

**Hermie de Voer** – mr. H. de Voer is  
advocaat bij Everaert Advocaten Immigration  
Lawyers in Amsterdam

# Tjebbes tegenover de Nederlandse rechtspraak

Over de Tjebbes-uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 12 maart 2019<sup>1</sup> en verlies van Nederlanderschap, is al veel gepubliceerd.<sup>2</sup> Volgens het Hof is er bij automatisch verlies van Nederlander- en Unieburgerschap geen schending van het Unierecht. Maar de Nederlandse rechtspraak is volgens Hermie de Voer zo restrictief dat het nationaliteitsrecht het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel schendt. Ze gaat na hoe het Hof tot zijn opmerkelijke conclusie kwam en doet voorstellen voor een goede uitvoering van de Tjebbes-uitspraak.

## 1. Arrest Tjebbes en restrictieve Nederlandse praktijk

Alle belanghebbenden in de Tjebbes-zaak hebben een aanvraag om een Nederlands paspoort ingediend bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland. Deze aanvragen zijn stuk voor stuk afgewezen omdat de Nederlandse nationaliteit verloren is gegaan op grond

van artikel 15, lid 1, onder c Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 (RWN 2003) en voor de minderjarige op grond van artikel 16, lid 1, onder d RWN 2003. De verliesbepaling van artikel 15, lid 1 onder c RWN 2003 luidt als volgt:

‘Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren indien hij *tevens een vreemde nationaliteit* bezit en tijdens zijn meerderjarigheid *een ononderbroken periode van tien jaar* in het bezit van beide nationaliteiten *zijn hoofdverblijf heeft buiten Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en buiten de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is, anders dan in een dienstverband met Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten dan wel met een internationaal orgaan waarin het Koninkrijk is vertegenwoordigd, of als echtgenoot van of als ongetrouwde in een duurzame relatie samenlevend met een persoon in een zodanig dienstverband.*’ (curs. HdV)

1 HvJ EU 12 maart 2019, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.  
2 Stephen Coust, [www.europeanlawblog.eu](http://www.europeanlawblog.eu), ‘Bold and Thoughtful: The Court of Justice intervenes in nationality law Case C-221/17 Tjebbes’, 25 maart 2019; Steve Peers, [www.eulawanalysis.blogspot.com](http://www.eulawanalysis.blogspot.com), ‘Citizens of Somewhere Else? EU Citizenship and loss of Member State nationality’, 27 maart 2019; Dimitry Kochenov, [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), ‘The Tjebbes Fail: Going Farcial about Bulgakovian Truths’, 5 april 2019; Gerard-René de Groot, *A&MR* 2019-5, ‘Beschouwingen over Tjebbes. Verlies van nationaliteit wegens langdurig buitenlands verblijf’; Ulli d’Oliveira, *NJB* 2019/2265, ‘Tjebbes en aanhangend nat: Brexit’; P. van Elsuwege en H. Kroeze, *NIER* 2019, afl. 5/6, p. 166-173, ‘Het arrest Tjebbes: de evenredigheidstoets als complexe brug tussen nationaliteitswetgeving en Unieburgerschap’; G.E.W. Westendorp, *A&MR* 2019-1, ‘Vraag & Antwoord – Wanneer ben ik mijn Nederlanderschap verloren?’; N.C. Luk, *A&MR* 2018, 6 & 7, ‘Unieburgerschapstrein blijft doorrijden. Over de groeiende invloed van Unieburgerschap op het nationaliteitsrecht van lidstaten’.

De verliesbepaling van artikel 16, lid 1, onder d RWN 2003 luidt als volgt:

'Het Nederlandschap gaat voor een minderjarige verloren indien zijn vader of moeder het Nederlandschap verliest ingevolge artikel 15, eerste lid, onder b, c of d, of ingevolge artikel 15A.' (curs. HdV)

De betrokken ex-Nederlanders hebben allen ook een andere nationaliteit, zij wonen buiten Nederland, Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en de Europese Unie én zij verzochten pas na meer dan tien jaar om verlenging van hun Nederlandse paspoort. Redenen waarom verlies van het Nederlanderschap op grond van de wet van rechtswege intreedt. Ook de leidende Nederlandse jurisprudentie op dit punt<sup>3</sup> verwijst standaard naar het arrest van de Hoge Raad van 19 december 2003,<sup>4</sup> dat op zijn beurt verwijst naar het Hoge Raad arrest van 16 september 1994.<sup>5</sup> De dragende overwegingen uit deze jurisprudentie luiden als volgt:

'Evenmin als het Nederlandschap kan worden verkregen door de werking van enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur kan het Nederlandschap worden behouden door de werking van een dergelijk beginsel.'<sup>6</sup>

En:

'De wijzen waarop het Nederlandschap kan worden verkregen zijn limitatief opgenomen in de RWN en daaronder is (...) niet begrepen de werking van enig algemeen bestuur.'<sup>7</sup>

De wijze waarop verlies van het Nederlandschap wettelijk is geregeld en ook de manier waarop daaraan uitvoering wordt gegeven is dan ook uiterst restrictief. Op geen enkele manier worden persoonlijke omstandigheden meegewogen in het bepalen of iemand de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen, verloren of behouden. Dit geldt zowel voor de administratiefrechtelijke procedure bij het aanvragen of verlengen van een Nederlands paspoort als voor de civielrechtelijke procedure tot vaststelling Nederlanderschap bij Rechtbank Den Haag.<sup>8</sup> Ook de Afdeling en de Hoge Raad volgen deze lijn.

## In de Nederlandse rechtspraak en jurisprudentie is op geen enkele manier en in geen enkele procedure ruimte voor een individuele evenredigheidstoets.

Het Europees Hof ziet zich dan ook terecht voor de vraag gesteld of het automatisch verlies van het Nederlanderschap – en daarmee van het burgerschap van de Unie – in strijd is met het Unierecht, als de gevolgen van dit verlies voor de betrokkene niet individueel worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. In punt 48 komt het Hof tot de conclusie dat verlies van rechtswege van de nationaliteit

## Conferentie nationaliteitsrecht

Op 10 september jl. vond de conferentie over Nederlands nationaliteitsrecht plaats, getiteld 'Groot blijven in de Rijkswet op het Nederlandschap'.<sup>8</sup> De conferentie, in Antwerpen, was een eerbetoon aan emeritus hoogleraar René de Groot, voortrekker van het nationaliteitsrecht als wetenschappelijke discipline in Nederland. In dit nummer publiceren we vier bijdragen van sprekers op de conferentie.

van een lidstaat is toegestaan, mits er een individuele belangenafweging plaatsvindt die in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, wat de gevolgen ervan betreft uit het oogpunt van Unierecht en het belang van het kind. Vervolgens overweegt het Hof in punt 49 dat de werking van het arrest niet in de tijd hoeft te worden beperkt omdat het Hof heeft vastgesteld dat de Nederlandse wettelijke regeling verenigbaar is met artikel 20 VWEU.

Het Hof overweegt aldus dat de Nederlandse regeling en rechtspraak niet in strijd is met het Unierecht aangezien hij ervan uit gaat dat het Nederlandse stelsel voorziet in een individuele belangenafweging. Een wat mij betreft onnavolgbaar standpunt aangezien uit de Nederlandse rechtspraak en jurisprudentie nou juist blijkt dat er voor een individuele evenredigheidstoets op geen enkele manier en in geen enkele procedure ruimte is.

## 2. Afdeling over Unierechtelijke evenredigheidstoets

Hoe kan het dat het Hof tot deze conclusie komt? Om deze vraag te beantwoorden gaan we naar punt 43<sup>9</sup> van de uitspraak van het Hof. Het Hof overweegt daar als volgt:

'Overigens merkt de verwijzende rechter in wezen op dat zowel de minister als de bevoegde rechterlijke instanties krachtens het nationale recht ertoe zijn gehouden om in het kader van de procedure voor de aanvragen tot vernieuwing van paspoorten te onderzoeken of het Nederlandschap kan worden behouden, en dat zij daartoe een volledige beoordeling dienen te verrichten uit het oogpunt van het door het Unierecht rekende evenredigheidsbeginsel.'

Waarop doelt het Hof met de opmerking: 'Overigens merkt de verwijzende rechter in wezen op'? In de verwijzingsuitspraak overweegt de Afdeling het volgende<sup>10</sup>:

'De minister dient dan ook een volledige heroverweging te maken ten aanzien van het Nederlandschap. Hij mocht niet volstaan met het oordeel dat het Nederlandschap van rechtswege verloren was gegaan zonder daarbij in te gaan op de vraag of het Nederlanderschap desondanks is behouden vanwege het evenredigheidsbeginsel zoals dat is vervat in het recht van de Europese Unie.'<sup>11</sup>

3 Recente voorbeelden: Rechtbank Den Haag 8 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:274; Rechtbank Den Haag 18 januari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1398; Rechtbank Den Haag 18 januari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1399; Rechtbank Den Haag 19 januari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1247; ABRvS 19 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:802.  
4 Hoge Raad 19 december 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL8544.  
5 Hoge Raad 16 september 1994, nr. 8488, NJ 1995, 563.  
6 Hoge Raad 19 december 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL8544, r.o. 3.3.2.  
7 Hoge Raad 1 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW1257.  
8 Artikel 17 RWN 2003.

9 HvJ EU 12 maart 2019, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.  
10 ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1098.  
11 ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1098, r.o. 7.2.

Hoe is de Afdeling tot deze overweging gekomen? De Afdeling zoekt aansluiting bij haar eigen uitspraak van 12 november 2014.<sup>12</sup> Daarin heeft zij overwogen dat de vraag of aanvrager het Nederlanderschap bezit, mede dient te worden beantwoord bij de beslissing op de aanvraag om een paspoort en niet behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechter in een vaststelling Nederlanderschap procedure.<sup>13</sup> Dit volgt uit artikel 17 RWN in verbinding met artikel 9 Paspoortwet. De Afdeling vindt verder steun voor dit standpunt in de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van artikel 17, lid 1 RWN<sup>14</sup> en verwoordt haar standpunt als volgt:

‘De rechtbank heeft miskend dat de minister bij de beslissing op de aanvraag om een paspoort diende vast te stellen of [appellant] het Nederlanderschap bezit en dat zij vervolgens bij de beslissing op het bij haar aanhangige beroep had dienen te beoordelen of het standpunt van de minister over de vraag of [appellant] het Nederlanderschap bezit, juist is. De minister en de rechtbank konden niet volstaan met het oordeel dat, nu er twijfel over bestaat of [appellant] het Nederlanderschap bezit, het ingevolge artikel 17 slechts aan de burgerlijke rechter is het Nederlanderschap vast te stellen en dat [appellant] zich voor uitsluitel daarover derhalve eerst tot de burgerlijke rechter dient te wenden.’<sup>15</sup>

Deze uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014, waarop het Hof in feite zijn conclusie baseert dat er op grond van de RWN een volledige beoordeling dient te worden verricht door zowel het bestuur als de civiele rechter in zaken betreffende verlies dan wel behoud van het Nederlanderschap, betreft een tussenuitspraak in een zaak die wordt beslecht met een uitspraak van de Afdeling op 8 juli 2015.<sup>16</sup> Inhoudelijk ging het hier om vaststelling van familierechtelijke betrekkingen tussen een in Ghana geboren kind en zijn Nederlandse vader en over de vraag of het kind door erkenning op grond van artikel 4, lid 1, RWN 1985, (oud)<sup>17</sup> Nederlander was geworden.

De internationaal privaatrechtelijke voorvragen die beantwoord dienden te worden luiden als volgt:

- is de overdracht van een schaap door de vader aan de moeder een Ghanese erkenning naar gewoonterecht; en
- zijn door deze handeling naar Ghanees recht familierechtelijke betrekkingen ontstaan tussen de vader en het kind; en als deze vragen bevestigend worden beantwoord:
- kan de Ghanese erkenning naar Nederlands recht worden erkend?

Deze vragen dienden te worden beantwoord aan de hand van Ghanees burgerlijk en gewoonterecht, het Nederlandse Burgerlijk Wetboek<sup>18</sup> en de totstandkomingsgeschiedenis hiervan.<sup>19</sup> Als de Ghanese erkenning in Nederland kan worden erkend, is de vervolgvraag of die erkenning nationaliteitsgevolg heeft op grond van artikel 4, lid 1 RWN 1985 (oud).

### 3. Verschillende procedures behoud en verlies Nederlanderschap

Inhoudelijk zie ik een groot verschil tussen zaken waarin eerst verschillende internationaal privaatrechtelijke voorvragen dienen te worden beantwoord om familierechtelijke betrekkingen vast te stellen en eventueel Nederlanderschap vast te stellen en dus te verkrijgen, en zaken die zien op behoud dan wel verlies van het Nederlanderschap op de voet van artikel 15 RWN, zoals de zaken die hebben geleid tot de Tjebbes-uitspraak van het Europees Hof. Nog even in herinnering oproepend, in die laatste zaken staat vast dat betrokkenen hun hele leven en tot voor kort Nederlanders zijn geweest. De enige vragen die in deze zaken dienen te worden beantwoord zijn:

- heeft betrokkene een andere nationaliteit naast de Nederlandse? en;
- is het laatste Nederlandse paspoort meer dan 10 jaar geleden verstrekt?

Zo ja, dan staat vast dat betrokkene automatisch Nederlander af is.

Het verbaast mij dan ook zeer dat de dragende achterliggende jurisprudentie gaat over de vaststelling van familierechtelijke betrekkingen in IPR-verband en dus over vaststelling dan wel verkrijging van het Nederlanderschap, terwijl de betrokkenen in de Tjebbes-zaak procederen over verlies van het Nederlanderschap. De lijn van de rechtspraak en jurisprudentie in zaken over verlies en behoud van het Nederlanderschap, is glashelder en had als zodanig door de verwijzende rechter aan het Hof moeten worden gecommuniceerd.

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat het Hof tot een andere uitspraak zou zijn gekomen als het op de hoogte zou zijn geweest van deze heldere en restrictieve lijn in Nederlandse rechtspraak en jurisprudentie. Het Hof zou dan hebben moeten concluderen dat automatisch verlies van het Nederlanderschap en dus Unieburgerschap op de voet van artikel 15 RWN in strijd is met het Unierecht, omdat er geen individuele beoordeling wordt verricht bij zowel paspoortaanvragen als in gerechtelijke procedures vaststelling Nederlanderschap.

Zowel het bestuur als de rechtspraak in Nederlanderschap zaken oordeelt nog altijd als volgt:

‘(...) verlies van het Nederlanderschap vindt van rechtswege plaats aangezien de RWN uitgaat van automatisch intredende rechtsgevolgen indien sprake is van een bepaald feitencomplex. Dit betekent dat geen sprake is van een daartoe strekkend besluit van een bestuursorgaan waarbij, gebruik makend van een discretionaire bevoegdheid, persoonlijke omstandigheden van betrokkene in overweging kunnen worden genomen.

Van doorslaggevend belang in dit verband is evenwel het feit dat de RWN limitatief bepaalt in welke gevallen het Nederlanderschap wordt verkregen, dan wel verloren. Dit is expliciet overwogen door de Hoge Raad in zijn beschikkingen van 16 september 1994 (NJ 1995, 563) en 19 december 2003 (ECLI:NL:HR:2003:AL8544). Uit de jurisprudentie volgt tevens dat het Nederlanderschap niet kan worden verkregen en evenmin kan worden behouden door de werking van enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.<sup>20</sup>

12 ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014: 4053.

13 ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014: 4053, r.o. 6.1.

14 Kamerstukken II 1981, 16 947, nr. 7, blz. 32.

15 ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014: 4053, r.o. 6.2.

16 ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2106.

17 Nederlander wordt de minderjarige vreemdeling die door een Nederlander wordt erkend.

18 Boek 10 BW, Artikelen 100 en 101.

19 Kamerstukken II, 2009/10, 32 137, nr. 3, p. 60.

20 Overweging uit een zeer recente beslissing op bezwaar – niet gepubliceerd – inzake de aanvraag van een Nederlands paspoort.

Uit geen enkele procedure die wij momenteel op kantoor voeren blijkt dat het bestuur op de hoogte is van het feit dat er gezien de uitspraken van de Afdeling van 12 november 2014 en 8 juli 2015 zowel door bestuur als door de rechter een volledige overweging ten aanzien van het Nederlandschap dient te worden gemaakt inclusief een Unierechtelijke evenredigheidstoets. Hieruit blijkt nog eens dat het arrest Tjebbes slecht te rijmen valt met het Nederlands wettelijk kader en in de praktijk.

#### 4. Hoe nu verder?

Helaas zullen wij het nu toch moeten doen met de Tjebbes-uitspraak en zien zowel het bestuur als de rechtspraak zich gesteld voor de vraag hoe deze uitspraak in de Nederlandse wetgeving en rechtspraak dient te worden ingepast. De Afdeling heeft nog geen eindspraak gedaan. Dat het een uitdaging is om tot een uitspraak te komen werd pijnlijk duidelijk tijdens de zitting bij de Afdeling op 1 oktober 2019, waar de Tjebbes-uitspraak van het Europees Hof van Justitie werd behandeld. De Minister van Buitenlandse Zaken zei te wachten op de beslissing van de Afdeling voordat hij een definitief standpunt zou innemen, terwijl de Afdeling te kennen gaf benieuwd te zijn naar het standpunt van de minister. Tijdens de zitting werd niet alleen door alle partijen gesproken over de algemene interpretatie van de Tjebbes-uitspraak maar werd ook elke zaak afzonderlijk behandeld. Naast de zaken van Tjebbes, Koopman, Duboux en Saleh Abady waren er twee extra zaken gevoegd.

### De achterliggende Nederlandse jurisprudentie betreft vaststelling van familierechtelijke betrekkingen in IPR-verband en dus vaststelling of Nederlandschap is verkregen, terwijl het in de Tjebbes-zaak ging om verlies van het Nederlandschap.

Tijdens deze zitting werd ook duidelijk hoe de Minister van Buitenlandse Zaken de Unierechtelijke evenredigheidstoets van het Hof uitlegt en zegt te zullen gaan uitvoeren. In punt 46 van de Tjebbes-uitspraak overweegt het Hof ten aanzien van de evenredigheidstoets die in gevallen van verlies van het Unieburgerschap dient te worden toegepast, als volgt:

‘Wat betreft de omstandigheden die verband houden met de individuele situatie van de betrokkene en die relevant *kunnen* zijn voor de beoordeling die de bevoegde nationale autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties in het onderhavige geval moeten verrichten (...). (curs. HdV)’

Hier is geen sprake van een limitatieve opsomming van omstandigheden die in de beoordeling dienen te worden meegewogen maar veeleer van voorbeelden van feiten die in ieder geval in de beoordeling dienen te worden betrokken. Dit blijkt ook duidelijk uit de Engelse en Franse versies van de uitspraak.<sup>21</sup>

De genoemde omstandigheden in punt 46 van de Tjebbes-uitspraak zijn de volgende:

- door verlies van het Nederlandschap wordt betrokkene beperkt in het uitoefenen van zijn recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de EU wat leidt tot bijzondere moeilijkheden om zich naar Nederland of de EU te blijven begeven om daadwerkelijke en regelmatige banden met gezinsleden<sup>22</sup> te onderhouden;
- bijzondere moeilijkheden om zijn beroepsactiviteiten te verrichten;
- bijzondere moeilijkheden om de noodzakelijke stappen te ondernemen om beroepsactiviteiten te verrichten;
- geen afstand kunnen doen van de andere nationaliteit waardoor betrokkene automatisch onder de verliesbepaling van artikel 15, lid 1, onder c RWN komt te vallen;
- ernstig risico dat zijn veiligheid of zijn vrijheid om te gaan en staan waar hij wil aanzienlijk zal afnemen omdat hij niet de consulaire bescherming kan genieten op het grondgebied van de derde staat waar hij verblijft.

#### 4.1 Twee maten

Het feit dat geen afstand kan worden gedaan is belangrijk om mee te wegen. Het legt eveneens een tegenstrijdigheid bloot in de Nederlandse wet- en regelgeving en in de manier waarop daar uitvoering aan wordt gegeven. Hoe kan het bestaan dat in de RWN is vastgesteld dat de effectieve band met het Nederlandschap na tien jaar automatisch wordt doorbroken, terwijl tegelijkertijd wordt aangenomen dat de effectieve band met andere nationaliteiten eeuwig blijft bestaan?

Het volgende voorbeeld uit de praktijk illustreert deze tegenstrijdigheid. De Iraanse nationaliteitswetgeving en rechtspraak maakt het onmogelijk om afstand te doen van de Iraanse nationaliteit. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken neemt dan ook aan dat zelfs na meer dan 40 jaar nog altijd een effectieve band met Iran bestaat en dat een burger dus ook na 40 jaar nog altijd de Iraanse nationaliteit heeft. Ook als deze burger als minderjarige met zijn ouders uit Iran is gevlucht, nooit een Iraans paspoort heeft gehad, met zijn ouders als minderjarige tot Nederlander is genaturaliseerd, zich toen hij meerderjarig was als Nederlander in Canada heeft gevestigd, nu 43 jaar oud is, nooit is terug geweest in Iran en naar de letter van de Iraanse wet nog altijd de Iraanse nationaliteit heeft. Ook in deze situatie stelt Nederland dat het Nederlandschap automatisch verloren is gegaan door het niet tijdig verlengen van het Nederlandse paspoort.

In deze casus echter valt niet te beargumenteren dat de Iraanse nationaliteit op wat voor manier dan ook gedefinieerd kan worden als effectieve nationaliteit. Zeker niet op

assessment that the competent national authorities and national courts are to carry out in the present case, it must be mentioned, in particular (...).’

De Franse tekst luidt als volgt: ‘S’agissant des circonstances relatives à la situation individuelle de la personne concernée, susceptibles d’être pertinentes aux fins de l’appréciation que les autorités nationales compétentes et les juridictions nationales doivent effectuer en l’occurrence, il y a lieu de mentionner (...).’

22 In de Nederlandse vertaling staat ‘gezinsleden’ terwijl in de Engelse variant sprake is van ‘members of his or her family’ en in het Frans: ‘des membres de sa famille’. In het Nederlands dient hier dan ook ‘familieleden’ te worden gelezen in plaats van het meer ingeperkte ‘gezinsleden’.

21 De Engelse versie van de Hof uitspraak: ‘As regards the circumstances of the individual situation of the person concerned, which are likely to be relevant in the

basis van de Nederlandse definitie van effectieve nationaliteit, aangezien de effectieve band volgens de RWN na 10 jaar verblijf buiten Nederland en de EU als verbroken wordt beschouwd. Waarom laat Nederland deze definitie dan niet evengoed gelden voor andere nationaliteiten?

De gevolgen van een dergelijke argumentatie, en de argumentatie zelf, zijn onevenredig, want er wordt met twee maten gemeten: een maat voor effectieve Nederlanders en een geheel andere maat voor effectieve vreemdelingen. Het zou zuiverder zijn als ook in die situaties de termijn van tien jaar wordt gehanteerd om vast te stellen of iemand nog een effectieve band met zijn andere nationaliteit en dus nog altijd een andere effectieve nationaliteit heeft.

## Hoe kan het dat de RWN bepaalt dat de effectieve band met het Nederlanderschap na tien jaar automatisch wordt doorbroken, terwijl tegelijkertijd de effectieve band met andere nationaliteiten eeuwig blijft bestaan?

### 4.2 Verkeerde voorlichting

De volgende omstandigheden dienen naar mijn mening eveneens bij de Unierechtelijke evenredigheidstoets te worden betrokken:

- geboorte in Nederland;
- opgewekt vertrouwen door verkeerde voorlichting van overheidsinstanties;
- reële mogelijkheid van herkrijging van het Nederlanderschap.

Het gebeurt regelmatig dat mensen bij Nederlandse ambassades, consulaten en gemeenten verkeerd worden voorgelicht over de RWN.<sup>23</sup> Hierdoor komt het voor dat mensen hun Nederlanderschap verliezen terwijl dit niet zou zijn gebeurd als zij goed op de hoogte waren van de geldende regelgeving.

Een wijziging waarover betrokkenen niet goed zijn voorgelicht is het feit dat sinds 1 april 2003 Nederlanderschap verloren kan gaan als je in Nederland bent geboren.<sup>24</sup> Dit is een trendbreuk, aangezien tot die tijd geboorte in Nederland betekende dat men verzekerd was van het behoud van het Nederlanderschap.<sup>25</sup> Over deze wetswijziging zijn betrokkenen nauwelijks of niet ingelicht. Veel oud-Nederlanders verkeerden in de veronderstelling dat zij hun Nederlandse nationaliteit niet zouden kunnen verliezen omdat zij in Nederland zijn geboren aangezien dit altijd zo in de RWN heeft gestaan.

23 *Rapport Verlies Nederlanderschap. 'En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt...'* van de Nationale Ombudsman, 10 mei 2016, rapportnummer 2016/145.

24 Tot 1 april 2003 luidde de verliesbepaling van artikel 15, lid c als volgt: '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 (...).' Vanaf 1 april 2003 luidt de verliesbepaling van artikel 15, lid 1, onder c als volgt: 'Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren indien hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaren in het bezit van beide nationaliteiten zijn hoofdverblijf heeft buiten Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en buiten de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is (...).'

25 De WNI van 1892 stelde in artikel 7, aanhef en onder 5: 'Nederlanderschap wordt verloren voor zoveel betreft Nederlanders buiten het Koninkrijk (...) geboren, door woonplaats te hebben buiten het Koninkrijk (...) gedurende tien achtereenvolgende jaren, tenzij (...).'

Dat gebrekkige voorlichting en zodoende opgewekt vertrouwen een probleem is blijkt ook uit het *Rapport Verlies Nederlanderschap* van de Nationale Ombudsman van 10 mei 2016<sup>26</sup>. De ombudsman komt met drie aanbevelingen:

1. zorg voor goede algemene voorlichting over de nationaliteitswetgeving in het binnen- en buitenland;
2. zorg voor manieren om juist de mensen die het aangaat actief en gericht te informeren;
3. voorkom dat mensen nog langer tegen hun wil en zonder het te weten hun Nederlanderschap verliezen. Zorg ervoor dat mensen bij wie dit is gebeurd een mogelijkheid van herstel krijgen. Voorkom dat mensen onevenredige inspanningen moeten verrichten om hun Nederlanderschap te behouden.

In de praktijk merk ik nog niet dat dit door de overheid is opgepakt, waardoor het naar mijn mening zeker moet meewegen in de evenredigheidstoets.

### 4.3 Moeilijk terug te krijgen

In de derde aanbeveling van de Ombudsman zit ook het advies om mensen de (reële) mogelijkheid te bieden hun Nederlandse nationaliteit terug te krijgen. De Nederlandse overheid stelt te pas en te onpas dat het Nederlanderschap gemakkelijk is terug te krijgen door de optieprocedure. Zij laat daarbij onbenoemd dat een voorwaarde om voor die optieprocedure in aanmerking te komen is dat je een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk doel in Nederland dient te hebben. En juist daar zit de moeilijkheid want lang niet iedereen komt gemakkelijk aan een dergelijke verblijfsvergunning. In de praktijk kunnen alleen in Nederland geboren en getogen oud-Nederlanders,<sup>27</sup> kennismigranten of Amerikanen<sup>28</sup> vrij gemakkelijk aan een niet-tijdelijke verblijfsvergunning in Nederland komen. Voor alle andere oud-Nederlanders geldt dat het vrijwel onmogelijk is om het Nederlanderschap en dus het burgerschap van de Europese Unie terug te krijgen. Om die reden pleit ik ervoor dat ook deze omstandigheid dient mee te wegen in de Unierechtelijke evenredigheidstoets.

## Een voorwaarde voor de optieprocedure is een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk doel in Nederland, maar alleen in Nederland geboren en getogen oud-Nederlanders, kennismigranten en Amerikanen kunnen daar vrij gemakkelijk aan komen.

Tijdens de zitting bij de Afdeling op 1 oktober 2019 bleek dat de Minister van Buitenlandse Zaken de voorbeelden van omstandigheden die het Hof noemt in punt 46 wel degelijk

26 *Rapport Verlies Nederlanderschap. 'En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt...'* van de Nationale Ombudsman van 10 mei 2016, rapportnummer 2016/145. In dit rapport worden de situaties van een kleine 500 (oud)Nederlanders uit het buitenland meegenomen.

27 Nederlanders in Nederland geboren en die zeker tot hun zestiende of langer in Nederland hebben gewoond en naar school zijn gegaan.

28 Op grond van het Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika, 's-Gravenhage, 27 maart 1956.

als limitatief ziet. Het ministerie is van mening dat door het Hof heel duidelijk is aangegeven welke omstandigheden moeten worden getoetst en hoe er getoetst dient te worden, namelijk ex tunc. Met andere woorden: het toetsmoment is het tijdstip dat het verlies van het Nederlanderschap is ingetreden. Dit geldt ook voor bezwaar. Er is volgens het ministerie geen ruimte voor een volledige heroverweging in bezwaar. De omstandigheden moeten onevenredig zijn op het moment van verlies van het Nederlanderschap, ook al wordt dat verlies soms pas jaren later geconstateerd. In de praktijk zal dit ertoe leiden dat terug moet worden gekeken in de tijd en dat vast moet worden gesteld of er toen sprake was van de omstandigheden die onevenredig uitwerken. Als blijkt dat deze omstandigheden zich pas later hebben gemanifesteerd, bijvoorbeeld op het moment dat wordt vastgesteld dat het Nederlanderschap al negen jaar geleden automatisch verloren is gegaan, en op dat moment onevenredige gevolgen met zich meebrengen voor de betrokkene, dan zullen deze door het ministerie in de bezwaarprocedure inzake een paspoortaanvraag niet in de beoordeling worden meegenomen. Het Hof spreekt in punt 46 echter over de gevolgen van het verlies van het Nederlanderschap die niet onevenredig mogen zijn en die zich heel goed pas na jaren kunnen manifesteren. Hoe houdbaar is de stelling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken? Hopelijk wordt snel duidelijk wat het oordeel van de Afdeling zal zijn.

## 5. Creëer spijtoptantenregeling

In de tussentijd kan vast worden gewerkt aan een wijziging van de RWN. De volgende oplossing is volgens mij het overwegen waard en past goed in het systeem van de RWN: creëer een nieuwe optiemogelijkheid voor Nederlanders met dubbele nationaliteit die het Nederlanderschap hebben verloren op grond van artikel 15 RWN 2003.

De Ombudsman kwam al in 2015 met deze aanbeveling in haar rapport en noemde het een ‘spijtoptantenregeling’.<sup>29</sup> Ook Gerard-René de Groot noemt in zijn ‘Beschoouwingen over Tjebbes’ in A&MR<sup>30</sup> de terugverwerving van het Nederlanderschap door de bevestiging daarvan in een optieprocedure als mogelijke oplossing.

Deze spijtoptantenregeling zou kunnen gaan gelden voor elke ex-Nederlander die op grond van artikel 15 zijn Nederlanderschap is kwijt geraakt en zou niet beperkt dienen te zijn tot verlies op grond van langdurig verblijf in het buitenland.<sup>31</sup> Het ligt voor de hand dat de Hof-uitspraak in de zaak Tjebbes ook van toepassing is op verlies door (vrijwillige) verkrijging van een andere nationaliteit, nu het ook in artikel 15, lid 1, onder a RWN 2003 gaat over automatisch verlies van het Nederlanderschap en dus van het Unieburgerschap zonder dat hier een evenredigheidstoets aan te pas komt. Ook deze verliesbepaling is zonder Unierechtelijke evenredigheidstoets niet in overeenstemming met het Unierecht.

De Groot geeft eveneens in overweging een eventuele optie-regeling voor ex-Nederlanders niet alleen te laten gelden voor:

‘degenen wier Nederlanderschap is vervallen op grond van permanent verblijf in het buitenland maar ook voor “spijtoptanten” die hun Nederlanderschap zijn kwijt geraakt wegens het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit (artikel 15, lid 1, onder a RWN) en degenen die afstand hebben gedaan van hun Nederlanderschap (artikel 15, lid 1, onder b RWN).’<sup>32</sup>

Het is opvallend dat er bij het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap tot verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen,<sup>33</sup> een amendement werd voorgesteld met het doel ex-Nederlanders hun Nederlanderschap door middel van een optiemogelijkheid te laten terugkrijgen *in plaats van de andere nationaliteit*.<sup>34</sup> Het is op zichzelf een goed initiatief om oud-Nederlanders tegemoet te komen, het schiet naar mijn mening echter zijn doel voorbij als na de herverkrijging van het Nederlanderschap afstand gedaan moet worden van de andere nationaliteit. Betrokkenen worden vreemdelingen in hun land van verblijf. Terwijl spijtoptanten juist spijt hebben van het verlies van hun Nederlanderschap en zij dit in de eerste plaats hebben kunnen verliezen omdat zij naast het Nederlanderschap ook een andere nationaliteit hadden. Met een optieregeling om het Nederlanderschap terug te krijgen dienen zij dan ook te worden hersteld in de nationaliteitspositie die zij hadden voordat zij hun Nederlanderschap verloren, namelijk met een dubbele nationaliteit. Bij het uitblijven van een dergelijke regeling kan worden gesteld dat wederom geen sprake is van een Unierechtelijke evenredigheidstoets en aldus strijd met het Unierecht. Overigens is op dit punt niets meer vernomen sinds het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is gesneuveld op 3 oktober 2017.<sup>35</sup>

Hopelijk zal de wetgever op grond van de Tjebbes-uitspraak de RWN grondig aanpassen zodat alle verliesbepalingen in lijn zijn met het Unierecht, met name met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Dit zal veel toekomstige procedures en nieuwe prejudiciële vragen kunnen voorkomen. ◀

29 *Rapport Verlies Nederlanderschap. ‘En toen was ik mijn Nederlanderschap kwijt...’*, 10 mei 2015, rapportnummer: 2015/145, p. 39.

30 A&MR 2019-5, ‘Beschoouwingen over Tjebbes. Verlies van nationaliteit wegens langdurig buitenlands verblijf’, HvJ EU 12 maart 2019, Gerard-René de Groot, p. 196-203, zie p. 203.

31 Zie voor dit standpunt ook het rapport van de ombudsman en het artikel van Gerard-René de Groot.

32 A&MR 2019-5, ‘Beschoouwingen over Tjebbes. Verlies van nationaliteit wegens langdurig buitenlands verblijf’, HvJ EU 12 maart 2019, Gerard-René de Groot, p. 196-203, zie p. 203.

33 Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap tot verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 852 (R2023), nr. 3, Memorie van Toelichting.

34 Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap tot verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 852. (R2023), nr. 31, gewijzigd amendement van de leden Voortman en Sjoerdsma ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 24.

35 Zie: [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33852\\_verlenging](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33852_verlenging).