

Boekbespreking

26 **European Citizenship at the Crossroads – The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality, Sergio Carrera Nunez and Gerard-René de Groot (eds.)**

Wolf Legal Publishers (WLP) 2015, ISBN: 9789462402546

*Hermie de Voer*¹

Het ILEC-project

Dit onlangs verschenen boek toont de *status quo* van het nationaliteitsrecht in Europa. De uitgave is het resultaat van jarenlang intensief internationaal, met name Europees, onderzoek op het gebied van het nationaliteitsrecht in de lidstaten. Een nationaliteitsrecht dat zich meer en meer lijkt te bevinden in een spanningsveld tussen enerzijds de soevereiniteit van de lidstaten en anderzijds de supranationale invloed van het recht van de Unie. Het onderzoek, dat nu zijn weerslag vindt in dit boek, is een prestatie van formaat en voor de kennis van het nationaliteitsrecht in Europa en de ontwikkeling daarvan onontbeerlijk. Het biedt een naslagwerk dat wie werkzaam is op het gebied van het nationaliteitsrecht in Europa zeker van dienst zal zijn.

Het boek presenteert het resultaat van het ILEC-project: *Involuntarily Loss of European Citizen-*

ship: Exchanging Knowledge and Identifying Guidelines for Europe, een tweejarig onderzoeksproject gesubsidieerd door het Directoraat-Generaal van Justitie van de Europese Commissie. Het boek bevat een analyse, in vergelijkend perspectief, van de wet- en regelgeving en de bestuursrechtelijke procedures op het gebied van het nationaliteitsrecht. Het bevat belangrijke jurisprudentie en statistische data over vragen die verband houden met het verlies, schijnbaar verlies en het verkrijgen van de nationaliteit van een lidstaat van de Unie en dus van het verlies en het verkrijgen van het Europese burgerschap. Aan bod komen onder andere vragen als: Tot op welke hoogte hebben EU lidstaten nog soevereiniteit om te beslissen in interne nationaliteit kwesties? Op welke manier beïnvloeden internationale en Europese rechtsbeginselen, maar ook jurisprudentie van de Europese rechters, de soevereiniteit van de lidstaten in hun beslissingen over wie er wel en wie er niet een burger is van de lidstaat en dus van de Europese Unie? Wat is het belang en de reikwijdte van het 'effectieve nationaliteit beginsel' bij de

1 Mr. drs. H. de Voer is advocaat bij Everaert Advocaten in Amsterdam.

toekenning en bij het verlies van nationaliteit? Kortom: is het verkrijgen en verliezen van nationaliteit nog wel een zuiver interne, nationale aangelegenheid, of moeten we hier altijd rekening houden met Europa? Beschreven worden de gevolgen van de steeds groter wordende rol van het Europese burgerschap als een supranationale status die bestaat naast de nationaliteit van de lidstaten. Aan het ILEC-project en aan het boek werkten de meest gerenommeerde specialisten op het vakgebied van het nationaliteitsrecht uit Nederland en Europa mee. Gerard-René de Groot was een van de initiatiefnemers en drijvende krachten achter dit grootscheepse onderzoeksproject, dat werd gecoördineerd door de Universiteit van Maastricht en het *Centre for European Policy Studies (CEPS)* in Brussel, vertegenwoordigd door Sergio Carrera Nuñez.

Het nationaliteitsrecht is in beweging, niet in de laatste plaats in Nederland, waar de Nationale Ombudsman recent een lijvig rapport met pittige aanbevelingen voor de overheid uitbracht over verlies van de Nederlandse nationaliteit. Het is interessant te zien dat in de lidstaten van de Unie zo verschillend over het begrip ‘nationaliteit’ wordt gedacht en dat met dat begrip verschillend wordt omgegaan, en dat dus ook de gronden van verkrijging en verlies per lidstaat verschillen. Het is overzichtelijk om deze verschillen in tabellen en statistieken voorgeschoteld te krijgen.

Zo blijkt de definitie van het begrip ‘effectieve nationaliteit’ waardevol voor de regelgeving omtrent verlies, behoud en verkrijging van een nationaliteit; een begrip waar Nederland wat mij betreft eens serieus naar zou moeten kijken waar het de volautomatische verliesbepaling van tien jaar betreft.²

Na lezing van dit boek kom je tot de conclusie dat het nationaliteitsrecht in Europa zich op een kantelpunt bevindt. Het internationale recht

heeft in elk geval de laatste jaren zijn invloed laten gelden op het gebied van het nationaliteitsrecht; denk aan *Genovese t. Malta*³ en *Rottmann*.⁴ Ook in de nationale rechtspraak begint de betekenis van deze arresten langzaam maar zeker door te dringen en wordt er in ieder geval naar verwezen.

Deel I van het boek beschrijft in vijf hoofdstukken het verlies en schijnbare verlies van nationaliteit binnen de Europese Unie. Het ILEC-project werd gestart omdat vergelijkende literatuur ontbrak over de regelgeving en de toepassing van verlies van nationaliteit in de verschillende lidstaten van de Unie en de toepassing daarbij van bestaande Europese en internationale rechtsbeginselen. Toen dit kennisgat was gedicht, werd onderzocht in hoeverre internationale en Europese rechtsbeginselen en jurisprudentie van supranationale rechters gevolgen hebben voor de beslissingen van de nationale overheden en nationale rechtspraak in de lidstaten. Ten slotte volgde het identificeren van ‘*promising practices*’ en een set beleidsaanbevelingen en algemene beginselen voor beleidsmakers en practici in Europa, zodat zij beter zijn toegerust om de rechten die het burgerschap van de Unie met zich brengt te beschermen zonder dat daarmee de competentie en soevereiniteit van de lidstaten met voeten wordt getreden. Een overzicht van verliesregels van nationaliteit uit Internationale Verdragen en jurisprudentie passeert de revue. In hoofdstuk drie vindt men de vergelijkende analyse van regelgeving op het gebied van onvrijwillig verlies van nationaliteit in de verschillende EU-lidstaten. Alle bestaande gronden voor verlies van nationaliteit in de EU worden besproken en in overzichtelijke tabellen geplaatst. Deze tabel-

² Art. 15 lid 1 sub c RWN 2003.

³ «JV» 2012/107.

⁴ «JV» 2010/122.

len zijn ook te vinden op de website van EUDO Citizenship.⁵

Een grote rol is weggelegd voor het Europees Verdrag inzake Nationaliteit. Hoofdstuk vier behandelt schijnbaar verlies van nationaliteit vanuit vergelijkend, internationaal en Europees perspectief. Een voor het Nederlands nationaliteitsrecht belangrijk en interessant hoofdstuk! Besproken wordt de situatie dat je er van overtuigd bent Nederlander te zijn maar ineens te horen krijgt dat je al decennia terug je Nederlanderschap hebt verloren en dat je Nederlandse kinderen dus nooit Nederlander zijn geweest. Aan de hand van drie casusposities wordt bekeken hoe het beste kan worden omgegaan met situaties van schijnbaar verlies vanuit nationaal en internationaal perspectief. In het laatste hoofdstuk wordt de online database van EUDO Citizenship besproken.

In **Deel II** van het boek worden nationale perspectieven en ontwikkelingen geschetst door verschillende auteurs met autoriteit op hun vakgebied. Dit gaat van het verlies van nationaliteit in de Scandinavische landen tot Letland en Hongarije tot een lezenswaardig stuk over de Iberische nationaliteitswetgeving en Sefardische Joden, van de hand van Hans Ulrich Jesurun d'Oliveira. Hoe je als baby in Spanje de Spaanse nationaliteit kunt verkrijgen om staatloosheid te voorkomen en wat het kost om Maltees te worden leest u ook in dit deel van het boek.

Deel III bestaat uit een verzameling rechtszaken, aanhangige zaken en annotaties bij *Rottmann*-zaken in Europese rechtbanken. Kennelijk is *Rottmann* in tien van de achtentwintig lidstaten niet onopgemerkt gebleven. Vanuit België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Let-

land, Malta, Nederland, Oostenrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk worden zaken besproken en waar mogelijk becommentarieerd. Wat Nederland betreft is de conclusie, voor wie enigszins in het Nederlands nationaliteitsrecht is ingevoerd, niet verbazingwekkend. Ngo Chun Luk komt tot de conclusie dat de Nederlandse rechters tot in hoogste instantie terughoudend zijn om de *Rottmann*-uitspraak toe te passen. Zelfs als de rechter er toe overgaat om *Rottmann* uitdrukkelijk te betrekken in zijn beslissing en het evenredigheidsbeginsel toepast, dan nog is de uitkomst teleurstellend. Het feit dat het Hof van Justitie sinds *Rottmann* niet de kans heeft gehad om zijn uitspraak verder toe te lichten ontslaat de Nederlandse Raad van State en Hoge Raad niet van de mogelijkheid, en wellicht plicht, om prejudiciële vragen te stellen. In de praktijk komt het er op neer dat de Nederlandse rechters de *Rottmann*-uitspraak naast zich neerleggen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Kennelijk vinden de Nederlandse rechters het niet zo belangrijk dat individuele burgers een evenredige beslissing krijgen op zo een fundamentele kwestie als het verlies van Nederlanderschap en dus verlies van het Europese burgerschap.

5 [www.http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/254-has-the-european-court-of-justice-challenged-member-state-sovereignty-in-nationality-law?start=4](http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/254-has-the-european-court-of-justice-challenged-member-state-sovereignty-in-nationality-law?start=4).