

Feiten

Betrokkenen komen uit Iran en hebben in 2001 samen met hun twee minderjarige dochters in Nederland asiel aangevraagd. In 2004 zijn aan hen verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd verleend. Bij Koninklijk Besluit van 3 mei 2007 heeft het gezin de Nederlandse nationaliteit gekregen. Van de Iraanse nationaliteit kan in de praktijk geen afstand worden gedaan waardoor betrokkenen in het bezit waren van zowel de Nederlandse als de Iraanse nationaliteit¹. Naast Nederlanders zijn zij ook burgers van de Europese Unie.

In januari 2016 ontvangt de IND een “klikbrief” uit Duitsland waar betrokkenen sinds 2009 wonen en werken. Zij bezitten een eigen huis en werken in Duitsland en hebben daar hun bestaan opgebouwd. Uit de Duitse brief blijkt dat betrokkenen op basis van onjuiste identiteitsgegevens zijn genaturaliseerd. Deze brief vormt aanleiding voor de IND om een voornemen procedure tot intrekking van het Nederlanderschap te starten. In 2018 besluit de IND het Nederlanderschap van de kinderen niet in te trekken². De procedure voor intrekking van het Nederlanderschap van betrokkenen zelf wordt doorgezet.

Intrekking Nederlanderschap

Op grond van artikel 14, lid 1 Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 (RWN) *kan* het Nederlanderschap worden ingetrokken als bij de verkrijging of verlening sprake is geweest van het geven van een valse verklaring of bedrog of van het verzwijgen van enig voor de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap relevant feit. Dit kan betrekking hebben op het opgeven van een valse of fictieve identiteit. Ook van kinderen die hebben gedeeld in de naturalisatie die was gebaseerd op frauduleuze handelingen kan het Nederlanderschap worden ingetrokken.

In de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 (Handleiding) staat dat het uitgangspunt is dat het Nederlanderschap wordt ingetrokken. Als gevolg van eventuele individuele bijzondere omstandigheden én na afweging van de bij de intrekking betrokken belangen kan van intrekking worden afgezien. In de belangenafweging om tot intrekking over te gaan moet in elk geval worden meegewogen: aard en ernst van het bedrog, de valse verklaring of de verzwijging, eventuele staatloosheid na intrekking, tijdsduur die sinds de verkrijging of verlening is verlopen en overige relevante factoren.

Intrekking zal slechts worden overwogen indien de betrokkene, ware de fraude, het bedrog of de verzwijging van relevante feiten tijdig bekend geweest, niet voor verkrijging of verlening van het Nederlanderschap in aanmerking zou zijn gekomen.

Intrekking van het Nederlanderschap is niet mogelijk als sinds de verkrijging of verlening een periode van twaalf jaar is verstreken.

Is de intrekking disproportioneel of niet opportuun dan wordt van intrekking afgezien³. Kennelijk is dat de reden dat het Nederlanderschap van de kinderen niet is ingetrokken.

Rechtbank

Op 7 februari 2020 oordeelt de Rechtbank Den Haag⁴ dat vaststaat dat betrokkenen onjuiste identiteitsgegevens hebben opgegeven bij hun verzoek om naturalisatie, dat het besluit tot intrekking binnen de termijn van twaalf jaar is genomen en dat betrokkenen naast de Nederlandse nationaliteit het burgerschap van de Europese Unie hebben verloren.

De rechtbank stelt, onder verwijzing naar de Afdelingsuitspraak van 16 maart 2016⁵ en het *Rottman*-arrest⁶ van het Europees Hof van Justitie (HvJEU) dat, als door intrekking van de nationaliteit ook het burgerschap van de Unie wordt verloren, moet worden nagegaan of de intrekking in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel voor wat betreft de gevolgen die dit heeft voor de situatie van de betrokkenen uit het oogpunt van Unierecht⁷. Op grond van het *Tjebbes*-arrest van het HvJEU⁸ dient zowel het betrokken bestuursorgaan als de bevoegde rechterlijke instantie een volledige (evenredigheids)beoordeling te verrichten.

Betrokkenen maken gebruik van het vrij verkeer van goederen en personen in de zin van artikel 21 VWEU. Door de intrekking van het Nederlanderschap zullen zij gedwongen worden terug te keren naar Nederland.

¹ Hierdoor wordt intrekking van het Nederlanderschap een mogelijkheid aangezien intrekking van het Nederlanderschap in beginsel geen staatloosheid tot gevolg mag hebben, zie artikel 14, lid 8 RWN 2003.

² Bij ongemotiveerde beschikkingen van 3 april 2018.

³ Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap, artikel 14, lid 1, paragraaf 2.1.3.

⁴ Rechtbank Den Haag, 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6232.

⁵ ABRvS 16 maart 2016, 201501492/1/V6, ECLI:NL:RVS:2016:735, ve16000514.

⁶ HvJEU (Grote kamer) 2 maart 2010, C-135/08, *Rottmann*, JV 2010/122, ve10000329.

⁷ Daarbij moet worden nagegaan of dit verlies gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de door de betrokkene gepleegde inbreuk, het tijdsverloop tussen de naturalisatie en het intrekkingbesluit en de mogelijkheid voor betrokkene om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen.

⁸ HvJEU (Grote kamer) 12 maart 2019, C-221/17, *Tjebbes e.a.*, JV 2019/102 m.nt. S. Peers, ECLI:EU:C:2019:189, ve19000740.

Er is hen door de Duitse autoriteiten al een uitreisplicht opgelegd. Dit betekent dat zij hun bestaan in Duitsland, hun eigen huis en hun baan zullen moeten opgeven. De rechtbank oordeelt daarom dat de IND onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen die de intrekking van het Nederlanderschap vanuit het oogpunt van Unierecht voor de betrokkenen heeft en dat deze gevolgen niet kenbaar in de evenredigheidsbeoordeling zijn betrokken. Volgens de rechtbank kan de IND niet volstaan:

met de overweging dat het belang van de Nederlandse Staat dient te prevaleren omdat de mogelijke gevolgen van het verzwijgen van relevante gegevens een directe consequentie is van dat verzwijgen en dat deze gevolgen daarom geheel en al voor rekening en risico van eisers komen (r.o. 7.2).

Ook het feit dat ruim elf jaar is verstreken tussen het naturalisatieverzoek en de intrekking laat de staatssecretaris niet meewegen in het voordeel van betrokkenen. De rechtbank oordeelt ook op dit punt dat de staatssecretaris te eenzijdig de nadruk heeft gelegd op het frauduleuze handelen en op het feit dat er binnen twaalf jaar is ingetrokken. Echter dit betekent niet dat andere, relevante omstandigheden en belangen aan de zijde van betrokkenen niet zorgvuldig moeten worden onderzocht en afdoende kenbaar en gemotiveerd moeten worden meegewogen. De stelling dat onjuiste persoonsgegevens zijn opgegeven wegens angst voor de Iraanse autoriteiten⁹ is zo een omstandigheid. De rechtbank oordeelt zodoende dat het bestreden besluit berust op ontoereikend onderzoek en een ondeugdelijke motivering op het punt van de Unierechtelijke evenredigheidstoets.

Ten slotte oordeelt de rechtbank in r.o. 7.4 dat het standpunt van de staatssecretaris dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur toepassing missen, onjuist is. Het gaat in deze zaak om de uitoefening van een bestuurlijke bevoegdheid, namelijk om het Nederlanderschap in te trekken.

Daarbij dient het bestuursorgaan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, ..., wel in acht te nemen.

De rechtbank verwijst naar een uitspraak van de Afdeling van 17 april 2019¹⁰ waarin de Afdeling overweegt dat uit de jurisprudentie van het HvJEU, in het bijzonder het *Rottmann*-arrest niet volgt dat in geval van intrekking van het Nederlanderschap alleen aan het evenredigheidsbeginsel hoeft te worden getoetst.

Afdeling

De Afdeling is het met de rechtbank eens en oordeelt op 16 december 2020¹¹ dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de staatssecretaris de gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap niet kenbaar in de Unierechtelijke evenredigheidsbeoordeling heeft betrokken. Gelet op het *Rottmann*-arrest had de staatssecretaris moeten motiveren dat het verlies van de rechten van betrokkenen als Unieburgers gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de gepleegde inbreuk en het tijdsverloop tussen het *naturalisatiebesluit* en het intrekkingbesluit. De staatssecretaris heeft het betoog dat het opgeven van een onjuiste identiteit was ingegeven door angst voor de Iraanse autoriteiten niet kenbaar in zijn beoordeling betrokken. Ook al blijft het feit bestaan dat betrokkenen een onjuiste identiteit hebben opgegeven, hun betoog zou wel gevolgen kunnen hebben voor de ernst van gepleegde inbreuk, zie r.o. 2.2. Ook heeft de staatssecretaris het tijdsverloop van *ruim tien jaar* niet kenbaar in zijn beoordeling betrokken.

Dat de intrekkingen hebben plaatsgevonden binnen de termijn van twaalf jaar betekent niet dat het aanwezige tijdsverloop in het kader van de Unierechtelijke evenredigheidsbeoordeling betekenisloos is. Het HvJEU noemt in het arrest Rottmann het tijdsverloop uitdrukkelijk als een factor die moet meewegen in het voordeel van betrokkene.

Verder oordeelt de Afdeling dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de staatssecretaris niet is ingegaan op de beroepen van betrokkenen op het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. De Afdeling oordeelt dan ook dat de staatssecretaris een nieuw besluit op bezwaar moet nemen waarbij betrokkenen opnieuw moeten worden gehoord.

Over het beroep dat betrokkenen doen op artikel 8 EVRM is de Afdeling kort. Uit het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 12 juni 2018 *Elpeyeva en Dzhalagoniya*¹² leidt de Afdeling af dat alleen als er bij de intrekking van een nationaliteit sprake is van willekeur artikel 8 EVRM in beeld kan komen. De Afdeling stelt dat betrokkenen niet aannemelijk hebben gemaakt dat zich in hun geval willekeur heeft voorgedaan.

Verjaringstermijn begint wanneer te lopen?

Een paar dingen vallen op. Voor intrekking van het Nederlanderschap geldt er een verjaringstermijn van twaalf jaar. Aansluiting voor de start waarop deze verjaringstermijn begint te lopen dient te worden gezocht bij de strafrechtelijke verjaringstermijn. Uit artikel 71 Wetboek van Strafrecht volgt dat: “de termijn voor

⁹ Betrokkene was en is openlijk tegenstander van het Iraanse regime en heeft zijn verzet voortgezet in Nederland.

¹⁰ ABRvS 17 april 2019, JV 2019/117 m.nt. G.R. de Groot, ECLI:NL:RVS:2019:990, ve19001130.

¹¹ ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2980, ve20003901.

¹² EHRM 12 juni 2018, *Alpeyeva en Dzhalagoniya tegen Rusland*, ECLI:CE:ECHR:2018:0612JUD000754909.

verjaring vangt aan op de dag na die waarop het feit is gepleegd". Het feit is in casu valsheid in geschrifte. Bij intrekking van het Nederlandschap start de verjaringstermijn dus de dag nadat het naturalisatieverzoek is ingediend¹³. Betrokkenen hebben het naturalisatieverzoek ingediend op 18 december 2006 en het Nederlandschap is ingetrokken bij beschikking van 3 april 2018, dus na elf jaar en drie en halve maand¹⁴. De Afdeling lijkt een andere rekenmethode te hanteren.

In r.o. 2.2 wordt overwogen dat het gaat om een tijdsverloop van ruim tien jaar, namelijk tussen het naturalisatiebesluit en het intrekkingbesluit. Het is onduidelijk waar de Afdeling dit standpunt op baseert. Hopelijk kan de Afdeling het standpunt in een volgende uitspraak toelichten want een andere berekening van de verjaringstermijn kan het verschil maken tussen behoud van en verlies van Unieburgerschap en Nederlandschap.

Abbb van toepassing bij intrekking Nederlandschap

De Afdeling stelt expliciet dat bij de intrekking van de Nederlandse nationaliteit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht genomen moeten worden en dat het niet toereikend is als er slechts een Unierechtelijke evenredigheidstoets plaats vindt. Dit bleek al uit eerdere uitspraken van de Afdeling zoals in de uitspraak van 17 april 2019¹⁵. Laten we hopen dat ook de staatssecretaris dit nu ter harte neemt.

Artikel 8 EVRM

Uit het recente arrest *Usmanov tegen Rusland*¹⁶ van het EHRM, par. 54 blijkt dat om te bepalen of sprake is van willekeur moet worden onderzocht of de opgelegde maatregel in overeenstemming is met de wetgeving, of er de noodzakelijke procedurele rechtsbescherming was en of betrokkene wiens nationaliteit is ingetrokken de mogelijkheid heeft om deze beslissing aan te vechten in bestaande rechterlijke procedures en of de autoriteiten zorgvuldig en snel hebben gehandeld. De vraag is of niet ook moet meewegen dat van de Iraanse nationaliteit geen afstand kan worden gedaan, waardoor intrekking van het Nederlandschap van betrokkenen in de eerste plaats een mogelijkheid werd¹⁷. Waren zij slechts Nederlanders dan had intrekking niet tot de mogelijkheden behoord. Is dit niet een bepaalde mate van willekeur? Alleen bipatride Nederlanders lopen het risico van intrekking van hun Nederlandschap en daarmee Unieburgerschap. Ik zou denken dat dit een factor is die moet worden meegewogen niet alleen in de Europese evenredigheidstoets maar ook in de belangenafweging onder artikel 8 EVRM over privé-leven¹⁸.

Het valt mij op dat de Staatssecretaris in intrekkingzaken de belangenafweging meestal vrij gemakkelijk in het voordeel van de Staat laat uitkomen. Vaak wordt niet veel meer gesteld dan dat het belang van de Staat zwaarder weegt dan het belang van betrokkene en dat alle gevolgen volledig voor rekening en risico van de betrokkene komen. Over het algemeen wordt dit standpunt ook niet uitgebreid gemotiveerd. Terwijl mij toch vaak ontgaat wat nou precies het zwaarwegende belang van de Staat is als er bijvoorbeeld geen sprake is van criminele antecedenten. Betrokkenen lijken, ook in deze zaak, geen eerlijke kans te krijgen om hun belangen te laten meewegen. Het is in deze zaak zo duidelijk dat sprake is van ingrijpende, negatieve gevolgen in de sfeer van het Unierecht namelijk een inbreuk op het recht op eerbiediging van het familie en gezinsleven en op de uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van een lidstaat, namelijk Duitsland, dat het ongehoord is dat hierover tot aan de Afdeling moet worden geprocedeerd. Laten we hopen dat de staatssecretaris in het nieuwe besluit betrokkenen een meer uitgebalanceerde proportionaliteitstoets biedt en daarbij alle algemene beginselen van behoorlijk bestuur en een toets aan artikel 8 EVRM betreft om zo tot de conclusie te komen dat intrekking disproportioneel of niet opportuun is.

Hermie de Voer, Everaert Advocaten Immigration Lawyers

¹³ Noot G.R. de Groot bij ABRvS 20 januari 2016, JV 2016/69, ve16000108.

¹⁴ Dit is ook waar betrokkenen, de staatssecretaris en de rechtbank van uit gaan.

¹⁵ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990, r.o. 8.1., ve19001130.

¹⁶ EHRM 22 december 2020, 43936/18, *Usmanov tegen Rusland*, ECLI:CE:ECHR:2020:1222JUD004393618, ve21000040.

¹⁷ Zie ook de noot van G.R. de Groot bij ABRvS 12 februari 2020, *Tjebbes e.a.*, ECLI:NL:RVS:2020:423, JV 2020/67, ve20000488.

¹⁸ EHRM 11 oktober 2011, 53124/09, *Genovese t Malta*, JV 2012/107, ve12000225; EHRM 21 juni 2016, 76136/12, *Ramadan t Malta*, EHRM 7 februari 2017, 42387/13, ve16001414; *K2 t het Verenigd Koninkrijk*, JV 2017/189 m.nt. G.R. de Groot, ve17000496, EHRC 2017/146.