

University of Groningen

De Unierechtelijke evenredigheidstoets bij het verlies van het Nederlanderschap

Bex-Reimert, V.M.; Karapetian, Gohar; de Mik, S.M.

Published in:
 Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht

DOI:
[10.5553/NtER/138241202018024304001](https://doi.org/10.5553/NtER/138241202018024304001)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bex-Reimert, V. M., Karapetian, G., & de Mik, S. M. (2018). De Unierechtelijke evenredigheidstoets bij het verlies van het Nederlanderschap: Drie gevallen nader toegelicht. *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 2018(3). DOI: 10.5553/NtER/138241202018024304001

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De Unierechtelijke evenredigheidstoets bij het verlies van het Nederlanderschap: drie gevallen nader toegelicht.

Mr. dr. V.M. Bex-Reimert, Mr. G. Karapetian en S.M. de Mik *

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Mr. dr. V.M. Bex-Reimert, Mr. G. Karapetian en S.M. de Mik, 'De Unierechtelijke evenredigheidstoets bij het verlies van het Nederlanderschap: drie gevallen nader toegelicht.', *NtER* 2018-3, p.

Sinds het befaamde arrest *Rottmann* van het Hof van Justitie dient een Unierechtelijke evenredigheidstoets te worden uitgevoerd indien intrekking van Nederlanderschap gepaard gaat met verlies van het Unieburgerschap.¹ Deze bijdrage bespreekt de betekenis van deze toets in drie uiteenlopende gevallen, variërend van het uittreden van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie tot een verondersteld nationaal veiligheidsbelang. De vraag die zich voordoet, is hoe een Unierechtelijke evenredigheidstoets wordt uitgevoerd en wat de invloed is van de Unierechtelijke evenredigheidstoets op deze gevallen.

Rijkswet van 10 februari, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, Stb 2017, 52;

ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1098;

Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, 19 maart 2018, TF50 (2018) 35

Inleiding

Op 11 september 2017 trok toenmalig minister Blok van het ministerie van Veiligheid en Justitie de Nederlandse nationaliteit in van vier

vermeende jihadstrijders.² Enige tijd later verloren nog drie andere vermeende jihadististen hun Nederlanderschap.³ Dit verlies van de Nederlandse nationaliteit kan gepaard gaan met het verlies van het Unieburgerschap. Dit Unieburgerschap komt namelijk toe aan eenieder die de nationaliteit heeft van een van de lidstaten van de Unie.⁴ Hoewel de verkrijging en intrekking van de nationaliteit een nationale aangelegenheid is, dient er sinds het befaamde arrest *Rottmann* van het Hof van Justitie ook nog een Unierechtelijke evenredigheidstoets te worden uitgevoerd als tevens het Unieburgerschap verloren gaat.⁵ Niet alleen voornoemde vermeende jihadististen werden geconfronteerd met een mogelijk verlies van het Unieburgerschap. Op 19 april 2017 stelde de Afdeling prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie over het verlies van rechtswege van de Nederlandse nationaliteit vanwege onafgebroken hoofdverblijf in het buitenland (niet zijnde de EU).⁶ Vier appellanten verloren van rechtswege hun Nederlandse nationaliteit op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RwN). Een vraag die zich voordoet, is of dergelijke nationale regelingen waarbij van rechtswege verlies van nationaliteit optreedt, zijn toegestaan nu geen individuele evenredigheidstoets wordt uitgevoerd terwijl wel een verlies van het Unieburgerschap optreedt. Gesteld kan worden dat de nationale wetgever bij het opstellen van de wettelijke regeling een evenredigheidstoets *in abstracto* heeft uitgevoerd, maar het onduidelijk is of dit is toegestaan in het licht van de artikelen 20 en 21 Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU).

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij het verlies van het Nederlanderschap (en bijgevolg het Unieburgerschap) vanwege het verkrijgen van de Britse nationaliteit na de Brexit. Nederlanders die de Britse nationaliteit aannemen om te voorkomen dat zij het Verenigd Koninkrijk moeten verlaten, verliezen op grond van artikel 15 lid 1 RwN van rechtswege hun Nederlandse nationaliteit. Na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU verliezen zij daardoor tevens hun Unieburgerschap. Veel Nederlanders zijn niet bereid beide verliezen te nemen.⁷ Dit geldt overigens ook voor (een groep) Britse onderdanen die in Nederland wonen; ook zij blijken hun Britse nationaliteit en hun Unieburgerschap niet te willen verliezen. Een kort geding bij de Rechtbank Amsterdam heeft geleid tot het voornemen van de rechtbank tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie over de gevolgen van Brexit voor het Unieburgerschap van Britse burgers.⁸

Hoewel bovenstaande situaties verschillende achtergronden hebben, variërend van het uittreden van het Verenigd Koninkrijk uit de EU tot een verondersteld nationaal veiligheidsbelang, hebben ze alle gemeen dat niet met een nationaalrechtelijk antwoord volstaan kan worden doordat er een verlies van het Unieburgerschap optreedt. De vraag doet zich voor hoe een Unierechtelijke evenredigheidstoets wordt uitgevoerd en wat de invloed is van deze Unierechtelijke evenredigheidstoets op de voorgenoemde gevallen. Deze vragen staan

centraal in de onderhavige bijdrage. De opzet van de bijdrage is als volgt. Eerst wordt ingegaan op de verschillende vormen van verlies van het Nederlanderschap. Daarbij wordt aandacht besteed aan de drie verschillende situaties. Vervolgens komt de relatie tussen het nationaliteitsrecht van de lidstaat en het Unieburgerschap ter sprake. In de volgende paragraaf volgt de wijze waarop het Hof van Justitie uitvoering geeft aan een individuele Unierechtelijke evenredigheidstoets en tot slot wordt ingegaan op de invloed die de Unierechtelijke evenredigheidstoets vermoedelijk heeft op de drie hierboven beschreven situaties van verlies van het Nederlanderschap en het Unieburgerschap.

Drie vormen van verlies van de Nederlandse nationaliteit

Op grond van artikel 14 lid 4 RwN kan de minister in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap intrekken van een persoon met een dubbele nationaliteit die zestien jaar of ouder is, zich buiten het Koninkrijk bevindt en uit wiens gedragingen blijkt dat hij of zij zich bij een organisatie heeft aangesloten die op een lijst is geplaatst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. De organisaties die op dit moment op de lijst staan, zijn Al Qa'ida, Islamitische Staat in Irak en al-Sham (ISIS) en Hay'at Tahrir al-Sham.⁹ Bij het intrekken van de Nederlandse nationaliteit dient de minister een individuele belangenafweging te maken, welke door de rechter getoetst kan worden. Deze belangenafweging is nader uitgewerkt in artikel 68c van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap. In sub c van deze bepaling is opgenomen dat ook rekening wordt gehouden met het verlies van het Unieburgerschap.¹⁰ De invoeging van artikel 14 lid 4 RwN is in de literatuur hevig bekritiseerd, onder andere door De Groot en Jesserun d'Oliveira.¹¹

Verlies van de Nederlandse nationaliteit kan ook van rechtswege plaatsvinden. Zo verliezen Nederlanders die vrijwillig een andere nationaliteit aannemen, de uitzonderingen van lid 2 daargelaten, hun Nederlanderschap, zo volgt uit artikel 15 lid 1 sub a RwN. Dit zou betekenen dat Nederlanders die de Britse nationaliteit willen aannemen, hun Nederlandse nationaliteit van rechtswege zouden verliezen. Het nieuwe kabinet lijkt deze Nederlanders enigszins tegemoet te willen komen. In het regeerakkoord is opgenomen dat voorstellen worden voorbereid om eerste generatie emigranten en eerste generatie immigranten de mogelijkheid te bieden om een dubbele nationaliteit te behouden.¹²

Verlies van rechtswege treedt ook op als een persoon met de Nederlandse nationaliteit als meerderjarige meer dan tien jaren onafgebroken buiten het Koninkrijk en de gebieden waarop het

Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is verblijft, zo volgt uit artikel 15 lid 1 sub c RvN.¹³ Voorwaarde is wel dat zij tevens een vreemde nationaliteit bezitten teneinde staatloosheid te voorkomen. Artikel 16 lid 1 sub c RvN bepaalt dat de Nederlandse nationaliteit van een minderjarige verloren gaat als zijn vader of moeder vrijwillig een andere nationaliteit aanneemt en de minderjarige daarin deelt of deze nationaliteit reeds bezit. Ook in dit geval is er sprake van verlies van rechtswege. Verlies kan in het geval van een meerderjarige gestuit worden door de verstrekking van een verklaring van Nederlanderschap, een reisdocument of een (vervangende) Nederlandse identiteitskaart.¹⁴

Nationaliteitsrecht en het Unieburgerschap

Het nationaliteitsrecht vormt bij uitstek een terrein ten aanzien waarvan de bevoegdheden uitsluitend door de lidstaten zelf mogen worden uitgeoefend nu de bevoegdheden inzake het nationaliteitsrecht niet zijn overgedragen aan de Unie.¹⁵ Dat bij het opstellen van voorwaarden voor het intrekken dan wel het verlenen van de nationaliteit het Unierecht wel degelijk een relevante rol speelt, blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie. Het Unierecht speelt een relevante rol indien het verlies van de nationaliteit tevens het verlies van (rechten gekoppeld aan) het Unieburgerschap tot gevolg heeft. Dit burgerschap is geïntroduceerd door de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993. Ingevolge artikel 20 lid 1 VWEU komt eenieder die de nationaliteit bezit van één van de lidstaten ook de status van Unieburger toe. Het Unieburgerschap brengt velerlei rechten met zich, variërend van het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te verblijven en zich daar te verplaatsen tot het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen van het Europees Parlement.¹⁶ Deze status is door het Hof van Justitie meerdere malen bestempeld als de primaire hoedanigheid van degenen die de nationaliteit bezitten van één van de lidstaten.¹⁷ Reeds voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, en dus voor de *de iure* inwerkingtreding van het Unieburgerschap, plaatste het Hof van Justitie het nationaliteitsrecht van de lidstaten in het licht van het toenmalige gemeenschapsrecht. Dit gebeurde in de uitspraak *Micheletti*.¹⁸ Het Hof van Justitie oordeelt hierin als volgt:

‘Het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit behoort, overeenkomstig het nationale recht, tot de bevoegdheid van elke Lid-Staat afzonderlijk; *die bevoegdheid dient te worden uitgeoefend met inachtneming van het gemeenschapsrecht*. De wettelijke regeling van een Lid-Staat mag echter niet de gevolgen van de toekenning van de nationaliteit van een andere Lid-Staat beperken door een extra voorwaarde te stellen voor de erkenning van deze nationaliteit in verband met de uitoefening van de in het Verdrag bepaalde fundamentele

Uit het bovenstaande volgt dat lidstaten bij het opstellen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de eigen nationaliteit het Unierecht in acht dienen te nemen.²⁰ Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht kreeg de juridische en politieke rechtsbetrekking tussen de burger van de lidstaat en de Unie een expliciete vorm door middel van het Unieburgerschap. In het arrest *Rottmann*, gewezen na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, wordt invulling gegeven aan het in *Micheletti* gemaakte voorbehoud, namelijk dat de bevoegdheid van de lidstaat om voorwaarden op te stellen ten aanzien van de verkrijging en het verlies van de nationaliteit in overeenstemming dient te zijn met het Unierecht.²¹ De verwijzende rechter in *Rottmann*, het Duitse *Bundesverwaltungsgericht*, wenste onder andere te vernemen of artikel 17 EG-Verdrag (thans art. 20 VWEU) eraan in de weg staat dat een Unieburger door een rechtmatige intrekking van zijn burgerschap geen aanspraak meer kan maken op de aan het Unieburgerschap gekoppelde rechten. Het Hof van Justitie brengt naar voren dat de situatie waarin *Rottmann* zich bevindt kan leiden tot het verlies van zijn hoedanigheid als Unieburger en de daaraan verbonden rechten, waardoor het binnen de Unierechtelijke werkingssfeer valt.²² Het ontbreken van het grensoverschrijdende element weerhoudt het Hof van Justitie er dus niet van zich uit te laten over het onderhavige geval.²³ Hoewel het Hof van Justitie oordeelt dat het Unierecht zich niet ertegen verzet dat een lidstaat, *in casu* Duitsland, de verkregen nationaliteit van de verzoeker (en daarmee samenhangend het Unieburgerschap) intrekt, overweegt het Hof van Justitie dat het nationale intrekkingbesluit in overeenstemming met de Unierechtelijke evenredigheidstoets dient te zijn. In latere jurisprudentie is dit verder uitgewerkt.²⁴

De Unierechtelijke evenredigheidstoets in de rechtspraak van het Hof van Justitie

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt derhalve dat een nationaal intrekkingbesluit in overeenstemming met de Unierechtelijke evenredigheidstoets dient te zijn. Hiervoor is allereerst vereist dat de nationale maatregel binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.²⁵ In *Rottmann* bepaalde het Hof dat 'een situatie (...) die kan leiden tot het verlies van de bij artikel [20 VWEU] verleende hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten, wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht valt'.²⁶ Dit geldt eveneens voor nationale maatregelen waarbij het effectieve genot wordt ontzegd van rechten ontleend aan hun Unieburgerschap.²⁷ Vervolgens wordt getoetst of het verlies van Unieburgerschap en/of de daaraan verbonden rechten evenredig is met het door het nationale recht nagestreefde doel.²⁸ In een dergelijk geval is de nationale

rechter gehouden om, naast een eventuele nationale evenredigheidstoets, ook een Unierechtelijke evenredigheidstoets toe te passen.²⁹

Een Unierechtelijke evenredigheidstoets houdt in dat de nationale maatregel geschikt moet zijn voor de verwezenlijking van legitieme doelstellingen. Hierbij mag de betreffende maatregel niet verder gaan dan wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van dat doel.³⁰ Het Hof van Justitie heeft meerdere openbare belangen aangemerkt die een inperking of intrekking van de in artikel 20 VWEU verankerde rechten kunnen rechtvaardigen. Zo merkte het Hof van Justitie in *Rottmann* 'een besluit tot intrekking van de naturalisatie ten gevolge van bedrog' aan als geldige grond voor verlies van het Unieburgerschap.³¹ Deze grond vindt zijn rechtvaardiging in de bescherming van 'de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen [de lidstaat] en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten, die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding'.³² Daarnaast bepaalde het Hof van Justitie in *Rendón Marín* en *CS*, waar het ging om het verlies van het effectieve genot van Unieburgerschap van een minderjarige Unieburger, dat de in artikel 20 VWEU verbonden rechten kunnen worden beperkt wegens 'handhaving van de openbare orde of (...) bescherming van de openbare veiligheid.'³³

Vervolgens is de vraag hoe een dergelijke evenredigheidstoets wordt ingekeurd door het Hof van Justitie. Indien de beperkende nationale maatregel het gevolg is van een gedraging van de betrokkene, heeft het Hof van Justitie herhaaldelijk aangehaald dat vanuit het oogpunt van het Unierecht rekening moet worden gehouden met de gevolgen van de nationale maatregel voor de situatie van de betrokkene.³⁴ Wat dit precies inhoudt, is afhankelijk van de omstandigheden van het desbetreffende geval. In *Rottmann* oordeelt het Hof van Justitie dat de gevolgen van het besluit voor de betrokkene en in voorkomend geval voor zijn gezinsleden in acht moeten worden genomen.³⁵

Daarnaast overweegt het Hof van Justitie dat de nationale rechter met name dient na te gaan 'of dit verlies gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de door [betrokkene] gepleegde inbreuk, van het tijdsverloop tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekkingbesluit, en van de mogelijkheid voor de betrokkene om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen'.³⁶

In dat kader is het ook relevant om het oordeel van het Hof van Justitie in *Rendón Marín* en *CS* te betrekken.³⁷ In *Rendón Marín* en *CS* benadrukt het Hof van Justitie dat bij een evenredigheidstoets 'rekening [moet] worden gehouden met het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, (...) in samenhang met de verplichting om het belang van het kind (...) in aanmerking te nemen'.³⁸ Vervolgens bepaalt het Hof van Justitie dat de rechter bij de evenredigheidstoets 'alle actuele en relevante omstandigheden van het individuele geval, (...) het belang van het kind en de grondrechten' moet beoordelen.³⁹ Dit betekent dat

‘met name rekening [moet] worden gehouden met het gedrag van de betrokkene, de duur en de rechtmatigheid van diens verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat, de aard en de ernst van het gepleegde strafbare feit, de mate van actueel gevaar van de betrokkene voor de samenleving, de leeftijd van het betrokken kind en diens gezondheidstoestand alsmede diens economische en gezinssituatie.’⁴⁰

Deze criteria zijn overigens dezelfde als de criteria die door het Hof van Justitie worden gehanteerd bij toepassing van artikel 27 lid 2 van de Verbljfsrichtlijn, waarbij het gaat om beperkingen van een verblijfsrecht in het kader van de openbare orde en veiligheid.⁴¹ Ook indien de in *CS* en *Rendón Marín* genoemde belangen moeten worden meegewogen, hangt de invulling van de Unierechtelijke evenredigheidstoets sterk af van de omstandigheden van het geval.⁴² Dit heeft tot gevolg dat de lidstaat de ruimte heeft om de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen bij het uitvoeren van deze toets. Zo oordeelde de Duitse rechter in *Rottmann* uiteindelijk dat de Duitse maatregel evenredig was.⁴³ Hij baseerde zijn oordeel op de ernst van het gepleegde delict en de relatief korte periode tussen naturalisatie en het intrekken van de naturalisatie.⁴⁴ Bovendien achtte de Duitse rechter de negatieve gevolgen voor Rottmann beperkt, omdat hij getrouwd was met een Duitse burger. Hierdoor had hij het recht om in Duitsland te verblijven en kon hij vrij reizen van en naar Duitsland.⁴⁵ Op basis hiervan oordeelde de Duitse rechter dat de publieke belangen groter waren dan de negatieve gevolgen voor Rottmann. Bovenstaande exercitie illustreert dat de nationale rechter veel vrijheid heeft bij de invulling van de Unierechtelijke evenredigheidstoets waardoor de daadwerkelijke toepassing van de evenredigheidstoets op individueel niveau nog behoorlijk kan variëren.⁴⁶ Desalniettemin heeft het Hof van Justitie lidstaten wel handvatten verschaft. Lidstaten moeten eerst bepalen of een nationale maatregel binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Is dit het geval, dan dient een Unierechtelijke evenredigheidstoets plaats te vinden. Bij deze Unierechtelijke evenredigheidstoets dienen bepaalde belangen afgewogen te worden, zoals bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid versus rechten van de Unieburger waarbij bijvoorbeeld rekening moet worden gehouden met de ernst van de inbreuk van betrokkene en diens gedrag.⁴⁷ In ieder geval is duidelijk dat de komende jaren de invulling van de evenredigheidstoets nog steeds volop aandacht behoeft, zo blijkt ook uit de prejudiciële vragen die door de Afdeling zijn gesteld en die de Rechtbank Amsterdam voornemens is te stellen.

De Unierechtelijke evenredigheidstoets en verlies van de Nederlandse nationaliteit

Tot slot staat de vraag centraal welke invloed de Unierechtelijke

evenredigheidstoets heeft op de drie beschreven situaties waar het verlies van het Nederlandschap en bijgevolg het Unieburgerschap optreedt. Hieronder komen de drie omschreven situaties en de mogelijke invloed van de Unierechtelijke evenredigheidstoets daarop ter sprake. Allereerst zal aandacht worden besteed aan de gevallen waarin *in abstracto* door de wetgever de belangenafweging wordt afgewogen, namelijk bij het van rechtswege verlies van het Nederlandschap (en bijgevolg het Unieburgerschap). Vervolgens komt het verlies van het Unieburgerschap als gevolg van Brexit ter sprake. Tot slot wordt aandacht besteed aan het verlies van het Nederlandschap (en bijgevolg het Unieburgerschap) voor vermeende jihadisten.

Vooreerst zij opgemerkt dat een eenduidig antwoord op de vraag naar de invloed van de Unierechtelijke evenredigheidstoets in de gegeven gevallen op grond van de huidige rechtspraak van het Hof van Justitie niet te geven is. Duidelijk is in ieder geval dat een Unierechtelijke evenredigheidstoets uitgevoerd dient te worden bij het verlies van het Unieburgerschap. Met betrekking tot de precieze invulling van deze toets laat het Hof van Justitie zich slechts in algemene bewoordingen uit. Daarnaast is, zo volgt uit de prejudiciële vragen van de Afdeling, tot nu toe onduidelijk of in alle gevallen een individuele afweging moet plaatsvinden door de rechter of dat ook een afweging *in abstracto* door de wetgever mag plaatsvinden.⁴⁸ De vraag is of het rechtens is dat de wetgever *in abstracto* een dergelijke belangenafweging maakt. Beargumenteerde kan worden dat de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap zo divers zijn dat een individuele afweging noodzakelijk is om recht te doen aan de Unierechtelijke evenredigheidstoets. Daarnaast doet zich de vraag voor of, als een afweging *in abstracto* al mogelijk is, niet in de RwN opgenomen zou moeten worden dat in individuele gevallen kan worden afgeweken van het verlies van rechtswege, juist omdat *in abstracto* niet alle belangen op een deugdelijke wijze meegewogen kunnen worden. Een ander punt betreft de wijze van motiveren van de belangenafweging. Het lijkt erop dat de Afdeling de wetgeschiedenis van de RwN gebruikt om te toetsen of een deugdelijke evenredigheidstoets heeft plaatsgevonden. Los van de vraag of de wetgever zich door deze afwegingen heeft laten leiden tijdens het wetgevingsproces, en daarmee of deze wetgeschiedenis wel voor dit doel gebruikt kan worden, hebben Kamerstukken geen officiële status. De vraag is dan ook of voor een evenredigheidstoets *in abstracto* een onderbouwing in Kamerstukken voldoende is.⁴⁹

Vervolgens rijst de vraag naar de mogelijke invloed van de hierboven geschetste Unierechtelijke evenredigheidstoets op het verlies van het Unieburgerschap na de Brexit. De nationale maatregel betreft in een dergelijk geval het besluit van het Verenigd Koninkrijk om de Unie te verlaten. In het kader van de Brexit doet zich de unieke situatie voor dat het Unieburgerschap verloren gaat doordat een lidstaat uit de EU treedt. Het uittredingsproces wordt gereguleerd door artikel 50 VEU.

Op grond van dit artikel dient een akkoord te worden gesloten tussen de uittredende staat en de Unie over de voorwaarden van de terugtred, de toekomstige voorwaarden tussen de betrekkingen van de Unie en het Verenigd Koninkrijk inclusief.⁵⁰ Volgens de Richtsnoeren van de Raad voor de onderhandelingen over een akkoord met het Verenigd Koninkrijk is de voornaamste prioriteit in dit proces het waarborgen van de rechten van Unieburgers en hun familieleden in het Verenigd Koninkrijk en *vice versa*.⁵¹ Zo is in de conceptversie van het onderhandelingsakkoord onder meer ten aanzien van de burgerschapsrechten in de overgangperiode overeenstemming bereikt tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk.⁵² Hoewel uit de Richtsnoeren van de Raad en de conceptversie van het onderhandelingsakkoord blijkt dat de rechten van Unieburgers in het Verenigd Koninkrijk en *vice versa* gewaarborgd dienen te worden, is het nog maar de vraag in hoeverre er een evenredigheidstoets zoals in *Rottmann* dient plaats te vinden door de nationale rechter bij het van rechtswege verlies van het Unieburgerschap na Brexit. Artikel 50 VEU rept namelijk met geen woord over het Unieburgerschap en de eventuele rol die het speelt in een uittredingsproces.⁵³ Interessant is te bezien hoe het antwoord van het Hof van Justitie zal luiden indien daadwerkelijk prejudiciële vragen worden gesteld ten aanzien van de rechtspositie van Britse onderdanen na Brexit, in het bijzonder de vraag of en zo ja op welke wijze er een Unierechtelijke evenredigheidstoets dient plaats te vinden bij het van rechtswege verlies van het Unieburgerschap en de daaraan gekoppelde rechten bij de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie.⁵⁴ Ook de daadwerkelijke invulling van de individuele Unierechtelijke evenredigheidstoets op nationaal niveau roept vragen op. *Rottmann*, *Rendón Marín* en *CS* bieden handvatten maar hoe een afweging op individueel niveau precies gemaakt moet worden, is sterk afhankelijk van de context. Dit blijkt ook bij het intrekken van Nederlanderschap wegens aansluiting bij een terroristische organisatie op grond van artikel 14 lid 1 jo. 4 RvN. Deze intrekkinggrond is geïntroduceerd in het belang van de nationale veiligheid.⁵⁵ Het Hof van Justitie heeft bepaald dat terrorismebestrijding tot het begrip openbare veiligheid behoort.⁵⁶ Op grond van openbare veiligheid is een beperking van de rechten ontleend aan het Unieburgerschap mogelijk.⁵⁷ Tot zover lijkt de onderhavige intrekkinggrond dan ook in overeenstemming met het Unierecht. De vraag is echter hoe een dergelijke intrekkinggrond in de praktijk wordt ingevuld. Zo wordt in de memorie van toelichting gesteld dat

‘indien het gaat om een strijder of om iemand met een leidinggevende positie in de organisatie er eerder aanleiding zal zijn [om aansluiting bij een terroristische organisatie aan te nemen] dan wanneer het gaat om iemand die bijvoorbeeld slechts huishoudelijke taken of medische zorg heeft verleend’.⁵⁸

Hieruit blijkt echter ook dat het in sommige gevallen wel mogelijk is om het Nederlanderschap te ontnemen van iemand die zich buiten het Koninkrijk bevindt en die geen strijder is of een leidinggevende positie heeft binnen een dergelijke organisatie. Achterliggende gedachte is dat deze personen het plegen van een aanslag legitiem achten en daarmee een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen. Kwestieus is of de bovenstaande aanname een Unierechtelijke evenredigheidstoets door de nationale rechter kan doorstaan. Daarnaast moet worden opgemerkt dat indien daadwerkelijk een koppeling met artikel 27 lid 2 van de Verblijfsrichtlijn wordt aangebracht, er strengere eisen gelden. Een beperking op grond van artikel 27 lid 2 van de Verblijfsrichtlijn is alleen mogelijk indien de nationaal beperkende maatregel betrekking heeft op een gedraging die een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Het is nog maar zeer de vraag of bij het enkel legitiem achten van een aanslag hier sprake van is. Oosterom-Staples merkte in een eerdere editie bij bespreking van de begrippen openbare orde en veiligheid in de context van Unierechtelijke migratieregelingen terecht op dat ‘de gewetensvraag (...) of we bereid zijn om te accepteren dat een ruimere uitleg van de begrippen openbare orde en/of -veiligheid het prijskaartje is om de veiligheid in de EU te kunnen garanderen’.⁵⁹ Hoe ruim het Hof van Justitie het begrip openbare veiligheid interpreteert en of het Hof van Justitie in zal grijpen bij een ruime interpretatie van intrekking op grond van openbare veiligheid, is daarmee dus ook een gewetensvraag. Waar de ondergrens ligt van beperkende nationale maatregelen in het belang van openbare veiligheid is daarmee onduidelijk. Te verwachten valt dat het Hof van Justitie zich hier de komende jaren meer over zal uitlaten, zeker in verband met het groeiende aantal antiterrorismemaatregelen.

Noten

* Onderzoeksmaster ‘Functionaliteit van het recht’, Rijksuniversiteit Groningen.

1 HvJ 2 maart 2010, zaak C-315/08, *Janko Rottmann/Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104.

2 *Stcrt.* 2017, 52440.

3 *Stcrt.* 2017, 70242, *Stcrt.* 2017, 75237, *Stcrt.* 2017, 3807.

4 Art. 20 VWEU.

5 HvJ 2 maart 2010, zaak C-315/08, *Janko Rottmann/Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104.

6 ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1098.

7 ‘Brits paspoort na Brexit? Rutte: prima maar dan wel Nederlands paspoort inleveren’, *de Volkskrant* 15 juli 2017. Zie ook de petitie ‘eens een Nederlander, altijd een Nederlander’, een initiatief van Eelco Keij, kandidaat-Kamerlid voor D66 voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017, <<https://eelcokeij.com/2017/06/02/nieuwe-petitie-eens-nederlander-altijd-nederlander-onderteken-en-stuur/>>.

8 Vزر. Rb. Amsterdam 7 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:605.

9 Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2017, nr. 2050307, tot vaststelling van de lijst met organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, *Stcrt.* 2017, 13023.

10 Andere afwegingsgronden zijn de proportionaliteit van de maatregel mede gelet op de rol die betrokkene bij de organisatie vervult (sub a), het eventuele belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf (sub b) en de eventuele minderjarigheid van betrokkene en zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van betrokkene, voor zover deze relevant zijn voor het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap (sub d). Ook wordt niet overgegaan tot intrekking indien strijdigheid met art. 8 EVRM zou ontstaan.

11 Zie bijvoorbeeld: H.U. Jessorun d’Oliveira, ‘Geen directe werking Europees Nationaliteitsverdrag? So what!’, *NJB* 2017/98; H.U. Jessorun d’Oliveira, ‘Democratische rechtsstaat beschermen door hem te ondermijnen. Nederlanderschap intrekken? Trek het voorstel in!’, *A&MR* 2015, 2, p. 52-57; G.R. de Groot en O. Vonk, ‘De ontneming van het Nederlanderschap wegens jihadistische activiteiten’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2015, nr. 6, p. 34-53; U.H. Jessorun d’Oliveira, ‘Nationaliteitsrecht als wapen in de strijd tegen de jihad’, *NJB* 2014/1908. De kritiek richt zich vooral op de beperkte toevoegde waarde van het instrument, de potentiële discriminatie van Nederlanders met een dubbele nationaliteit nu het wetsartikel alleen op deze groep Nederlanders van toepassing is, en de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een effectief rechtsmiddel nu de personen om wie het gaat zelf buiten Nederland verblijven.

12 Wel bleek er een addertje onder het gras te zitten. Volgende generaties dienen toch één nationaliteit te kiezen om zo een dubbele nationaliteit te voorkomen. Zie voor een kritische beschouwing H.U. Jessorun d’Oliveira, ‘Tweede generatie terug in het hok’, *Het Parool* 2 november 2017.

13 Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren ‘(..) c. Indien hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende 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 ongehuwde in een duurzame relatie samenlevend met een persoon in een zodanig dienstverband’.

14 Art. 15 lid 4 RvN.

15 Zie art. 5 lid 2 VEU. Analooq aan deze gedachte is in art. 3 lid 1 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit bepaald dat ‘Elke Staat bepaalt ingevolge zijn eigen wetgeving wie zijn onderdanen zijn’.

16 Andere rechten die gekoppeld zijn aan het Unieburgerschap zijn, onder meer, het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen van de gemeente waar de burger verblijft, het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van andere lidstaten op het grondgebied van derde landen en het recht om verzoekschriften te richten tot het Europees Parlement, zie art. 20 lid 2 VWEU.

17 *Janko Rottmann /Freistaat Bayern*, punt 43; HvJ 8 maart 2011, zaak C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124, punt 41.

18 HvJ 7 juli 1992, zaak C-369/90, *Micheletti*, ECLI:EU:C:1992:295.

19 *Micheletti*, punt 10. Een van de gevolgen van deze uitspraak van het Hof van Justitie was dat de lidstaten wilden vastleggen dat het nationaliteitsrecht een aangelegenheid van de lidstaten was en louter door het nationaal recht diende te worden geregeld. Dientengevolge werd in de tweede verklaring gehecht aan de slotakte van het Verdrag van Maastricht bepaald: ‘De conferentie verklaart dat telkens wanneer in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap sprake is van onderdanen van de Lid-Statēn, de vraag of een persoon de nationaliteit van deze of gene Lid-Staat bezit, uitsluitend wordt geregeld door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken staat (...)’.

20 Zie in dit kader tevens HvJ 20 februari 2001, zaak C-192/99, *Kaur*, ECLI:EU:C:2001:106, waar het Hof van Justitie oordeelt dat Kaur nimmer Unieburger is geweest.

21 *Janko Rottmann /Freistaat Bayern*.

22 *Janko Rottmann /Freistaat Bayern*, punt 42.

23 Pas bij de uitspraak *Ruiz Zambrano* komt het Hof van Justitie

terug op de werking van het Unieburgerschap bij ‘onbeweeglijke’ Unieburgers.

24 *Ruiz Zambrano*, punt 42; HvJ 13 september 2016, zaak C-165/14, *Rendón Marín*, ECLI:EU:C:2016:675, punt 71; HvJ 15 november 2011, zaak C-256/11, *Dereci*, ECLI:EU:C:2011:734, punt 64; HvJ 5 mei 2011, zaak C-434/09, *McCarthy*, ECLI:EU:C:2011:277, punt 47; HvJ 10 mei 2017, zaak C-133/15, *Chavez-Vilchez*, ECLI:EU:C:2017:354, punt 61; HvJ 30 juni 2016, zaak C-115/15, *NA*, ECLI:EU:C:2016:487, punt 71.

25 M. van den Brink, ‘The Origins and the Potential Federalising Effects of the Substance of Rights Test’, in: D. Kochenov (red.), *EU Citizenship and Federalism: the role of rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 83.

26 *Rottmann*, punt 42.

27 *Ruiz Zambrano*, punt 42; *Rendón Marín*, punt 71; *Dereci*, punt 64; *McCarthy*, punt 47; *Chavez-Vilchez*, punt 61; *NA*, punt 71.

28 *Rottmann*, punt 55, *Rendón Marín*, punt 81.

29 *Rottmann*, punt 55-56. Bij de Unierechtelijke evenredigheidstoets dient de nationale rechter vooral rekening te houden met het verlies van de rechten gekoppeld aan het Unieburgerschap.

30 Zie ook: W. Sauter, ‘Proportionality in EU law: A Balancing Act?’, in: C. Barnard e.a. (red.), *Cambridge yearbook of European legal studies 2012-2013*, Oxford: Hart Publishing 2013, p. 439-466.

31 *Rottmann*, punt 51 jo. 54.

32 *Rottmann*, punt 51. Het is belangrijk om te benadrukken dat *Rottmann* de Duitse nationaliteit had verkregen door middel van bedrog. Het arrest is daarmee gewezen in het kader van bedrog.

33 *Rendón Marín*, punt 81; *CS*, punt 36.

34 *Rottmann*, punt 55; *Rendón Marín*, punt 81; *CS*, punt 36. *Rendón Marín* en *CS* zien op het verlies van het effectief genot van Unieburgerschap wegens een strafrechtelijke gedraging van een derdelander. In *Rottmann* was de intrekking van het Unieburgerschap het gevolg van bedrog; bedriegen is een gedraging.

35 *Rottmann*, punt 56.

36 *Rottmann*, punt 56.

37 Opmerkenswaardig in dit kader is dat *Rendón Marín* en *CS* enerzijds en *Rottmann* anderzijds niet geheel op gelijke voet kunnen worden behandeld. In *Rottmann* ging het immers om intrekking van Unieburgerschap, en in *Rendon Marín* en *CS* draaide het om beperking van de daaraan verbonden rechten. Daartegenover staat echter dat in de drie gevallen dezelfde ernstige gevolgen kunnen ontstaan voor het verblijfsrecht van Unieburgers. Hierdoor is het goed te beargumenteren dat dezelfde belangen in acht moeten worden genomen bij een Unierechtelijke evenredigheidstoets van nationale maatregelen inhoudende een intrekking van het Unieburgerschap indien de nationale maatregel een vergaande beperking van de aan het Unieburgerschap verbonden rechten met zich brengt. Zie bijvoorbeeld Conclusie A-G M. Szpunar 4 februari 2016 bij *Rendón Marín*, en *CS*, ECLI:EU:C:2016:75, punt 130.

38 *Rendón Marín*, punt 81; *CS*, punt 36.

39 *Rendón Marín*, punt 85, *CS*, punt 41.

40 *Rendón Marín*, punt 86; *CS*, punt 42.

41 Zoals A-G Szpunar bij de zaken *Rendón Marín* en *CS* terecht opmerkt, is het onwenselijk om beperkingen van art. 20 VWEU en de Verblijfsrichtlijn om redenen van openbare orde of openbare veiligheid inconsistent te behandelen (punten 151-153). Een verblijfsrecht kan immers in sommige gevallen worden afgeleid van art. 20 VWEU en de Verblijfsrichtlijn. Hierdoor kan inconsistentie ontstaan tussen geoorloofde beperkingen van hetzelfde recht. Het Hof van Justitie lijkt het standpunt van de A-G te volgen. Zie ook P.J. Neuvonen, 'EU citizenship and its "very specific" essence: Rendón Marin and CS', *Common Market Law Review* 2017, nr. 54, p. 1215. Zie over de Verblijfsrichtlijn: H. Oosterom-Staples, 'Over openbare veiligheid in het migratierecht; het prijskaartje voor onze vrijheid?', *NtEr* 2017/7, p. 165-172.

42 Voor een nadere invulling van de Unierechtelijke evenredigheidstoets in zijn algemeenheid zie: C.J. Wolswinkel, 'Is het gras bij de burens groener? Over de (on)mogelijkheid van territoriale samenhang binnen lidstaten', *NtEr* 2014/8, p. 257-263; Sauter 2013, p. 439-466.

43 Van den Brink 2017, p. 92.

44 Van den Brink 2017, p. 92; Bundesverwaltungsgericht 11 november 2011, ECLI:DE:BVerwG:2010:11111OU5C12.10.0, punt 36.

45 Bundesverwaltungsgericht 11 november 2011, ECLI:DE:BVerwG:2010:11111OU5C12.10.0, punt 35.

46 Voor de verschillen in uitoefening van de verbonden rechten aan het Unieburgerschap tussen lidstaten zie: H. van Eijken en P. Phoa, 'D7.3 Report on the results of case study (i): Exploring obstacles in exercising core citizenship rights', 2016, zie <<http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/D7.3-FINAL.pdf>>.

47 Zie voetnoot 36. Hier is aangekaart dat *Rendón Marín* en *CS* enerzijds en *Rottmann* anderzijds niet geheel op gelijke voet kunnen worden behandeld. Het is onduidelijk of de Unierechtelijke evenredigheidstoets dezelfde is in beide gevallen, namelijk de intrekking van het Unieburgerschap of een beperking van de daaraan verbonden rechten.

48 ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1098.

49 Over de betekenis van de parlementaire geschiedenis voor de uitleg van de wet, zie: W. Snijders, 'Parlementaire geschiedenis: zin en onzin', *WPNR* 2008, 6774.

50 Art. 50 lid 2 VEU.

51 Raad van de Europese Unie, Richtsnoeren voor de onderhandelingen over een akkoord met het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland over de voorwaarden voor zijn terugtrekking uit de Europese Unie, 22 mei 2017, XT 21016/17, ADD 1 REV 2, Brussel, te raadplegen via: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/nl/pdf>>, p. 5.

52 Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, 19 maart 2018, TF50 (2018) 35. Overeengekomen is bijvoorbeeld in art. 4 lid 1 van de conceptversie van het onderhandelingsakkoord '(...) Union citizens and United Kingdom nationals shall be able to rely directly on the provisions contained or referred to in Part Two. Any provisions inconsistent or incompatible with this Part shall be disapplied'.

53 Zie ook: D. Kochenov, *EU Citizenship and Withdrawals from the Union: How Inevitable is the Radical Downgrading of Rights?*, LEQS Discussion Paper Series, vol. 2016, nr. 111, London: European Institute, London School of Economics and Political Science.

54 Zie ook P. Mindus, *European Citizenship after Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence*, Palgrave Macmillan Springer Nature, Cham, 2017. Patricia Mindus verschaft in haar monografie een treffend voorbeeld over de problematiek rondom het Unieburgerschap na Brexit. Zij omschrijft een situatie van een Britse

burger die op grond van het Unieburgerschap een ambt bekleedt in de lokale politiek van een Unielidstaat en als gevolg van Brexit het Unieburgerschap en dus het politieke ambt verliest. Indien deze Britse zich richt tot de rechter van de desbetreffende lidstaat, kan de rechter in kwestie een prejudiciële vraag richten tot het Hof van Justitie over het hanteren van een Unierechtelijke evenredigheidstoets ten aanzien van het verlies van het Unieburgerschap van de Britse burger.

55 ‘Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid’; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, 3, p. 1.

56 *CS*, punt 39; HvJ 22 mei 2012, zaak C-348/09, *P.I.*, ECLI:EU:C:2012:300, punt 33; HvJ 26 november 2002, zaak C-100/01, *Oteiza Olazabal*, ECLI:EU:C:2002:712, punt 12 en 35.

57 *Rendón Marín*, punt 81; *CS*, punt 36.

58 *Kamerstukken II* 2015/2016, 34356, 3, p. 7.

59 Oosterom-Staples 2017, p. 172.