli 2023 zal deze werkinstructie komen te vervallen.

Deze werkinstructie geeft nadere inhoudelijke aanwijzingen voor de advisering door de IND in het kader van een optieprocedure op grond van artikel 6, eerste lid onder p RWN. Deze optiecategorie bestaat sinds 1 april 2022. Door middel van een evenredigheidstoets adviseert de IND aan de instantie die beslist op een optieverklaring over de vraag of het verlies van de rechten verbonden aan het Unieburgerschap evenredig is, afgewogen tegen de doelstelling van de verliesbepaling op grond waarvan het Nederlanderschap, en het Unieburgerschap, verloren is gegaan. Deze werkinstructie moet in samenhang worden gelezen met hetgeen over de evenredigheidstoets is opgenomen in de Handleiding RWN, toelichting bij artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p.

De evenredigheidstoets

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

Voor een overzicht van de rechten die ontleend kunnen worden aan het Unieburgerschap wordt verwezen naar bijlage 1.

In paragraaf 2 van 6-1-p, toelichting bij artikel 6, eerste lid, aanhef en onder p, HRWN wordt in algemene zin ingegaan op de evenredigheidstoets. Aanvullend daarop volgt hieronder nog een aantal meer specifieke aanwijzingen.

Unieburgers met hoofdverblijf op Curaçao, Sint Maarten, Aruba of de BES-eilanden

Een ieder met de Nederlandse nationaliteit is burger van de Unie, dat geldt dus ook voor Nederlanders die inwoner zijn van de BES-eilanden, Curaçao, Sint Maarten of Aruba. Het grondgebied van de Europese Unie is echter beperkt tot het (Europese) grondgebied van de lidstaten plus de zogenaamde Ultra Perifere Gebieden. Dat wil zeggen dat het vrij mogen reizen naar of verblijven in de BES-eilanden, Curaçao, Sint Maarten of Aruba niet valt onder de rechten verbonden aan het Unieburgerschap.

Uitoefening van Unierechten ten tijde van de peildatum

Van belang bij de evenredigheidstoets is op welke wijze de optant op het verliesmoment (peildatum) dan wel binnen een redelijke termijn daarvoor of voorzienbaar daarna, concreet invulling gaf of zou hebben gegeven aan de uitoefening van Unierechten en welke toen bestaande belangen hij of zij had bij behoud van het Unieburgerschap. Een richtlijn voor een redelijke termijn voor of na het verliesmoment is zes maanden, maar steeds zal per geval beoordeeld moeten worden welke termijn redelijkerwijs relevant moet worden geacht.

Mee te wegen rechten en factoren

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat in elk geval moet worden getoetst in hoeverre er sprake is van beperking van de uitoefening van de volgende rechten als daar door de optant een beroep op wordt gedaan:

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

De optant moet aantonen dat hij op de verliesdatum of binnen een redelijke termijn daarvoor gebruik maakte van de rechten van het Unieburgerschap of dat redelijkerwijze voorzienbaar was dat hij daar op korte termijn gebruik van zou gaan maken. Daarbij is relevant, wanneer, hoe vaak of hoeveel hij daarvan gebruik gemaakt heeft. Daarnaast is relevant of hij door het verlies van het Unieburgerschap onevenredig werd belemmerd in de uitoefening ervan. Als betrokkene bijvoorbeeld een keer per jaar een Kerstmarkt in Duitsland bezocht, dan kan op basis van het zeer beperkte gebruik van het Unieburgerschap worden geconcludeerd dat het verlies daarvan al snel als evenredig aan te merken valt. De evenredigheidstoets kan anders uitvallen, als betrokkene bijvoorbeeld regelmatig werkzaamheden in een van de EU-landen uitvoerde, daar een bedrijf had of in EU-landen studeerde of wilde gaan studeren (of daar onderdelen van zijn studie uit moest voeren) en door het verlies van het Unieburgerschap onevenredig is belemmerd bij het uitoefenen van deze activiteiten.

De aan- of afwezigheid van een aantal factoren of omstandigheden kunnen er in een individuele zaak (mede) op wijzen dat sprake is (geweest) van onevenredige gevolgen van het verlies van die Unierechten of juist van het ontbreken daarvan. Aan die factoren dient daarom in het kader van de evenredigheidstoets aandacht te worden besteed.

Factoren die mogelijk wijzen op (niet) onevenredige gevolgen vanuit het oogpunt van het Unierecht zijn:

- Als betrokkene op het verlies moment rond de 18 jaar oud was en een opleiding volgde of had gevolgd die aansluiting geeft op het hoger onderwijs, ligt het eerder voor de hand om aan te nemen dat het voorzienbaar was dat hij of zij op korte termijn zou beginnen aan een studie die (deels) zou plaatsvinden in een Europese lidstaat¹. Betrokkene moet wel aannemelijk maken dat hij of zij rond de peildatum daadwerkelijk plannen had om in de EU te gaan studeren en bij de uitvoering van deze plannen is belemmerd door het verlies van het Unieburgerschap;
- Als het tijdsverloop tussen het verlies van het Unieburgerschap en de (voorzien) uitoefening van Unierechten langer is geweest dan een half jaar, ligt minder voor de hand dat dit gebruik redelijkerwijs voorzienbaar was op het verliesmoment;

1 Zie: ABRvS 12 februari 2020 ECLI:NL:RVS:2020:423 r.o.11.2 en ABRvS 13 april 2022 ECLI:NL:RVS:2022:1077, r.o 7.2

- De onmogelijkheid om afstand te doen van een tweede nationaliteit als reden waarom op grond van artikel 15, eerste lid onder c RWN het Nederlanderschap verloren is gegaan. De enkele omstandigheid dat geen afstand kan worden gedaan van de andere nationaliteit is echter onvoldoende om te concluderen dat het verlies van het Unieburgerschap onevenredig is²;
- De omstandigheid dat door het verlies van het Nederlanderschap geen aanspraak meer kan worden gemaakt op consulaire bescherming van een andere EU-lidstaat als bedoeld in artikel 20 lid 2 c VWEU, terwijl dat rond het verliesmoment en in het derde land waar betrokkene verblijft, kon of kan leiden tot het in het geding komen van de veiligheid van betrokkene en de vrijheid om te gaan of staan waar hij of zij wil. Dit kan zich alleen voordoen in derde landen waar Nederland zelf geen consulaire bijstand kan bieden;
- De aan- of afwezigheid van alternatieven die voldoende tegemoet komen aan de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap. Als het voor betrokkene mogelijk is om visumvrij naar de Europese Unie te reizen of relatief gemakkelijk is om een verblijfsvergunning te krijgen voor zijn of haar beoogde doel, wegens de verloren Unierechten mogelijk minder zwaar³;
- In geval van verlies van het Nederlanderschap vóór 1 april 2003: het al dan niet gebruik hebben gemaakt van de toenmalige mogelijkheid tot herstel van het Nederlanderschap door optie (zie onder);
- De onmogelijkheid om het verlies van het Nederlanderschap te stuiten door ambtelijk verzuim. Als betrokkene kan aantonen dat hij of zij door verkeerde informatie van de Nederlandse overheid ten onrechte in de veronderstelling was het Nederlanderschap nog wel of juist niet meer te bezitten en daardoor het verlies van het Nederlanderschap niet heeft gestuit, kan dit meewegen in het voordeel van betrokkene. Een dergelijke omstandigheid is op zichzelf nooit voldoende om onevenredigheid aan te nemen, maar dient te worden gezien in samenhang met de gebleken gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap;
- De omstandigheid dat betrokkene niet wist van het verlies of de verliesgronden niet kende, is niet relevant voor de vraag of het verlies van het Unieburgerschap voor betrokkene onevenredig heeft uitgepakt. Betrokkenen hebben een eigen verantwoordelijkheid om zich te laten voorlichten over geldende regelgeving.⁴ Dit kan bijvoorbeeld door het raadplegen van de door de overheid beschikbaar gestelde informatie op internet of door contact op te nemen met de Nederlandse ambassade.

Deze lijst is niet uitputtend.

Het is bij de beoordeling van de individuele situatie nadrukkelijk van belang dat alle aangevoerde relevante omstandigheden betrokken en gewogen worden.

Beroep op schending van het familie-of gezinsleven en het belang van het kind.

De toetsing of sprake is of was van schending van het familie- of gezinsleven op grond van artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie vindt plaats in lijn met de toetsing van artikel 8 EVRM⁵. Er dient derhalve in de eerste plaats te worden vastgesteld of sprake is van te beschermen familie- of gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM. Ook als dit niet het geval is, moet een belangenafweging worden uitgevoerd, waarbij de vaststelling dat geen sprake is van familie- of gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM, de belangenafweging in het nadeel van betrokkene beïnvloedt. Voor een nadere toelichting op deze toets en belangenafweging zie IND-werkinstructie 2020/16 (Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8EVRM) in samenhang met IND-informatiebericht 2022/80 (Meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie en 8EVRM).

Als de optant minderjarig is of minderjarig was ten tijde van het verlies van het Unieburgerschap en door hem of haar wordt aangevoerd dat sprake is of was van schending van de rechten van het kind, moet worden getoetst aan artikel 24 van het Handvest.

Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie trad in werking op 1 december 2009 maar de beginselen die het codificeert werden ook voor die datum al van toepassing geacht.

Verlies Nederlanderschap door langdurig verblijf buiten het Koninkrijk tot 1 april 2003

² Zie ook ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1073, ro. 4.1

³ Zie ook ECLI:NL:RVS:2022:1077, r.o. 7.5

⁴ Zie ABRvS 13 april 2022, ECLI:RVS2022:1034, r.o. 7.1

⁵ Zie ook ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1073, r.o. 3.1

Tot 1 april 2003 was artikel 15, aanhef en onder c RWN (1985) van toepassing. Die verliesbepaling luidde:

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

De huidige mogelijkheden om de verliestermijn te stuiten door verstrekking van bijvoorbeeld een paspoort (zie artikel 15, vierde lid, RWN) zijn ingevoerd per 1 april 2003. In de periode van 1 januari 1995 tot 1 april 2003 kon het verlies van het Nederlanderschap dus niet worden gestuit door het aanvragen van een Nederlands paspoort. Men kon verlies van het Nederlanderschap alleen voorkomen door de woonplaats te verplaatsen buiten het land van geboorte.

In de periode van 1 april 2003 tot 1 april 2005 werd gedurende twee jaren voorzien in een tijdelijke optiemogelijkheid tot herkrijging van het Nederlanderschap voor personen die het Nederlanderschap hadden verloren door de werking van het oude artikel 15, aanhef en onder c RWN (1985). Dit overgangsrecht was neergelegd in artikel V, eerste lid RRWN. Aan deze overgangsregeling werd destijds, ook in het buitenland, ruimschoots aandacht gegeven. In geval van een verzoek om toetsing op evenredigheid van het verlies van het Nederlanderschap en Unieburgerschap voor 1 april 2003 kan daarom worden nagegaan in het nationaliteitenregister of de optant indertijd wel of niet gebruik heeft gemaakt van genoemde optiemogelijkheid tot herkrijging van het Nederlanderschap en daarmee het Unieburgerschap. Indien uit raadpleging van het nationaliteitenregister blijkt dat de optant indertijd geen gebruik heeft gemaakt van die optiemogelijkheid, kan dat in het nadeel van betrokkene worden meegewogen in de evenredigheidstoets.

Procedurale aspecten

Nieuw advies door de IND

Als de optant bezwaar heeft ingediend tegen de weigering van de bevestiging van de optieverklaring, kan de bevoegde instantie in de bezwaarfase een nieuw advies bij de IND vragen als in de bezwaarfase sprake is van nova.

Benodigde informatie van de bevoegde instantie ten behoeve van evenredigheidstoets

De instantie die de optieverklaring op grond van artikel 6, eerste lid onder p, RWN in ontvangst neemt moet onderzoeken of de optant voldoende informatie en bewijsmiddelen bij zijn optieverklaring heeft gevoegd, om door de IND een evenredigheidstoets te laten uitvoeren. Zo nodig vraagt de bevoegde instantie aan de optant bewijzen te overleggen, waaruit blijkt dat hij of zij op de datum van het verlies van het Nederlanderschap, dan wel binnen een redelijke termijn daarvoor, zijn rechten verbonden aan het Unieburgerschap heeft uitgeoefend al dan niet in combinatie met de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrechten, of dat redelijkerwijs voorzienbaar was dat hij of zij dat zou gaan doen. Het is aan de optant om zijn of haar beroep op het evenredigheidsbeginsel concreet te onderbouwen.

Bewijsmiddelen

Van de optant wordt verwacht dat hij of zij zoveel als mogelijk bewijzen overlegt betreffende de uitoefening van Unierechten en van de wijze waarop hij of zij door het verlies van het Unieburgerschap bij de uitoefening van die rechten is belemmerd. Een verblijf in een EU-land moet met bewijzen worden aangetoond en de stelling dat het op het verliesmoment redelijkerwijs voorzienbaar was dat de rechten als Unieburger zouden worden uitgeoefend, moet zoveel als mogelijk met bewijsmiddelen worden onderbouwd. Het gaat hier om bewijsmiddelen die zien op het moment, dat de betrokkene de Nederlandse nationaliteit is kwijtgeraakt. Alle bewijsstukken die door betrokkene van belang worden geacht, kunnen aangeleverd worden. Grotere waarde zal worden gehecht aan bewijsstukken van officiële overheidsinstanties.

Daarnaast kan gedacht worden aan bewijsstukken die afkomstig zijn van particuliere derden, bijvoorbeeld aan arbeidsovereenkomsten, salarisstroken, bewijzen van uitoefening van werkzaamheden als zelfstandige (inschrijving Kamer van Koophandel, aangiften samen met bijbehorende aanslagen van de belastingdienst) inschrijvingsbewijzen aan scholen of universiteiten, eigendomsbewijzen van onroerend goed, betalingsbewijzen van tickets en andere reisbescheiden, visum- en in- en uitreisstempels in het paspoort. Verklaringen van familieleden en bekenden zijn zogenaamde niet-objectieve en niet-verifieerbare bewijsstukken, deze worden als ondersteunend bewijs beschouwd. Dit betekent dat een verklaring van een familielid of een andere persoon meestal niet voldoende zal zijn als er verder geen ander objectief bewijs wordt aangeleverd.

Bewijsmiddelen met betrekking tot familieleden en family life

Als de aanvrager stelt dat hij in een EU-lidstaat family life met een familielid onderhoudt, dan zal de aanvrager moeten aantonen dat dit een familielid betreft. Een uittreksel uit een bevolkingsadministratie (zoals de BRP) kan daar bij helpen, maar die gegevens zijn niet in elke EU-lidstaat beschikbaar. In ieder geval zijn dan de volledige personalia en adres van het familielid noodzakelijk. Ook moet aangegeven worden wat de band is (ouder, kind, etc.) en zo nodig moeten bewijsstukken die de familieband aantonen worden overgelegd (geboorteakte b.v.). Als het familielid in een ander EU land woont, kan ook bewijs gevraagd worden van de woonplaats van het familielid aldaar (verklaring gemeentelijke autoriteit voor zover dat mogelijk is; anders ander bewijsstuk). Het toenmalige verblijf in of bezoek aan een EU-land moet met bewijzen worden aangetoond.

Bijlage 1

Het burgerschap van de Europese Unie

Iedereen die de nationaliteit van één van de EU-lidstaten heeft, is automatisch burger van de Europese Unie. Het burgerschap van de Europese Unie is een aanvulling op het nationale burgerschap, en dus geen vervanging. Het burgerschap van de Europese Unie is ingevoerd bij het Verdrag betreffende de EU. Dit verdrag is op 7 februari 1992 in Maastricht ondertekend en voor Nederland in werking getreden op 1 november 1993. De rechten die zijn verbonden aan het burgerschap van de Unie zijn opgenomen in artikel 20 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Artikel 20 VWEU

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

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

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

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

Het Verdrag van Amsterdam, ondertekend op 2 oktober 1997, geeft EU-burgers de volgende additionele rechten:

- het recht zich in één van de officiële talen tot de Europese instellingen te richten en in die taal antwoord te krijgen;
- het recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie, onder voorwaarden die deze instellingen hiervoor vaststellen;
- het verbod EU-burgers te discrimineren op grond van hun nationaliteit, geslacht, ras, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid;
- gelijke toegang tot de communautaire openbare dienst.

Artikel 7 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie:

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

Artikel 24 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie:

Rechten van het kind

1. Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in hen betreffende aangelegenheden wordt in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid passend belang gehecht.

2. Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.

3. Ieder kind heeft het recht, regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.