



## Werkinstructie SUA

Openbaar

Aan	Directeuren IND
cc DDMB	
Van	Hoofddirecteur IND
Nummer & Titel	WI 2020/7 Evenredigheidstoets op verlies Unieburgerschap na van rechtswege verlies Nederlanderschap
Kenmerk (digijust)	2902661
Hoofdtak	Nederlanderschap
Relatie met	<i>Uitspraak Europees Hof van Justitie (C-221/17); uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:423); WBN 2020/1</i>
Publicatiedatum	8 mei 2020
Geldig vanaf	8 mei 2020
Geldig tot en met	8 mei 2021
Bijlage(n)	Overzicht rechten behorend bij burgerschap Europese Unie Model Voorleggen advies evenredigheidstoets aan IND Model Advies evenredigheidstoets door IND

### Inleiding

Deze werkinstructie geeft aanwijzingen voor het vragen van advies aan de IND om een evenredigheidstoets te verrichten op het verlies van rechten verbonden aan het Unieburgerschap, na automatisch verlies van de Nederlandse nationaliteit door langdurig verblijf met meer nationaliteiten buiten de Europese Unie (artikel 15 lid 1 c RWN). De evenredigheidstoets kan ook worden uitgevoerd voor minderjarige kinderen die hebben gedeeld in het verlies van het Nederlanderschap door hun ouder(s) (artikel 16 lid 1 d RWN).

Deze werkinstructie ziet uitsluitend op situaties waarin door het verlies van het Nederlanderschap tevens het Unieburgerschap werd verloren. Het gaat bij de evenredigheidstoets om de afweging van het algemeen belang van Nederland om in bepaalde gevallen te voorzien in automatisch verlies van de Nederlandse nationaliteit (omdat de betrokkene geen of niet langer een band heeft met Nederland), tegenover het concrete belang van de betrokkene om het Unieburgerschap te behouden.

Het Europese Hof van Justitie oordeelde in het Tjebbes-arrest van 12 maart 2019 (C-221/17) dat ook bij automatisch verlies van de Nederlandse nationaliteit op grond van artikel 15, eerste lid en onder c en artikel 16, eerste lid en onder d RWN rekening gehouden moet worden met de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap. De Afdeling Bestuursrechtspraak van Raad van State heeft vervolgens op 12 februari 2020 uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2020:423) in de bodemzaken.

Verzoeken om een evenredigheidstoets zullen vooral voorkomen in verzoeken om een Nederlands paspoort bij de Minister van Buitenlandse Zaken, indien deze heeft geconstateerd dat iemand de Nederlandse nationaliteit van rechtswege heeft verloren vanwege langdurig verblijf met meervoudige nationaliteit buiten de Europese Unie.

Daarnaast heeft de Hoge Raad heeft bij beschikking van 3 april 2020 (ECLI:NL:HR:2020:593) geoordeeld dat deze evenredigheidstoetsing en de daaraan verbonden mogelijkheid van herkrijging van het Nederlanderschap met terugwerkende kracht, eveneens kan plaatsvinden in een procedure op grond van artikel 17 RWN.

In deze werkinstructie gaat het dan om afspraken, hoe door de Minister van Buitenlandse Zaken vooral binnen een paspoortprocedure een beroep op een evenredigheidstoets op het verlies van rechten verbonden aan het Unieburgerschap moet worden uitgevoerd. In voorkomende gevallen kunnen ook andere paspoortinstanties verzoeken om advies voorleggen aan de IND.

## Jurisprudentie

### *Uitspraak Europees Hof van Justitie*

Op 12 maart 2019 stelde de rechter van de Europese Unie vast dat artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c en artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d RWN in overeenstemming zijn met het recht van de Europese Unie. Daaraan verbond de rechter wel als voorwaarde dat in een individuele en concrete situatie het mogelijk is om te laten toetsen of het verlies van het Unieburgerschap, als dat tegelijkertijd gebeurde met het verlies van het Nederlanderschap, evenredig was ten opzichte van het door de Nederlandse verliesbepaling beoogde doel. In geval van gebleken onevenredigheid moet de verloren nationaliteit met terugwerkende kracht kunnen worden herkregen. De uitspraak geldt alleen voor situaties waarin met het verlies van het Nederlanderschap tevens sprake is van verlies van het Unieburgerschap. Het Unieburgerschap is ingevoerd met het Verdrag van Maastricht, dat in werking trad op 1 november 1993. Verlies van het Nederlanderschap van voor 1 november 1993 valt om die reden niet onder de uitspraak van de Europese rechter. De combinatie van automatisch verlies van het Nederlanderschap met verval van het Unieburgerschap kon zich overigens voor het eerst voordoen op 1 januari 1995. Indien het Nederlanderschap automatisch verloren is gegaan vóór 1 januari 1995, blijft een evenredigheidstoets daarom achterwege., waardoor geen evenredigheidstoets hoeft plaats te vinden.

### *Uitspraak Raad van State*

Daarna heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 12 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:423) geoordeeld dat de Minister van Buitenlandse Zaken bij de besluitvorming in de paspoortprocedure daadwerkelijk zelf het Nederlanderschap dient vast te stellen en daarbij een volledige afweging moet maken ten aanzien van het Nederlanderschap, waaronder een toets aan het evenredigheidsbeginsel. Een beroep op een evenredigheidstoets na verlies van het Unieburgerschap kan daarom gedaan worden via de paspoortprocedure bij de minister van Buitenlandse Zaken.

### **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.

Bij de evenredigheidstoets gaat het erom te bepalen of het verlies van het Unieburgerschap gevolgen heeft, die bijvoorbeeld de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven van de betrokkene - uit het oogpunt van de rechten verbonden aan het Unieburgerschap - aantasten op een wijze die onevenredig is aan de doelstelling die wordt nagestreefd door de nationale wetgever (zie overweging 44 in het arrest van het Hof van Justitie). Het Hof overweegt dat met name relevant kan zijn de omstandigheid dat iemand door verlies van het Unieburgerschap zou worden geconfronteerd met beperkingen in de uitoefening van zijn recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, indien dat 'leidt tot bijzondere moeilijkheden om zich naar Nederland of een andere Lidstaat te blijven begeven' (ro. 46 Hof).

Voor de evenredigheidstoets zijn derhalve de gevolgen van het verlies van Unieburgerschaftsrechten of "uit het Unieburgerschap voortvloeiende rechten" relevant om te worden meegewogen. Dit geldt als 'algemene maatstaf' voor de evenredigheidstoets.

Bij de beoordeling van de evenredigheidstoets komt overigens louter gewicht toe aan gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap en de daaraan verbonden rechten, zoals de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, de mogelijkheid daar beroepsactiviteiten te verrichten, en het in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde rechten zoals de eerbiediging van het familie-en gezinsleven en het belang van het kind.

Aan niet op het Unierecht betrekking hebbende argumenten, zoals het argument dat iemand zich nog steeds als Nederlander beschouwt of een sterke verbondenheid voelt met Nederland, komt geen gewicht toe. Evenmin dient rekening te worden gehouden met rechten, die louter gebaseerd zijn op nationaal recht.

#### *Ex tunc toetsing*

In de evenredigheidstoets is het te toetsen moment de dag waarop betrokkene het Nederlanderschap van rechtswege verloor, waarbij tevens gevolgen die op dat moment redelijkerwijze voorzienbaar waren, worden meegewogen. Het is aan de betrokkene om concreet te onderbouwen dat op het moment van het verlies van het Nederlanderschap redelijkerwijs voorzienbaar was dat hij zijn met het Unieburgerschap gepaard gaande rechten of verplichtingen uit zou gaan oefenen. Hypothetische gevolgen of gevolgen die niet redelijkerwijze voorzienbaar zijn, worden niet meegewogen.

#### *Geen toets bij bezit andere EU-nationaliteit*

Voor een evenredigheidstoets is geen plaats, als de betrokkene over een andere EU-nationaliteit beschikte op de datum dat hij de Nederlandse nationaliteit verloor. De rechten en plichten van het Unieburgerschap konden dan immers worden uitgeoefend door het bezit van die andere EU-nationaliteit.

#### *Intrekkingsbesluit Nederlandse nationaliteit*

Als de Nederlandse nationaliteit is ingetrokken door een intrekkingsbesluit van de IND vindt geen (nieuwe) evenredigheidstoets plaats. Die toets heeft namelijk al plaatsgevonden tijdens de intrekkingsprocedure van de Nederlandse nationaliteit.

### **Evenredigheidstoets binnen paspoortprocedure**

Op grond van de uitspraak van de Raad van State is in ieder geval de Minister van Buitenlandse Zaken bevoegd om in het kader van een paspoortprocedure het Nederlanderschap van een aanvrager vast te stellen, waaronder ook het uitvoeren van een evenredigheidstoets valt.

### **Procedure advies evenredigheidstoets**

#### *Advies door de IND*

De paspoortinstantie verricht binnen de paspoortprocedure een evenredigheidstoets. Die instantie vraagt in het kader van een eenduidige uitvoering advies aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Dit advies wordt gegeven door de IND. Voor het vragen van advies aan de IND kan gebruik gemaakt worden van bijlage 2 bij deze werkinstructie. Het advies van de IND wordt teruggestuurd met gebruikmaking van het model in bijlage 3 bij deze werkinstructie.

Als de betrokkene bezwaar heeft ingediend tegen een weigering om een paspoort te verstrekken, dan kan de paspoortinstantie in de bezwaarfase een nieuw advies bij de IND vragen, als sprake is van nova.

#### *Besluit door paspoortinstantie*

Op basis van het advies van de IND neemt de paspoortinstantie een besluit op bijvoorbeeld de paspoortaanvraag. Als sprake is van onevenredige gevolgen ten aanzien van het verlies van het Unieburgerschap, in combinatie met de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrechten, en dan in het bijzonder met het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven zoals dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest, gelezen in samenhang met de verplichting tot inachtneming van het in artikel 24, lid 2, van het Handvest erkende belang van het kind, dan herkrijgt de aanvrager met terugwerkende kracht tot de datum van het eerdere van rechtswege verlies het Nederlanderschap. Als geen sprake is van onevenredige gevolgen ten aanzien van het verlies van het Unieburgerschap, dan herkrijgt de aanvrager niet met terugwerkende kracht het Nederlanderschap en blijft het verlies in stand.

### **Benodigde informatie van de paspoortaanvrager ten behoeve van evenredigheidstoets**

De paspoortinstantie stelt op de gebruikelijke wijze vast of een aanvrager in aanmerking komt voor een Nederlands paspoort. Als de paspoortinstantie constateert dat een aanvrager zijn Nederlandse nationaliteit van rechtswege heeft verloren vanwege langdurig verblijf met meervoudige nationaliteit buiten de Europese Unie, of als een minderjarig kind heeft gedeeld in het verlies van het Nederlanderschap van de ouder, dan moet de paspoortinstantie onderzoeken of de aanvrager voldoende informatie/bewijsmiddelen bij zijn paspoortaanvraag heeft gevoegd, om een advies om een evenredigheidstoets aan de IND te vragen. Zo nodig vraagt de paspoortinstantie aan de aanvrager bewijzen te overleggen, waaruit blijkt dat hij recentelijk voorafgaande aan, op, dan wel binnen 6 maanden na, de datum van het

automatisch verlies van zijn Nederlandse nationaliteit 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. Het is aan de aanvrager om zijn beroep op het evenredigheidsbeginsel concreet te onderbouwen. Op basis van die bewijzen wordt vervolgens het advies van de IND gevraagd omtrent de vraag of het verlies van het burgerschap van de Unie voor aanvrager al dan niet evenredig is geweest ten opzichte van de doelstelling die wordt nagestreefd door de nationale wetgever met de desbetreffende verliesbepaling.

#### *Bewijsmiddelen*

In verband met de evenredigheidstoets moet de aanvrager zoveel mogelijk bewijzen overleggen van de uitoefening van zijn rechten als Unieburger. Het toenmalige verblijf in een ander EU-land dan Nederland moet met bewijzen worden aangetoond. Het gaat hier om bewijzen van verblijf 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 een ondersteunend bewijs beschouwd. Dit betekent dat een verklaring van een familielid of een andere persoon nooit voldoende is als er verder geen ander objectief bewijs wordt ingeleverd.

#### *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 ander EU-land dan Nederland moet met bewijzen worden aangetoond.

#### **Gevolgen evenredigheid/onevenredigheid verlies Unieburgerschap**

Als sprake is geweest van onevenredige gevolgen ten aanzien van het verlies van het Unieburgerschap, dan herkrijgt de aanvrager met terugwerkende kracht tot de datum van het eerdere van rechtswege verlies het Nederlanderschap. Als geen sprake is geweest van onevenredige gevolgen ten aanzien van het verlies van het Unieburgerschap, dan blijft het verlies van het Nederlanderschap in stand.

## 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. Het Unieburgerschap brengt de volgende rechten met zich mee:

- Het recht om in de gehele EU vrij te reizen en te verblijven;
- actief en passief kiesrecht bij verkiezingen voor gemeenteraden en het Europees Parlement in het land waar men woont, ook al wijkt dit af van diens nationaliteit;
- diplomatieke en consulaire bescherming van de autoriteiten van elke lidstaat indien de lidstaat waarvan de betrokken burger onderdaan is niet in een derde land is vertegenwoordigd;
- het recht om bij het Europees Parlement verzoekschriften in te dienen en zich tot de Europese Ombudsman te wenden.

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.

Bijlage 2

## Verzoek om advies in verband met evenredigheidstoets verlies Unieburgerschap

*Versturen via bestandenpostbus*

Aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)  
Directie RVN  
Postbus 3  
9560 AA Ter Apel

In te vullen door CSO/DJZ-NR/Burgerzaken:

contactpersoon: .....  
telefoon: .....  
e-mail: .....  
datum aanvraag advies : .....

**Ik verzoek u mij advies te geven over de vraag of met het verlies van de Nederlandse nationaliteit het verlies van het burgerschap van de Europese Unie al dan niet evenredig is geweest.**

- Paspoortprocedure eerste aanleg
- Paspoortprocedure bezwaarfase
- Overige procedures .....

### Gegevens aanvrager:

RAAS/DJZ-NR/BSN-nummer: ..... / .....  
Geslachtsnaam: .....  
Voornaam: .....  
Geboortedatum: .....  
Geboorteplaats en -land: ..... / .....  
Nationaliteit(en): .....  
Post (ambassade/CG): .....

Verlies Nederlandse nationaliteit per .....

Verlies op grond van:

- artikel 15, aanhef en onder c oud, RWN, tienjaartermijn voor 1 april 2003
- artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RWN (tienjaartermijn, na 1 april 2013)
- artikel 16, eerste lid en onder c oud RWN, voor 1 april 2003 (wegens 15c oud RWN)
- artikel 16, eerste lid en onder d, RWN (wegens 15.1.c RWN, na 1 april 2013)
  
- Aan de aanvrager werd op ..... (datum) voor het laatst een Nederlands reisdocument verstrekt  
door (instantie): .....  
geldig tot (datum) .....
  
- Aan de aanvrager is nog nooit een Nederlands reisdocument verstrekt. Het betreft hier de eerste aanvraag.

Aanvrager heeft verder de volgende informatie verstrekt met betrekking tot de beoordeling of het verlies van het Unieburgerschap al dan niet evenredig is geweest:

- Toelichting:

- De bewijsstukken die aanvrager heeft overgelegd zijn als bijlage bijgevoegd bij dit verzoek tot advies

Ik verzoek u het advies terug te sturen aan:

.....

t.a.v. ....

Postbus .....

(Of via de bestandenpostbus)

.....

(naam behandelend ambtenaar)

.....

(datum)

Bijlage 3

## Advies Immigratie- en Naturalisatiedienst in verband met evenredigheid verlies Unieburgerschap

Aan \*\*\*

(CSO/BSN)nummer: ..... / .....  
contactpersoon: .....  
telefoon: .....  
e-mail: .....  
datum verzoek tot advies verzonden: .....

Gegevens aanvrager:  
Naam: .....  
Voornaam: .....  
Geboorteplaats en -land: ..... / .....  
Nationaliteit: .....

IND-nummer: .....

Uw adviesverzoek van .....

### Advies:

Op grond van de door de aanvrager overgelegde stukken kom ik tot de conclusie op de vraag of het verlies van het Unieburgerschap evenredig is geweest:

- Evenredig
- Onevenredig

Motivering:

.....  
(naam behandelend ambtenaar)

.....  
(datum)