

Vergaderjaar 2010–2011

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1408

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2011

Op 8 maart 2011 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie te Luxemburg (verder: EU-Hof) antwoord gegeven op de prejudiciële vragen, die waren gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brussel in de zaak Ruiz Zambrano (C-34/09).

Met deze brief informeer ik u, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over het arrest van het EU-Hof, over de gevolgen van het arrest voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid en over de stand van zaken in andere EU-lidstaten.

Het arrest

De zaak betrof een Colombiaans echtpaar wier asielverzoek in België was afgewezen. Tijdens hun verblijf in België hebben zij twee kinderen gekregen. Deze kinderen hebben op grond van de Belgische wetgeving toentertijd de Belgische nationaliteit verkregen, omdat de ouders niet de formaliteiten hadden vervuld om voor hen de Colombiaanse nationaliteit te verkrijgen en de kinderen ten gevolge hiervan staatloos zouden zijn. Omdat de kinderen de Belgische nationaliteit hebben, hebben de kinderen tevens de status van «burger van de Unie» zoals bedoeld in artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (oud artikel 17 van het EG-verdrag).¹

Het EU-Hof stelt vast dat de minderjarige kinderen geen gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer binnen de Europese Unie, omdat ze alleen in België hebben gewoond. Zij kunnen dus geen rechten ontlenen aan de gunstige bepalingen van richtlijn 2004/38/EG betreffende het vrij verkeer van burgers van de Unie. Deze richtlijn is niet van toepassing op hun situatie. Het EU-Hof knoopt voor het vervolg van de redenering rechtstreeks aan bij artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Het EU-Hof benadrukt dat het hier gaat om jonge kinderen, die volledig afhankelijk zijn van hun ouders. Wanneer aan de ouders van Colombi-

¹ Artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie luidt als volgt:

«1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere, a) het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;

b) het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat;

c) het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat;

d) het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten, zich tot de Europese ombudsman te wenden, alsook zich in een van de talen van de Verdragen tot de instellingen en de adviesorganen van de Unie te richten en in die taal antwoord te krijgen. Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld».

aanse nationaliteit een verblijfsrecht wordt ontzegd, zouden ook de kinderen België moeten verlaten. Dit is ook het geval als hun vader geen arbeidsvergunning krijgt en het gezin het risico loopt niet over voldoende middelen van bestaan te beschikken. De kinderen zouden dan worden verplicht om het grondgebied van de Europese Unie te verlaten. Daardoor zullen de kinderen in de feitelijke onmogelijkheid verkeren de rechten uit te oefenen die zij aan hun status van EU-burger kunnen ontleen. Om die reden acht het EU-Hof het in strijd met artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat EU-lidstaten het verblijf van personen in dezelfde situatie als Zambrano ontzeggen. Evenmin mogen de EU-lidstaten deze personen een arbeidsvergunning weigeren.

Het onderliggende geschil betrof overigens geen vreemdelingenrechtelijk geschil, doch ging over de vraag of terecht een werkloosheidsuitkering is geweigerd aan Ruiz Zambrano, terwijl hij heeft gewerkt in België, waarbij wettelijke sociale zekerheidsbijdragen werden ingehouden op zijn loon. Volgens de Belgische wetgeving wordt alleen een werkloosheidsuitkering verstrekt als betrokkene legaal in België verblijft en werkt.

Gevolgen voor Nederlands vreemdelingenbeleid

De vraag die zich voordoet is of de situatie in de zaak Zambrano zich ook in Nederland voordoet of kan voordoen.

Eerdere jurisprudentie van het EU-Hof bevestigde dat het burgerschap van de Unie niet tot doel heeft de werkingsfeer van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie uit te breiden tot een zuiver interne situatie, die geen enkel aanknopingspunt met het EU-recht heeft. Dit volgt onder meer uit de zaak Rita Mariano (C-217/08), de zaak Avello (C-148/02), de zaak Carpenter (C-60/00), de zaak Rüffler (C-544/07), de zaak Chen (C-200/02) en de zaak Schempp (C-403/043). Nederland heeft geïntervenieerd in de zaak Zambrano. Nederland, de andere lidstaten die hebben geïntervenieerd en de Europese Commissie hebben kort gezegd betoogd dat in de zaak Zambrano sprake is van een zuiver interne situatie, die geen enkel aanknopingspunt met het EU-recht heeft.

In dit arrest beslist het EU-Hof dat er, ondanks dat er geen sprake is van een uitoefening van het recht op vrij verkeer, wel een aanknopingspunt is met het EU-recht. Voor het eerst wordt het aanknopingspunt rechtstreeks gevonden in het burgerschap van de Unie. De motivering van de uitspraak is zeer summier. Hieruit leid ik af dat het EU-Hof vooral beoogd heeft een oplossing te bieden voor de specifieke casus van de minderjarige kinderen met de Belgische nationaliteit van het echtpaar Zambrano, dat de Colombiaanse nationaliteit heeft en die allen in België verblijven.

Het EU-Hof benadrukt dat alleen de EU-lidstaten bevoegd zijn de voorwaarden tot verkrijging van de nationaliteit van een EU-lidstaat vast te stellen. Gelet op artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van de Rijkswet op het Nederlanderschap is verkrijging van het Nederlanderschap van de kinderen in de situatie waarop het arrest betrekking heeft, niet mogelijk. Dit omdat staatloze kinderen niet bij geboorte de Nederlandse nationaliteit verkrijgen, maar een recht hebben om, na drie jaar toelating en hoofdverblijf, te opteren voor het Nederlanderschap. Met de eis van toelating wordt gegarandeerd dat alleen wanneer er een verblijfsrecht is in de vorm van een geldige verblijfsvergunning het Nederlanderschap kan worden verkregen. Kinderen als de twee in België geboren kinderen van het echtpaar Zambrano voldoen niet aan de voorwaarde van drie jaar toelating.

Wel kan zich de – naar mijn mening uitzonderlijke – situatie voordoen, dat er ouders zijn met de nationaliteit van een derde land, die in Nederland verblijven met een minderjarig kind dat ten tijde van de geboorte staatloos was en na drie jaar toelating en hoofdverblijf hier te lande de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen door middel van optie. Indien deze ouders na de optieverklaring van hun kind niet (meer) zouden beschikken over een geldige verblijfsvergunning voor Nederland zal, als het minderjarige kind verder volledig afhankelijk is van zijn ouders, Nederland moeten instemmen met het verblijf van de ouders in Nederland.

Op dit moment zie ik geen aanleiding om meer gevolgen aan de uitspraak te verbinden, dan die waartoe de individuele feiten en omstandigheden van het arrest van het EU-Hof rechtstreeks aanleiding geven. Indien (vervolg)uitspraken van het EU-Hof aanleiding zijn voor verdergaande gevolgen, zal ik deze uitspraken vanzelfsprekend met het oog op mogelijke aanpassing van de Nederlandse vreemdelingenwet en -regelgeving bezien.

Andere EU-lidstaten en Europese Commissie

Op dit moment beschik ik nog niet over gedetailleerde informatie over de conclusies, die andere EU-lidstaten en de Europese Commissie verbinden aan de uitspraak. Daarvoor is het ook nog vroeg. In de loop van de komende weken zal blijken of andere landen mijn interpretatie van de uitspraak delen. Informatie hierover wordt bilateraal uitgewisseld en ook via een speciale bijeenkomst van de expert groep vrij verkeer bij de Europese Commissie, waarin ook Nederland participeert.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers