



Datum van
inontvangstneming

:

19/06/2017

201504577/1/A3, 201507057/1/A3,
201508588/1/A3 en 201601993/1/A3.
Datum uitspraak: 19 april 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op de hoger beroepen van:

[REDACTED]

appellanten,

tegen onderscheidenlijk de uitspraken van de rechtbank Den Haag
van 24 april 2015 in zaak nr. 14/9924, van 16 juli 2015 in zaak
nr. 15/2799, van 6 oktober 2015 in zaak nr. 15/2898 en van
4 februari 2016 in zaak nr. 15/5798, in de gedingen tussen:

[REDACTED]

en

de minister van Buitenlandse Zaken.

CURIA GRIFFE
Luxembourg

Entrée 27 APR 2017

Ingeschreven in het register van het
Hof van Justitie onder nr. 1.048.193

Luxemburg 27. 04. 2017 De Griffier,
voor deze

Fax/E-mail: [signature]
Maria Manuela Ferreira

Neergelegd op 27.04.2017 Hoofdadministrateur

Procesverloop

Bij vier afzonderlijke besluiten van 2 mei 2014, 16 september 2014, 20 januari 2015 en 23 februari 2015 heeft de minister de aanvragen van [REDACTED] om een nationaal paspoort buiten behandeling gesteld.

Bij vier afzonderlijke besluiten van 16 juli 2014, 5 maart 2015, 16 maart 2015 en 26 juni 2015 heeft de minister de door [REDACTED] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij afzonderlijke uitspraken van onderscheidenlijk 24 april 2015, 16 juli 2015 en van 6 oktober 2015 heeft de rechtbank Den Haag de door [REDACTED] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 4 februari 2016 heeft de rechtbank Den Haag het door [REDACTED] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 26 juni 2015 vernietigd, en bepaald dat de rechtsgevolgen daarvan in stand blijven. Deze uitspraken zijn aangehecht.

Tegen deze uitspraken hebben onderscheidenlijk [REDACTED] en [REDACTED] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft onderscheiden schriftelijke uiteenzettingen ingediend.

[REDACTED] en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken gevoegd ter zitting behandeld op 22 september 2016, waar [REDACTED], vertegenwoordigd door mr. A. van Rosmalen, [REDACTED], beiden bijgestaan door mr. E. Derksen, advocaat te Arnhem, [REDACTED], vertegenwoordigd door mr. A. Simicevic, advocaat te Rotterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. S. van Dinter, I.S. IJserinkhuijsen, en mr. J.M. Hoogveld, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en [REDACTED] en de minister schriftelijk medegedeeld dat zij overweegt om het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen. Daarbij is de tekst van de overwogen vragen aan hen toegestuurd.

Bij brieven van 24 februari 2017, 8 maart 2017 en 9 maart 2017 hebben onderscheidenlijk [REDACTED], hierop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. [REDACTED] is op [REDACTED]. Vanaf haar geboorte bezit zij zowel de Nederlandse als de Canadese nationaliteit. Op 29 augustus 2002 werd zij meerderjarig. [REDACTED] bezat een nationaal paspoort dat was afgegeven op 9 mei 2003 en geldig was tot 9 mei 2008. Op 25 april 2014 heeft zij een aanvraag om een nationaal paspoort ingediend bij het Nederlandse consulaat te Calgary, Canada.

[REDACTED]. Op 21 mei 1985 heeft zij zich in Zwitserland gevestigd. Op 7 april 1988 is zij getrouwd met [REDACTED], die de Zwitserse nationaliteit bezat. Als gevolg van dat huwelijk heeft [REDACTED] ook de Zwitserse nationaliteit verkregen. Zij bezat een nationaal paspoort dat was afgegeven op 10 juli 2000 en geldig was tot 10 juli 2005. Op 8 september 2014 heeft [REDACTED] een aanvraag om een nationaal paspoort ingediend bij de Nederlandse ambassade in Bern.

[REDACTED] is op [REDACTED] geboren in Teheran, Iran. Zij bezit door geboorte de Iraanse nationaliteit. Bij Koninklijk Besluit van 3 september 1999 heeft zij tevens het Nederlanderschap verkregen, waarna zij een dubbele nationaliteit had. Op 6 oktober 1999 is haar voor het laatst een Nederlands paspoort verstrekt, dat geldig was tot 6 oktober 2004. Op 3 december 2002 werd de Basisregistratie Personen opgeschort wegens haar emigratie. Sinds deze datum heeft [REDACTED] kennelijk onafgebroken hoofdverblijf gehad in Iran. Op 29 oktober 2014 heeft zij een aanvraag om een nationaal paspoort ingediend bij de Nederlandse ambassade in Teheran.

[REDACTED] is op [REDACTED] geboren in [REDACTED]. Zij verkreeg door geboorte het Nederlanderschap vanwege haar bipatride moeder [REDACTED] (hier voornoemd), alsmede de Zwitserse nationaliteit vanwege haar Zwitserse vader [REDACTED]. Aan [REDACTED] is nimmer een Nederlands paspoort verstrekt. Wel heeft zij als minderjarige bijgeschreven gestaan in het paspoort van haar moeder dat was afgegeven op 10 juli 2000 en geldig was tot 10 juli 2005. Op [REDACTED] meerderjarig geworden. Op 8 september 2014 heeft zij, tegelijkertijd met haar moeder, een aanvraag om een nationaal paspoort ingediend bij de Nederlandse ambassade in Bern.

1.1. [REDACTED] zijn allen in het bezit van een vreemde nationaliteit, dat wil zeggen: een andere nationaliteit dan de Nederlandse. Zij kunnen zich er niet mee verenigen dat de minister hun aanvragen om een nationaal paspoort buiten behandeling heeft gesteld omdat zij geen Nederlander meer zouden zijn. Volgens hen is het in de wet opgenomen rechtsgevolg dat zij van rechtswege het Nederlanderschap hebben verloren, in strijd met het recht van de Europese Unie.

Het nationale wettelijk kader

2. Artikel 9, eerste lid, van de Paspoortwet luidt: Iedere Nederlander heeft binnen de grenzen bij deze wet bepaald, recht op een nationaal paspoort, geldig voor tien jaren en voor alle landen.

Artikel 9, eerste lid, van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001, luidt: Voor het verkrijgen van de nodige zekerheid over het Nederlanderschap van de aanvrager wordt gebruik gemaakt van het door deze overgelegde Nederlandse reisdocument, alsmede van de door de

aanvrager bij de aanvraag verstrekte gegevens.

Artikel 9, tweede lid, luidt: Indien de aanvrager niet in staat is een eerder uitgereikt Nederlands reisdocument over te leggen, worden de in de reisdocumentenadministratie opgenomen gegevens behorende bij het eerder aan betrokkene uitgereikte reisdocument, niet zijnde een nooddocument, geraadpleegd.

Artikel 9, derde lid, luidt: Berusten de in het tweede lid bedoelde gegevens bij een andere autoriteit, dan wordt deze verzocht om kosteloze verstrekking van een afschrift van de gevraagde gegevens uit de reisdocumentenadministratie. In de aanvraag wordt vermeld bij welke autoriteit de gegevens zijn opgevraagd.

Artikel 9, vierde lid, luidt: Indien onzekerheid blijft bestaan over het Nederlanderschap van de aanvrager wordt daarnaar een gericht onderzoek ingesteld. Dit onderzoek omvat zoveel mogelijk verificatie van de nationaliteit met behulp van door de aanvrager over te leggen documenten die zijn afgegeven door een bevoegde autoriteit, waaronder zijn geboorteakte, en eventuele andere bewijsstukken.

Artikel 52, eerste lid, luidt: Een aanvraag waarbij niet is voldaan aan het bepaalde in de artikelen 9 tot en met 51, wordt niet in behandeling genomen.

3. Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN), luidt: Na het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring verkrijgt door een bevestiging als bedoeld in het derde lid het Nederlanderschap: de meerderjarige vreemdeling die te eniger tijd het Nederlanderschap of de staat van Nederlands onderdaan-niet-Nederlander heeft bezeten en in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba tenminste één jaar toelating voor onbepaalde tijd en hoofdverblijf heeft tenzij hij het Nederlanderschap heeft verloren op grond van artikel 15, eerste lid, onder d of f.

Artikel 15, eerste lid, van de RWN luidt: Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren:

- a. door het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit;
- b. door het afleggen van een verklaring van afstand;
- 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;
- d. door intrekking door Onze Minister van het besluit waarbij het Nederlanderschap is verleend, welke kan plaatsvinden, indien de betrokkene heeft nagelaten na de totstandkoming van zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen;
- e. indien hij zich vrijwillig in vreemde krijgsmacht begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een

bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is;

f. door intrekking door Onze Minister van het besluit waarbij de verkrijging van het Nederlanderschap is bevestigd, welke kan plaatsvinden, indien de vreemdeling als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder e, heeft nagelaten na de verkrijging van het Nederlanderschap het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen.

Artikel 15, tweede lid, luidt: Het eerste lid, aanhef en onder a, is niet van toepassing op de verkrijger

a. die in het land van die andere nationaliteit is geboren en daar ten tijde van de verkrijging zijn hoofdverblijf heeft;

b. die voor het bereiken van de meerderjarige leeftijd gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijf jaren in het land van die andere nationaliteit zijn hoofdverblijf heeft gehad; of

c. die gehuwd is met een persoon die die andere nationaliteit bezit.

Artikel 15, derde lid, luidt: De periode bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt geacht niet te zijn onderbroken indien de betrokkene gedurende een periode korter dan één jaar zijn hoofdverblijf in Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten heeft, dan wel in de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is.

Artikel 15, vierde lid, luidt: De periode, bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt gestuit door de verstrekking van een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel van een reisdocument of Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet. Vanaf de dag der verstrekking begint een nieuwe periode van tien jaren te lopen.

Artikel 16, eerste lid, van de RWN luidt: Het Nederlanderschap gaat voor een minderjarige verloren:

a. door gerechtelijke vaststelling van het ouderschap, erkenning, wettiging of adoptie door een vreemdeling, indien hij diens nationaliteit daardoor verkrijgt, of deze reeds bezit;

b. door het afleggen van een verklaring van afstand, indien hij de nationaliteit bezit van zijn vader, moeder of adoptiefouder als bedoeld in artikel 11, achtste lid;

c. indien zijn vader of moeder vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgt en hij in deze verkrijging deelt of deze nationaliteit reeds bezit;

d. indien zijn vader of moeder het Nederlanderschap verliest ingevolge artikel 15, eerste lid, onder b, c of d, of ingevolge artikel 15A;

e. indien hij zelfstandig dezelfde nationaliteit verkrijgt als zijn vader of moeder.

Voor de toepassing van de onderdelen c, d en e wordt onder vader of moeder mede verstaan de adoptiefouder aan wie de minderjarige het Nederlanderschap ontleent, en de persoon die mede het gezamenlijk gezag over de minderjarige uitoefent en aan wie hij het Nederlanderschap ontleent. De in onderdeel b bedoelde verklaring van afstand heeft geen rechtsgevolg dan nadat de minderjarige die de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt en, op diens verzoek, de ouder die geen wettelijk vertegenwoordiger is, daarover zijn gehoord. Geen afstand is mogelijk indien het kind en die ouder daartegen bedenkingen hebben. De minderjarige die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt, legt de verklaring van afstand zelfstandig af en kan daarin niet worden vertegenwoordigd.

Artikel 16, tweede lid, van de RWN luidt: Het verlies van het

Nederlanderschap, bedoeld in het eerste lid treedt niet in:

- a. indien en zolang een ouder het Nederlandschap bezit;
- b. door het overlijden van een ouder na het tijdstip waarop krachtens het eerste lid het verlies van het Nederlandschap zou intreden;
- c. indien een ouder als Nederlander is overleden vóór het tijdstip waarop krachtens het eerste lid het verlies van het Nederlandschap zou intreden;
- d. indien de minderjarige voldoet aan artikel 3, derde lid, of artikel 2, onder a, van de wet van 12 december 1892 op het Nederlandschap en het ingezetenschap (Stb.268), behoudens in het geval bedoeld in het eerste lid onder b;
- e. indien de minderjarige in het land van de door hem verkregen nationaliteit is geboren en daar ten tijde van de verkrijging zijn hoofdverblijf heeft, behoudens in het geval bedoeld in het eerste lid onder b;
- f. indien de minderjarige gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijf jaren in het land van de door hem verkregen nationaliteit zijn hoofdverblijf heeft of gehad heeft, behoudens in het geval bedoeld in het eerste lid onder b; of
- g. indien in het geval in het eerste lid, onder e, bedoeld een ouder op het tijdstip van de verkrijging Nederlander is.

Voor de toepassing van de onderdelen a, b, c en g wordt onder een ouder mede verstaan de adoptiefouder als bedoeld in artikel 11, achtste lid, en de persoon die mede het gezamenlijk gezag over de minderjarige uitoefent en aan wie hij het Nederlandschap ontleent.

Artikel 17, eerste lid, van de RWN luidt: Een ieder die, buiten een bij enige in een der delen van het Koninkrijk gevestigde rechterlijke instantie of een in administratief beroep aanhangige zaak, daarbij onmiddellijk belang heeft, kan bij de rechtbank te 's-Gravenhage of, indien hij in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba woonachtig is, bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een verzoek indienen tot vaststelling van zijn Nederlandschap of tot vaststelling dat hij het Nederlandschap niet bezit. Het verzoek kan ook strekken tot de vaststelling dat de betrokkene op een bepaald tijdstip het Nederlandschap al dan niet bezat.

4. De grondslag voor de verstrekking van een nationaal paspoort is gelegen in artikel 9, eerste lid, van de Paspoortwet, waarin kort gezegd is bepaald dat iedere Nederlander in beginsel recht heeft op een nationaal paspoort. Indien het Nederlandschap niet kan worden vastgesteld, dan wordt de aanvraag ingevolge artikel 52, eerste lid, van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 niet in behandeling genomen. De RWN bepaalt hoe een persoon de Nederlandse nationaliteit verkrijgt, bezit, of verliest. Onder meer in artikel 15 van de RWN is vastgelegd hoe het Nederlandschap voor een meerderjarige verloren kan gaan; onder meer in artikel 16 van de RWN is dat vastgelegd ten aanzien van de minderjarige. De verliesgronden in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, en in artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN brengen onder bepaalde voorwaarden met zich dat de Nederlandse nationaliteit van rechtswege verloren gaat.

De in artikel 15, eerste lid, onder c, van de RWN genoemde periode

van tien jaar vangt gelet op artikel IV van de Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap (verkrijging, verlening en verlies van het Nederlanderschap) niet eerder aan dan op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet, te weten op 1 april 2003. Dit brengt met zich dat het Nederlanderschap voor de meerderjarige die op 1 april 2013 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, verloren gaat. Gelet op artikel 15, vierde lid, van de RWN kan de periode, bedoeld in het eerste lid, onder c, worden gestuit door de verstrekking van een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel van een reisdocument of Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet. Vanaf de dag van de verstrekking begint een nieuwe periode van tien jaren te lopen.

De bestreden besluiten

5. Aan de in beroep bestreden besluiten heeft de minister ten grondslag gelegd dat [REDACTED] het Nederlanderschap van rechtswege hebben verloren. [REDACTED] hebben allen gedurende een periode van minimaal tien jaar onafgebroken het hoofdverblijf gehad buiten Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten, dan wel buiten de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is. Daarnaast bezaten zij gedurende die tijd ook een andere nationaliteit. Verder is hun in die periode geen Nederlands reisdocument, Nederlandse identiteitskaart of een verklaring omtrent bezit van het Nederlanderschap verstrekt. Gelet op artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN is het Nederlanderschap daarom voor hen verloren gegaan. Volgens de minister heeft de moeder van [REDACTED] op 1 april 2013 van rechtswege haar Nederlandse nationaliteit verloren, waardoor Duboux – toen nog minderjarig – op dat moment op grond van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN, van rechtswege haar Nederlandse nationaliteit verloor. Omdat een nationaal paspoort alleen aan Nederlanders wordt verstrekt en [REDACTED] dat niet meer waren, heeft de minister zijn besluiten van 2 mei 2014, 16 september 2014, 20 januari 2015 en 23 februari 2015 gehandhaafd.

Het vaststellen van het Nederlanderschap in de paspoortprocedure

6. Alvorens toe te komen aan de te stellen prejudiciële vragen, dient de Afdeling een aspect van het geschil te beoordelen dat van belang is voor de nationale procedure, maar niet relevant is voor het stellen en beantwoorden van de prejudiciële vragen. De beoordeling van dit nationale aspect volgt in de overwegingen 7 tot en met 8.

7. De rechtbank heeft in de onderscheidenlijke uitspraken – samengevat – geoordeeld dat de minister niet anders kon dan een negatieve beslissing nemen op de aanvragen om een nationaal paspoort. Hiertoe heeft de rechtbank overwogen dat de bevoegdheid van de minister slechts betrekking heeft op het afgeven van een reisdocument in het geval dat de

aanvrager de Nederlandse nationaliteit bezit. Omdat de minister geen beslissing kan nemen over het verlies van het Nederlandschap van rechtswege, is hij evenmin bevoegd om de door [REDACTED] naar voren gebrachte gronden inhoudelijk te beoordelen, aldus de rechtbank. Een dergelijke beoordeling dient volgens de rechtbank te geschieden door de civiele rechter naar aanleiding van een verzoek tot vaststelling van het Nederlandschap op grond van artikel 17 van de RWN. De beroepsgronden met betrekking tot het verliezen van de Nederlandse nationaliteit heeft de rechtbank in die zaken om die reden niet besproken. Voor een belangenafweging of een evenredigheidstoetsing is volgens de rechtbank in deze procedure geen ruimte.

7.1. [REDACTED] voeren in hoger beroep aan dat de minister wel degelijk een beslissing kan nemen over het verlies van het Nederlandschap. Dit behoeft niet slechts door de burgerlijke rechter door middel van een procedure op grond van artikel 17 van de RWN te gebeuren, zoals minister en rechtbank stellen. Ook al treedt het rechtsgevolg van rechtswege in, dan dient alsnog een toetsing aan het recht van de Europese Unie plaats te vinden. In dit verband wijzen zij op de uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4053.

[REDACTED] voert in hoger beroep aan dat de rechtbank ten onrechte heeft nagelaten te beoordelen of de Paspoortwet en de RWN in strijd zijn met hogere regelgeving, te weten het recht van de Europese Unie. Ook Saleh Abady voert aan de rechtbank heeft miskend dat de minister vanwege het verlies van het Unieburgerschap ten gevolge van het verlies van het Nederlandschap van rechtswege, aan het evenredigheidsbeginsel had moeten toetsen.

7.2. In de door [REDACTED] genoemde uitspraak van de Afdeling van 12 november 2014 is overwogen dat bij de beslissing op de aanvraag om een paspoort mede dient te worden vastgesteld of de aanvrager het Nederlandschap bezit en dat het niet de exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechter is om het Nederlandschap vast te stellen. Dit volgt uit artikel 17, eerste lid, van de RWN, gelezen in verbinding met artikel 9 van de Paspoortwet. De minister dient bij de beslissing op de aanvraag om een paspoort vast te stellen of de aanvrager het Nederlandschap bezit en de rechtbank dient vervolgens bij de beslissing op het bij haar aanhangige beroep te beoordelen of het standpunt van de minister over de vraag of de aanvrager het Nederlandschap bezit, juist is, zo volgt uit die uitspraak. De Afdeling heeft daarvoor steun gevonden in de Memorie van Antwoord bij de wijziging van de RWN (TK 1982-1983, 16 947, nr. 7, blz. 32). Uit de uitspraak van 12 november 2014 volgt derhalve dat de minister eenzelfde beslissingsbevoegdheid toekomt als de burgerlijke rechter in de procedure op grond van artikel 17 van de RWN en dat de minister bij de besluitvorming in de paspoortprocedure daadwerkelijk zelf het Nederlandschap dient vast te stellen. De minister dient dan ook een volledige afweging 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 [REDACTED] het Nederlandschap

desondanks hebben behouden vanwege het evenredigheidsbeginsel zoals dat is vervat in het recht van de Europese Unie.

De minister heeft – ter onderbouwing van zijn stelling dat de discussie over het nationaliteitsrecht in het licht van het Europees recht thuishoort in een procedure op grond van artikel 17 van de RWN – verwezen naar de conclusie van de advocaat-generaal mr. P. Vlas bij de Hoge Raad van 1 juni 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BW1257 en de beschikking van de Hoge Raad van dezelfde datum, ECLI:NL:HR:2012:BW1257. In die situatie was onder meer aan de orde dat aan de betrokkene, die op grond van artikel 17 van de RWN om vaststelling van het Nederlanderschap heeft verzocht, tot twee keer toe (abusievelijk) een Nederlands paspoort is verstrekt. In de beschikking, in samenhang gelezen met de conclusie, is geoordeeld dat de wijzen waarop het Nederlanderschap kan worden verkregen limitatief in de wet zijn opgenomen en dat de rechtbank daarom terecht de omstandigheid dat aan betrokkene een Nederlands paspoort is verstrekt, niet van belang heeft geacht. De Afdeling deelt het oordeel als vervat in de beschikking en conclusie dat het bezit van een Nederlands paspoort er niet toe verplicht die betrokkene als Nederlander aan te merken. De RWN bevat daartoe immers geen bepaling. Anders dan de minister kennelijk veronderstelt, brengt de vorenstaande omgekeerde situatie niet met zich dat het Nederlanderschap niet – naast de procedure op grond van artikel 17 van de RWN – tevens in de paspoortprocedure kan worden vastgesteld. De Afdeling wijst er in dit verband bovendien op dat het paspoort, gelet op artikel 9, eerste lid, van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001, kan worden gebruikt om de nodige zekerheid te verkrijgen over het Nederlanderschap van een betrokkene.

De rechtbank heeft het vorenstaande in de vier uitspraken miskend. Deze betogen slagen.

8. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is de rechtbank wegens het aanleggen van een onjuiste toetsingsmaatstaf ten onrechte niet toegekomen aan de beoordeling van de in beroep aangevoerde gronden. De hoger beroepen van [REDACTED] zijn daarom gegrond en de aangevallen uitspraken komen, wat betreft [REDACTED], geheel, en wat betreft [REDACTED], voor zover aangevallen, voor vernietiging in aanmerking. Doende hetgeen de rechtbank in de vier uitspraken had behoren te doen, zal de Afdeling alsnog de beroepen beoordelen.

Het verlies van het burgerschap van de Unie

Recht van de Europese Unie

9. Artikel 20, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) luidt: 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.

Artikel 20, tweede lid, luidt: 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.

Artikel 21, eerste lid, luidt: Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

Artikel 21, tweede lid, luidt: Indien een optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om deze doelstelling te verwezenlijken en de Verdragen niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, kunnen het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure bepalingen vaststellen die de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken.

Artikel 21, derde lid, luidt: Ter verwezenlijking van dezelfde doelstellingen als in lid 1 genoemd en tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, kan de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, maatregelen inzake sociale zekerheid en sociale bescherming vaststellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.

Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) luidt: Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.

Artikel 24, eerste lid, luidt: Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in aangelegenheden die hen betreffen wordt passend belang gehecht in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid.

Artikel 24, tweede lid, luidt: Bij alle handelingen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.

Europees Verdrag inzake Nationaliteit

10. Artikel 7, eerste lid, van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit luidt: Een Staat die Partij is, mag in zijn nationale wetgeving niet voorzien in het verlies van zijn nationaliteit van rechtswege of op initiatief van de Staat die Partij is, behoudens in de volgende gevallen:

- a. vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit;
- b. verkrijging van de nationaliteit van de Staat die Partij is, door middel van aan de aanvrager toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit;
- c. het vrijwillig in vreemde krijgsdienst treden;
- d. gedrag dat de essentiële belangen van de Staat die Partij is, ernstig schaadt;
- e. het ontbreken van een effectieve band tussen de Staat die Partij is, en een onderdaan die zijn gewone verblijf in het buitenland heeft;
- f. wanneer tijdens de minderjarigheid van een kind wordt vastgesteld dat niet meer wordt voldaan aan de in de nationale wetgeving vastgestelde voorwaarden die hebben geleid tot de verkrijging van rechtswege van de nationaliteit van de Staat die Partij is;
- g. adoptie van een kind indien het kind de buitenlandse nationaliteit van een of beide adoptiefouders verkrijgt of bezit.

Artikel 7, tweede lid, luidt: Een Staat die Partij is, kan voorzien in het verlies van zijn nationaliteit door kinderen wier ouders die nationaliteit verliezen, behoudens in gevallen als bedoeld in letters c en d van het eerste lid. De kinderen verliezen die nationaliteit echter niet indien een van beide ouders deze behoudt.

Artikel 7, derde lid, luidt: Een Staat die Partij is, mag in zijn nationale wetgeving niet voorzien in het verlies van zijn nationaliteit ingevolge het eerste en tweede lid van dit artikel indien de betrokken persoon daardoor staatloos zou worden, behoudens in de gevallen genoemd in het eerste lid, letter b, van dit artikel.

Artikel 16 luidt: Een Staat die Partij is, stelt het doen van afstand of het verlies van een andere nationaliteit niet als voorwaarde voor de verkrijging of het behoud van zijn nationaliteit, wanneer het doen van afstand of het verlies niet mogelijk is of niet in redelijkheid kan worden vereist.

Verdrag van New York tot beperking der staatloosheid

11. Artikel 7, derde lid, van het Verdrag van New York tot beperking der staatloosheid van de Verenigde Naties uit 1961 luidt: Behoudens de bepalingen van het vierde en vijfde lid van dit artikel, zal niemand zijn nationaliteit verliezen op grond van het feit dat hij het land waarvan hij de nationaliteit bezit, verlaat, in het buitenland woont, zich niet laat inschrijven of op grond van enig ander soortgelijk feit, dat voor hem staatloosheid met zich zou brengen.

Artikel 7, vierde lid, luidt: Verlies van de nationaliteit, verkregen door naturalisatie, kan worden gegrond op verblijf in den vreemde gedurende een door de wetgeving van de betrokken Verdragsluitende Staat vast te stellen tijdvak van ten minste zeven opeenvolgende jaren, tenzij de belanghebbende de bevoegde autoriteit ervan in kennis stelt dat hij zijn nationaliteit wenst te behouden.

Artikel 7, vijfde lid, luidt: Met betrekking tot een persoon die geboren is buiten het grondgebied van de Verdragsluitende Staat waarvan hij de nationaliteit bezit, kan de wetgeving van die Staat bepalen, dat deze persoon zijn nationaliteit na verloop van één jaar te rekenen van het tijdstip waarop hij meerderjarig werd, verliest, indien hij op dat moment zijn woonplaats niet heeft op het grondgebied van die Staat of zich niet bij de bevoegde autoriteit heeft laten inschrijven.

Artikel 7, zesde lid, luidt: Behoudens het bepaalde in dit artikel verliest niemand de nationaliteit van een Verdragsluitende Staat, indien dit verlies voor hem staatloosheid met zich zou brengen, ook indien dit verlies niet reeds uitdrukkelijk door enige andere bepaling van dit Verdrag is uitgesloten.

Artikel 8, eerste lid, luidt: Een Verdragsluitende Staat ontnemt een onderdaan de nationaliteit van die Staat niet, indien dit voor die onderdaan staatloosheid met zich zou brengen.

Nationaal recht

12. Het relevante nationaalrechtelijke kader is weergegeven in de overwegingen 2 tot en met 4 van deze uitspraak.

Standpunten van partijen

13. [REDACTED] betogen dat de minister ten onrechte zijn besluiten van 2 mei 2014, 16 september 2014, 20 januari 2015 en 23 februari 2015 heeft gehandhaafd. Zij kunnen zich er niet mee verenigen dat de minister hun aanvragen om een nationaal paspoort buiten behandeling heeft gesteld, omdat zij geen Nederlander meer zouden zijn. De minister heeft zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat zij het Nederlanderschap van rechtswege hebben verloren. Hij is er namelijk aan voorbij gegaan dat verlies van het Nederlanderschap tevens het verlies van het burgerschap van de Europese Unie en daarmee samenhangende rechten tot gevolg heeft. [REDACTED] achten de RWN op dit punt in strijd met de artikelen 20 en 21 van het VWEU. Volgens hen dient de minister per individueel geval te beoordelen of het verlies van het Nederlanderschap in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht betreft. Het Unierecht verzet zich ertegen dat zij het burgerschap van de Unie van rechtswege verliezen zonder daartoe strekkend besluit van een bestuursorgaan waarbij hun persoonlijke omstandigheden zijn betrokken, zo voeren [REDACTED] aan.

[REDACTED] noemen omstandigheden die de minister bij zijn besluiten, omtrent het buiten behandeling stellen van hun aanvragen om een nationaal paspoort, had moeten betrekken. [REDACTED] voert aan dat het nooit haar bedoeling is geweest iets te doen dat kan worden beschouwd als het prijsgeven van haar Nederlanderschap. Zij was vanwege onjuiste ambtelijke informatie niet op de hoogte van de regels om het Nederlanderschap te behouden. Zelfs als zij dat wel was geweest, dan had ze om medische redenen – zij lijdt sinds 2008 aan constante zenuwpijn in haar benen, veroorzaakt door het zogenoemde

Myofascial Pain Syndrome – haar paspoort niet tijdig kunnen verlengen of haar hoofdverblijf in Nederland kunnen vestigen. [REDACTED] ziet zichzelf wonen en werken in Nederland en reizen in Europa. Daarnaast heeft zij, naar eigen zeggen, nauwe banden onderhouden met haar Nederlandse familie en vrienden.

[REDACTED] voert aan dat zij bij haar huwelijk onvrijwillig de Zwitserse nationaliteit heeft gekregen. [REDACTED] stellen dat zij ten onrechte niet persoonlijk zijn geïnformeerd over het verstrijken van de geldigheidsduur van het nationaal paspoort van [REDACTED] en de gevolgen die dat voor hen beiden zou hebben. [REDACTED] betogen beiden dat het Nederlanderschap deel uitmaakt van hun identiteit, zij voelen zich Nederlander en het verlies van die nationaliteit is een inbreuk op die identiteit. In dit verband hebben zij ook gewezen op artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en betoogd dat hun Nederlandse identiteit beschermd wordt door het recht op privéleven zoals vastgelegd in deze verdragsbepaling. Voorts betoogt [REDACTED] dat zij haar stemrecht in Nederland nog uitoefent. In haar nadere stuk van 12 september 2016 heeft [REDACTED] voorts verklaringen van derden overgelegd die de band met Nederland moeten onderbouwen. Zij voert aan dat zij enkele malen per jaar haar hier woonachtige familieleden bezoekt en het graf van haar ouders verzorgt. Verder stelt [REDACTED] dat zij goed is geïntegreerd in zowel de Zwitserse als de Nederlandse samenleving. Zij is voornemens om voor een studie in een andere EU-lidstaat te gaan verblijven. Volgens haar kunnen Zwitserse onderdanen echter geen aanspraak (meer) maken op de Erasmusbeurs.

[REDACTED] heeft als persoonlijke omstandigheid naar voren gebracht dat de Iraanse autoriteiten niet toestaan dat zij afstand doet van haar Iraanse nationaliteit. De Nederlandse wetgeving dwingt er daarom toe dat zij haar Nederlanderschap van rechtswege verliest. Zij acht dit in strijd met de artikelen 7 en 16 van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit van de Raad van Europa. Daarnaast voert zij aan dat het, door het verlies van het Nederlanderschap, voor haar moeilijker zal worden om van en naar Nederland te reizen, waar zij familie heeft wonen.

[REDACTED] voeren aan dat de toepassing van de RWN in hun situaties gelet op hun persoonlijke omstandigheden niet evenredig is met het daartoe nagestreefde doel en daarom niet tot verlies van hun Nederlanderschap kan leiden. Tjebbes en Koopman hebben in verband met hun betoog verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 2 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:104, [REDACTED] (hierna: [REDACTED]-arrest). Tevens verzoeken zij de Afdeling om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof).

14. De minister heeft aan de bestreden besluiten ten grondslag gelegd dat [REDACTED] op grond van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN, en [REDACTED] op grond van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN van rechtswege hun Nederlandse nationaliteit hebben verloren. Van een bijzondere situatie zoals in het [REDACTED]-arrest, dat de intrekking van nationaliteit tot een onevenredig

resultaat leidt, is volgens de minister geen sprake. De minister wijst op artikel 7, eerste lid, aanhef en onder e, van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit waarin de mogelijkheid is opgenomen dat een onderdaan zijn nationaliteit van rechtswege kan verliezen indien een effectieve band met de lidstaat ontbreekt. Volgens de minister is er bij de vaststelling van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN een afweging gemaakt wanneer een effectieve band met Nederland ontbreekt. Voor een individuele afweging is dan geen ruimte meer. Ook waren er simpele mogelijkheden om de verliestermin te stuiten. De minister ziet ten aanzien van [REDACTED] voorts niet in waarom zij vanwege haar medische situatie de verliestermin niet kon stuiten; zij was immers wel in staat familie in Nederland te bezoeken. Ook had zij per post een verklaring omtrent het bezit van Nederlanderschap kunnen aanvragen. Het evenredigheidsbeginsel wordt volgens de minister ten aanzien van [REDACTED] gerespecteerd nu zij niet staatloos worden. Zij kunnen met hun buitenlandse paspoorten naar Nederland en andere EU-landen reizen. Eventueel kunnen zij – onder voorwaarden – het Nederlanderschap door middel van de zogenoemde ‘optie’ als bedoeld in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, van de RWN herkrijgen. Verder heeft in 2003 een uitgebreide voorlichtingscampagne in het buitenland plaatsgevonden over de wijzigingen van de RWN, zo voert de minister aan.

Beoordeling door de Afdeling

15. De Afdeling ziet zich, mede in het licht bezien van het door partijen genoemde [REDACTED]-arrest, voor de vraag gesteld of het verlies van de Nederlandse nationaliteit van rechtswege zich verdraagt met het recht van de Unie, waaronder met name de artikelen 20 en 21 van het VWEU.

15.1. Artikel 20, eerste lid, van het VWEU verleent aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit de status van burger van de Unie. Volgens dit artikellid komt het burgerschap van de Unie naast het nationale burgerschap, maar niet in de plaats daarvan. Over het burgerschap van de Unie heeft het Hof bij herhaling verklaard dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn (zie het Rottmann-arrest, punt 43, en arrest van 8 maart 2011, ECLI:EU:C:2011:124, Zambrano, punt 41, en de daar genoemde rechtspraak). Voorts verbindt artikel 20, tweede lid, van het VWEU aan deze hoedanigheid de rechten en de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald, zoals genoemd in dat artikellid, maar ook in artikel 21 van het VWEU.

15.2. Uit de jurisprudentie van het Hof kan worden afgeleid dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit, overeenkomstig het internationale recht, tot de bevoegdheid van elke lidstaat afzonderlijk behoort (zie onder meer het Rottmann-arrest, punt 39). Niettemin dient die bevoegdheid te worden uitgeoefend met inachtneming van het Unierecht (zie het arrest van het Hof van 7 juli 1992, ECLI:EU:C:1992:295, [REDACTED], punt 10). Ook in het [REDACTED] arrest, punt 41 en 45, heeft het Hof overwogen dat indien een materie tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, dit niet wegneemt dat in situaties die

binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, zoals de uitoefening van de bevoegdheid inzake nationaliteit, de betrokken nationale voorschriften niet in strijd met het Unierecht mogen zijn.

15.3. In het [REDACTED] arrest was – net als in de voorliggende gevallen van [REDACTED] – de vraag aan de orde in hoeverre artikel 20 van het VWEU toestaat dat een burger van de Unie door het nationale recht van een lidstaat zijn nationaliteit verliest en daarmee eveneens het burgerschap van de Unie en de daaraan verbonden rechten en plichten. Ten aanzien van het verlies van het burgerschap van de Unie heeft het Hof in het [REDACTED] -arrest als volgt overwogen:

“50 Echter, zoals verschillende regeringen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend hebben gesteld, kan een besluit tot intrekking van de naturalisatie als in het hoofdgeding aan de orde, wanneer het is gebaseerd op bedrog door de betrokkene in het kader van de procedure tot verkrijging van de betrokken nationaliteit, verenigbaar zijn met het Unierecht.

51 Een besluit tot intrekking van de naturalisatie ten gevolge van bedrog vindt immers zijn rechtvaardiging in een reden van algemeen belang. Dienaangaande is het rechtmatig dat een lidstaat de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen hem en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten, die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding, wil beschermen.

52 Deze conclusie inzake de rechtmatigheid, op het principiële vlak, van een besluit tot intrekking van de naturalisatie in omstandigheden als die van het hoofdgeding, vindt steun in de relevante bepalingen van het verdrag tot beperking der staatloosheid. Artikel 8, lid 2, van dit verdrag bepaalt immers dat iemand de nationaliteit van een verdragsluitende staat kan worden ontnomen indien hij die nationaliteit door middel van een valse verklaring of bedrog heeft verkregen. Ook artikel 7, leden 1 en 3, van het Europees verdrag inzake nationaliteit verbiedt niet dat een verdragsluitende partij een persoon zijn nationaliteit ontnemt, zelfs indien hij daardoor staatloos wordt, indien die nationaliteit is verkregen door middel van aan deze persoon toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit.

53 Voorts stemt deze conclusie overeen met het in artikel 15, lid 2, van de Universele Verklaring van de rechten van de mens en in artikel 4, sub c, van het Europees verdrag inzake nationaliteit overgenomen algemene internationaalrechtelijke beginsel dat niemand willekeurig zijn nationaliteit mag worden ontnomen. De ontneming door een staat van de nationaliteit van een persoon wegens diens overeenkomstig de wet vastgesteld bedrieglijk gedrag, kan immers niet worden aangemerkt als een willekeurige handeling.

54 Deze overwegingen betreffende de rechtmatigheid, op het principiële vlak, van een besluit tot intrekking van de naturalisatie ten gevolge van bedrog gelden in principe ook wanneer deze intrekking tot gevolg heeft dat de betrokkene naast de nationaliteit van de lidstaat van de naturalisatie, ook het burgerschap van de Unie verliest.

55 In een dergelijk geval staat het echter aan de nationale rechter om na te gaan of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde intrekkingbesluit in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht betreft, in

voorkomend geval naast de toetsing van de evenredigheid van dit besluit aan het nationale recht.

56 Bijgevolg moet, gelet op het belang dat het primaire recht aan de hoedanigheid van burger van de Unie hecht, bij de toetsing van een besluit tot intrekking van de naturalisatie rekening worden gehouden met de eventuele gevolgen van dit besluit voor de betrokkene, en in voorkomend geval voor zijn gezinsleden wat het verlies betreft van de rechten die elke burger van de Unie geniet. In dit verband dient met name te worden nagegaan of dit verlies gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de door hem 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."

15.4. In het geval van [REDACTED] was een uitdrukkelijk besluit van een nationale instantie tot intrekking van de nationaliteit aan de orde. In de voorliggende vier situaties gaat het daarentegen om het verlies van het Nederlanderschap van rechtswege. De Afdeling gaat ervan uit dat de artikelen 20 en 21 van het VWEU van toepassing zijn, ongeacht of het burgerschap van de Europese Unie verloren gaat als gevolg van het van rechtswege vervallen van de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie of door een uitdrukkelijk besluit als voormeld. In beide gevallen verliest de betrokkene immers zijn primaire hoedanigheid van burger van de Unie.

16. Om evenals in het [REDACTED] arrest te beoordelen of de regelingen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, alsmede artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN, waarbij de nationaliteit van rechtswege verloren gaat, houdbaar zijn in het licht van het internationale recht, acht de Afdeling het van belang de ratio van deze regelingen te onderzoeken. Deze kan worden gevonden in de wetsgeschiedenis.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN volgt dat de wetgever, met de regeling dat een meerderjarige Nederlander, die tevens een vreemde nationaliteit bezit – ongeacht of hij in het Koninkrijk of daarbuiten is geboren – na verloop van een periode van tien jaar ononderbroken verblijf in het buitenland zijn Nederlandse nationaliteit onherroepelijk verliest, heeft beoogd een strenger regime in te voeren ten opzichte van de daaraan vooraf gaande wet. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat staatloosheid en meervoudige nationaliteit zowel voor de betrokkenen zelf als voor het land van verblijf ongewenste gevolgen hebben, zodat het beleid van de Nederlandse regering er daarom steeds op is gericht mee te werken aan internationale regelingen die beogen deze problematiek op te heffen dan wel te verminderen. De regeling in de RWN maakte het daarom mogelijk dat men voortaan het Nederlanderschap niet onbeperkt zou kunnen behouden en deze was bedoeld als correctief op de toename van de gevallen van meervoudige nationaliteit. Het beperken van de meervoudige nationaliteit vloeit voort uit het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit van de Raad van Europa uit 1963. Om te bereiken dat de gevallen van meervoudige nationaliteit worden teruggebracht, bestaat de mogelijkheid dat de betrokkene afstand doet van het Nederlanderschap. Het is echter niet zeker dat betrokkenen van die mogelijkheid gebruik zullen maken. Het verlies

van het Nederlandschap is alleen mogelijk, wanneer de betrokkene naast de Nederlandse nog een andere nationaliteit bezit, zodat – in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag van New York tot beperking der staatloosheid – geen staatloosheid optreedt. De wetgever heeft voorts van belang geacht dat de bedoelde meerderjarige Nederlander, hoewel zijn banden met het Koninkrijk zeer zwak, zo niet verdwenen zijn, door het doen van een kennisgeving de Nederlandse nationaliteit toch onbeperkt kan behouden (TK 1981, 16 947, nrs. 3-4, blz. 18-19).

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN, volgt dat het Nederlandschap voor de minderjarige verloren gaat, indien een van de ouders anders dan door vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit het Nederlandschap verliest. Met de regeling is beoogd om de eenheid van nationaliteit in het gezin te herstellen (TK 1981, 16 947, nrs. 3-4, blz. 19 en 20).

16.1. Op het eerste gezicht is de Afdeling van oordeel dat de regelingen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, alsmede artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN, waarbij de nationaliteit van rechtswege verloren gaat, niet in strijd zijn met het internationale recht. Aanknopingspunten voor dit oordeel zijn allereerst gelegen in het beginsel dat het, overeenkomstig het internationale recht, tot de bevoegdheid van elke lidstaat afzonderlijk behoort om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit te bepalen. Voorts mag een Staat die partij is bij het Europees Verdrag inzake Nationaliteit, volgens artikel 7, eerste lid, aanhef en onder e, van dit Verdrag, in zijn nationale wetgeving voorzien in het verlies van zijn nationaliteit van rechtswege of op initiatief van de Staat die partij is, indien een effectieve band tussen de Staat die partij is en een onderdaan die zijn gewone verblijf in het buitenland heeft, ontbreekt. Volgens het tweede lid, van dat artikel kan voorts – kort gezegd – een Staat die partij is, voorzien in het verlies van zijn nationaliteit door kinderen wier ouders die nationaliteit verliezen.

Artikel 15 van de RWN staat voorts niet op gespannen voet met artikel 7, zesde lid, van het Verdrag van New York tot beperking der staatloosheid. Hierin is immers, samengevat, bepaald dat niemand de nationaliteit van een Verdragsluitende Staat verliest, indien dit verlies voor hem staatloosheid met zich zou brengen. Hetzelfde geldt voor artikel 16 van de RWN, gelezen in samenhang met artikel 14, zesde lid, waarin is bepaald dat geen verlies van het Nederlandschap plaats heeft, indien staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn, zodat ook de minderjarige slechts het Nederlandschap van rechtswege kan verliezen indien hij de nationaliteit van een andere staat bezit.

Aanleiding voor prejudiciële vragen

17. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:89, en de uitspraak van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:735) heeft het Hof in het [REDACTED] arrest, punten 54-56, beslist dat, in het geval de intrekking van de nationaliteit tot gevolg heeft dat de betrokkene naast de nationaliteit van de betrokken lidstaat ook het burgerschap van de Unie verliest, nagegaan moet

worden of het intrekkingbesluit in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht betreft, in voorkomend geval naast de toetsing van de evenredigheid van dit besluit aan het nationale recht. Bijgevolg moet, indien het aangevoerde daartoe aanleiding geeft, bij de toetsing van een besluit tot intrekking van een nationaliteit rekening worden gehouden met de eventuele gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene en in voorkomend geval voor zijn gezinsleden wat betreft het verlies van de rechten die elke burger van de Unie geniet. In het licht van het voorafgaande moet worden beoordeeld wat een en ander betekent voor die situaties waarin het Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan op grond van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, dan wel op grond van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN.

17.1. Uit het [REDACTED] arrest valt niet af te leiden op welke wijze de evenredigheidsafweging in situaties zoals aan de orde bij [REDACTED] dient plaats te vinden. Dit doet de vraag rijzen of de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel kan plaatsvinden in het kader van een regeling op grond waarvan de nationaliteit van rechtswege vervalt. Hoewel de evenredigheidsafweging wat betreft de gevolgen van het verlies van het Nederlanderschap voor de situaties van de betrokkenen uit het oogpunt van het Unierecht een afweging *per individueel geval* zou kunnen vereisen, acht de Afdeling niet uitgesloten dat deze evenredigheidsafweging besloten kan liggen in een algemene wettelijke regeling zelf, in het onderhavige geval de RWN, zoals de minister heeft betoogd. Ten aanzien van de vraag of de concrete regelingen in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, en artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN vervolgens in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, wordt als volgt overwogen.

17.2. Wat betreft de situatie van de meerderjarige, zijn er naar het oordeel van de Afdeling goede argumenten om aan te nemen dat artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel en zich verdraagt met de artikelen 20 en 21 van het VWEU. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de regeling een ruime termijn van tien jaar voor het vervallen van het Nederlanderschap bevat. Aannemelijk is dan, zoals de minister heeft aangevoerd, dat de betrokken personen of hun kind(eren) geen of een zeer zwakke band hebben met Nederland en daarmee met de Europese Unie, omdat zij lange tijd buiten de Europese Unie hun verblijf hebben gehad. Anderzijds kan het Nederlanderschap op relatief eenvoudige wijze worden behouden, omdat de termijn van tien jaar wordt gestuit, indien de betrokkene in die periode minstens een jaar onafgebroken in Nederland of de Europese Unie woont óf een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap, of een reisdocument of Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet verstrekt krijgt. Tevens wordt met de regeling in de RWN staatloosheid voorkomen. Voorts is het zo dat wie aan de voorgeschreven voorwaarden voor de zogenoemde 'optie' als bedoeld in artikel 6 van de RWN voldoet, recht heeft op verkrijging van het Nederlanderschap. Wie niet aan de voorwaarden voldoet, kan een verzoek tot naturalisatie als bedoeld in

artikel 7 van de RWN indienen.

█ heeft betoogd dat de wettelijke regelingen als hier aan de orde – vanwege het doen verliezen van hun Nederlandse nationaliteit – in strijd zijn met het recht op een privéleven, zoals vastgelegd in artikel 8, eerste lid, van het EVRM. Niet uit te sluiten is dat de Nederlandse nationaliteit zo nauw samenhangt met de primaire hoedanigheid van burger van de Unie dat █ met het oog op de aantasting van haar identiteit vanwege het vervallen van het Nederlanderschap een beroep toekomt op het recht op een privéleven. Ten aanzien hiervan overweegt de Afdeling dat het recht op privéleven ook wordt beschermd door artikel 7 van het Handvest, welke bepaling gelet op artikel 51, eerste lid, van het Handvest van toepassing is, omdat zich in de voorliggende gevallen een juridische situatie voordoet die binnen de reikwijdte van de artikelen 20 en 21 van het VWEU en daarmee binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt. Volgens de toelichting bij artikel 7 van het Handvest corresponderen de in dat artikel gewaarborgde rechten met de rechten die in artikel 8 van het EVRM zijn gewaarborgd. Uit artikel 52, derde lid, van het Handvest volgt voorts dat bij de toetsing aan artikel 7 van het Handvest rekening moet worden gehouden met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Het EHRM heeft overwogen (arrest van 11 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1011JUD005312409, *Genovese v. Malta*, punt 30, en in haar arrest van 21 juni 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD007613612, *Ramadan v. Malta*, punten 84 en 85) dat het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privéleven ruim moet worden opgevat en dat daaronder onder meer iemands sociale identiteit kan worden verstaan. Zoals uit de voormelde arresten volgt, kan onder bijzondere omstandigheden artikel 8 van het EVRM in beeld komen, indien de staat willekeurig handelt bij het weigeren of intrekken van de desbetreffende nationaliteit. Deze arresten sluiten aan bij artikel 15, tweede lid, van de Universele Verklaring van de rechten van de mens en artikel 4, aanhef en sub c, van Europees Verdrag inzake Nationaliteit, waarin het beginsel is opgenomen dat niemand willekeurig zijn nationaliteit mag worden ontnomen. Gelet op de overwegingen die, blijkens de wetsgeschiedenis, aan de vaststelling van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN ten grondslag hebben gelegen, lijkt de Nederlandse wetgever door dit artikel vast te stellen naar het voorlopig oordeel van de Afdeling niet willekeurig te hebben gehandeld en zou er derhalve geen strijd zijn met artikel 7 van het Handvest. Nu, zoals in 17.1 is overwogen, echter niet uitgesloten is dat de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel een afweging *per individueel geval* met zich brengt, staat onvoldoende vast of een algemene wettelijke regeling, zoals de RWN, in overeenstemming is met artikel 20 en 21 VWEU.

17.3. Wat betreft artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN ten aanzien van de minderjarige, heeft de wetgever de eenheid van nationaliteit binnen het gezin van belang geacht. De Afdeling kan, gezien in het licht van het Rottmann-arrest, niet beoordelen of dit een reden mag zijn om de nationaliteit van een betrokkene van rechtswege te ontnemen. De vraag rijst of het evenredig is om de minderjarige, enkel omwille van het behoud van de eenheid van de nationaliteit binnen het gezin, het burgerschap van de Unie en de daarbij behorende rechten te ontnemen.

Onduidelijk is of het belang van het kind in die afweging een essentiële overweging heeft gevormd, een en ander zoals is opgenomen in artikel 24, tweede lid, van het Handvest, welke bepaling, net als het hiervoor overwogene onder 17.2, gelet op artikel 51, eerste lid, van het Handvest van toepassing is. Daarbij komt dat de minderjarige weinig invloed heeft op het behouden van het Nederlanderschap. De mogelijkheden tot stuiting van termijnen of het verstrekt krijgen van bijvoorbeeld een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap vormen voor de minderjarige immers geen uitzonderingsgronden. Gelet hierop acht de Afdeling onduidelijk of artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

Voor zover [REDACTED] – in vergelijkbare zin als [REDACTED] in het hiervoorgaande onder 17.2 – heeft betoogd dat artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN in strijd moet worden geacht met artikel 8 van het EVRM, dan wel artikel 7 van het Handvest, overweegt de Afdeling als volgt. Het oordeel over de in voorgaande alinea genoemde overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d, van de RWN, kunnen erin resulteren dat de regeling ten aanzien van de minderjarige onevenredig moet worden geacht. Om dezelfde reden sluit de Afdeling alsdan niet uit dat bij de vaststelling van die regeling willekeurig is gehandeld.

Vragen aan het Hof

18. Nu het VWEU, noch de jurisprudentie van het Hof over het verlies van nationaliteit, zich over het vorenstaande eenduidig uitlaat, wendt de Afdeling zich tot het Hof om, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over de volgende vragen:

Moeten de artikelen 20 en 21 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, mede in het licht van artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, zo worden uitgelegd dat zij, vanwege het ontbreken van een individuele toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen van het verlies van de nationaliteit voor de situatie van betrokkene uit het oogpunt van Unierecht betreft, in de weg staan aan wettelijke regelingen, zoals aan de orde in dit hoofdgeding, die bepalen:

- a. dat een meerderjarige, die tevens een nationaliteit van een derde land bezit, de nationaliteit van zijn lidstaat en daarmee het burgerschap van de Unie *van rechtswege* verliest omdat hij gedurende een ononderbroken periode van tien jaar in het buitenland en buiten de Europese Unie zijn hoofdverblijf heeft gehad, terwijl er mogelijkheden bestaan om die termijn van tien jaar te stuiten?**
- b. dat een minderjarige onder bepaalde omstandigheden de nationaliteit van zijn lidstaat en daarmee het burgerschap van de Unie *van rechtswege* verliest ten gevolge van het verlies van de nationaliteit van de ouder, zoals hiervoor bedoeld onder a.?**

Slot

19. De behandeling van de hoger beroepen zal worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op volgende vragen:

Moeten de artikelen 20 en 21 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, mede in het licht van artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, zo worden uitgelegd dat zij, vanwege het ontbreken van een individuele toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen van het verlies van de nationaliteit voor de situatie van betrokkene uit het oogpunt van Unierecht betreft, in de weg staan aan wettelijke regelingen, zoals aan de orde in dit hoofdgeding, die bepalen:

- a. dat een meerderjarige, die tevens een nationaliteit van een derde land bezit, de nationaliteit van zijn lidstaat en daarmee het burgerschap van de Unie *van rechtswege* verliest omdat hij gedurende een ononderbroken periode van tien jaar in het buitenland en buiten de Europese Unie zijn hoofdverblijf heeft gehad, terwijl er mogelijkheden bestaan om die termijn van tien jaar te stuiten?**
- b. dat een minderjarige onder bepaalde omstandigheden de nationaliteit van zijn lidstaat en daarmee het burgerschap van de Unie *van rechtswege* verliest ten gevolge van het verlies van de nationaliteit van de ouder, zoals hiervoor bedoeld onder a.?**

- II. schorst de behandeling van de hoger beroepen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.E.E. Konings, griffier.

w.g. Slump
voorzitter

w.g. Konings
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 april 2017

612.

Verzonden: 19 april 2017

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 14/9924

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 24 april 2015 in de zaak tussen

[REDACTED] eiseres,
(gemachtigde: mr. A. Rosmalen)

en

de minister van Buitenlandse Zaken, verweerder
(gemachtigde: mr. J.E. Knook).

Procesverloop

Bij besluit van 2 mei 2014 (het primaire besluit) heeft verweerder de aanvraag van eiseres om een Nederlands paspoort niet in behandeling genomen.

Bij besluit van 16 juli 2014 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres kennelijk ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen dit besluit beroep ingesteld.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 13 maart 2015. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

1 De rechtbank gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden. Eiseres is op [REDACTED] te Canada. Zij heeft door geboorte het Nederlanderschap verkregen op grond van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap 1892 (hierna: WNI). Zij heeft tevens door geboorte de Canadese nationaliteit verkregen. Aan eiseres is voor het laatst op 9 mei 2003 een Nederlands paspoort verstrekt. Op 25 april 2014 heeft eiseres weer een Nederlands paspoort aangevraagd.

2 Verweerder heeft de aanvraag niet in behandeling genomen onder verwijzing naar artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN).

3 Eiseres heeft in beroep het volgende – samengevat – aangevoerd. De voortdurende, nauwe verbondenheid van eiseres met Nederland en het feit dat zij slechts vanwege een zeer begrijpelijke medische oorzaak haar Nederlandse paspoort niet heeft kunnen verlengen en geen hoofdverblijf in Nederland heeft kunnen opnemen hadden bij de beslissing meegewogen moeten worden. Ook had in de onderhavige zaak getoetst moeten

worden aan het Europese recht. Eiseres verwijst in dit kader naar artikel 20 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), het arrest Micheletti van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 7 juli 1992, zaaknummer C-369/90, het arrest [REDACTED] vs Freistaat Bayern van het Hof van 2 maart 2010, zaaknummer C-135/08 en het arrest [REDACTED] van het Hof van 8 maart 2011, zaaknummer C-34/09. Eiseres heeft in het verleden gebruik gemaakt van haar fundamentele recht van vrij verkeer en heeft reizen gemaakt naar verschillende lidstaten. Verweerder had een evenredigheidstoets moeten uitvoeren.

4 De rechtbank overweegt als volgt.

Zoals verweerder zowel in het bestreden besluit en in het verweerschrift als ter zitting heeft toegelicht, betreft de bevoegdheid van verweerder in een geval als het onderhavige, het afgeven van een paspoort. Verweerder is daarbij gehouden om bij twijfel aan het Nederlanderschap een onderzoek te verrichten naar het Nederlanderschap van degene die om afgifte van het paspoort verzoekt.

Eiseres heeft van 9 mei 2003 tot en met 9 mei 2013 onafgebroken hoofdverblijf gehad in Canada. Niet is gebleken dat aan eiseres in die periode een Nederlands reisdocument dan wel een verklaring omtrent bezit van het Nederlanderschap is verstrekt. Derhalve heeft eiseres op grond van artikel 15 van de RWN haar Nederlanderschap van rechtswege verloren. Verweerder kan over het verlies van het Nederlanderschap geen beslissing nemen noch kan verweerder dit toetsen. Verweerder kan in het onderhavige geval slechts een beslissing nemen over de aanvraag om een Nederlands paspoort. De gronden van eiseres met betrekking tot het intrekken van de Nederlandse nationaliteit behoeven gelet op het voorgaande dan ook geen bespreking.

Het beroep van de gemachtigde van eiseres ter zitting op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4053 doet hier niet aan af, nu in die zaak, anders dan in de onderhavige zaak waar geen twijfel bestaat over het Nederlanderschap van eiseres, sprake was van een onderzoek naar het Nederlanderschap.

5 Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J. Ghrib, rechter, in aanwezigheid van mr. M. Tijsma, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 24 april 2015.

griffier

rechter

Afschrift verzonden aan partijen op: 29 APR. 2015

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.