

Het arrest *JY*: eens gegeven, blijft gegeven?

De impact van EU-burgerschap op de nationaliteitstoekenning door lidstaten

Dr. H. van Eijken en prof. G.R. de Groot*

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kent aan iedere onderdaan van een van de lidstaten van de Europese Unie de status van EU-burgerschap toe (art. 20 VWEU). Nationaliteit is daarom een voorwaarde voor individuen om van de status als EU-burger gebruik te kunnen maken en van de rechten die aan het EU-burgerschap verbonden zijn. Het gaat dan om het vrije verkeer binnen de EU (art. 21 VWEU), maar ook onder andere actief en passief kiesrecht voor gemeentelijke verkiezingen in een gastlidstaat. Hoewel uitsluitend lidstaten bevoegd zijn om de nationaliteit toe te kennen en in te trekken, moeten dergelijke besluiten en nationaliteitsregelingen wel voldoen aan de eisen die het EU-recht daaraan stelt, met name aan het evenredigheidsbeginsel. In de zaak *JY* staat intrekking van het *voornemen* om nationaliteit toe te kennen centraal. Het gaat in deze zaak dus niet om het intrekken van een *toegekende nationaliteit*, maar wel om het vertrouwen dat de betreffende nationaliteit zou worden toegekend.

HvJ 18 januari 2022, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34 (JY/Wiener Landesregierung).

Inleiding

De status van Europees burgerschap wordt bij het Verdrag toegekend aan iedere onderdaan van een van de lidstaten van de Europese Unie (EU) (art. 20 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)). Nationaliteit is daarom een voorwaarde voor individuen om als EU-burger gebruik te kunnen maken van hun rechten als EU-burger. Onder die rechten valt bijvoorbeeld het recht om vrij te reizen en te verblijven in de Europese Unie, maar ook het recht om te stemmen voor Europese verkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen.

De link tussen nationaliteit en EU-burgerschap is niet onomstreden. Volgens Verklaring 2 bij het Verdrag van Maastricht zijn uitsluitend de lidstaten bevoegd om de nationaliteit van hun onderdanen vast te stellen. Ook in jurisprudentie heeft het Hof van Justitie bevestigd dat lidstaten de bevoegdheid hebben om nationaliteit toe te kennen, maar ook om de nationaliteit van hun onderdanen in te trekken. Bij het intrekken van de nationaliteit door een van de lidstaten moet wel het evenredigheidsbeginsel worden gerespecteerd. In de zaak *JY*¹ staat intrekking van het *voornemen* om nationaliteit toe te kennen centraal. Het gaat in deze zaak dus niet om het intrekken van een toegekende nationaliteit, maar wel om het vertrouwen dat de betreffende nationaliteit zou worden toegekend. De zaak is daarmee een vervolg op de zaak *Tjebbes*,² een zaak over de intrekking van rechtswege van het Nederlanderschap, die in 2018 door het Hof van Justitie werd besloten. In die zaak oordeelde het Hof van Justitie dat lidstaten zelf mogen bepalen wie hun onderdanen zijn en dat lidstaten veel ruimte hebben om de band te beoordelen tussen het individu en de staat. Vervolgens moet wel worden beoordeeld of de individuele gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn. In die evenredigheidstoets moeten lidstaten de grondrechten betrekken. Daarnaast is van belang dat de nationaliteit kan worden teruggekregen, wanneer het intrekken van de nationaliteit onevenredig zou zijn.

In dit artikel wordt het recente arrest *JY* in het licht van de eerdere rechtspraak van het Hof van Justitie besproken. Eerst komen de feiten van de zaak aan bod, vervolgens wordt er ingegaan op twee specifieke aspecten van het arrest, de werkingssfeer van EU-recht en de evenredigheidstoets. Ten slotte worden de consequenties voor de Nederlandse rechtspraak besproken.

149

* Dr. H. (Hanneke) van Eijken is als senior onderzoeker verbonden aan RENFORCE, vakgroep Europees recht, Universiteit Utrecht en is redactielid van het *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*. Prof. G.R. (René) de Groot is emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht.

1 HvJ 18 januari 2022, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34 (*JY/Wiener Landesregierung*).

2 HvJ 12 maart 2019, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189 (*Tjebbes*).

Feiten van de zaak

De zaak betreft een Estse onderdaan, JY, die verzocht heeft om de Oostenrijkse nationaliteit te verkrijgen. Dit verzoek van JY werd positief beantwoord door de Niederösterreichische Landesregierung (regering van de deelstaat Neder-Oostenrijk, Oostenrijk) met een voornemen om aan JY de Oostenrijkse nationaliteit toe te kennen. Dit voornemen was gekoppeld aan de voorwaarde dat JY binnen een termijn van twee jaar zou aantonen dat ze de nationaliteit van Estland was verloren. Daarop heeft JY een verklaring van de Estse autoriteiten overgelegd waaruit bleek dat inmiddels de nationaliteit van Estland was ingetrokken en dat JY op dat moment staatloos was. Inmiddels was JY naar Wenen verhuisd en daarom werd de *Wiener Landesregierung* (deelstaat Wenen) bevoegd om haar verzoek verder te behandelen. De *Wiener Landesregierung* besloot de toezegging tot nationaliteitsverzekrijging echter in te trekken vanwege bestuursrechtelijke overtredingen. Deze overtredingen betroffen het niet aanbrenge van een keuringsvignet op haar voertuig en het onder invloed van alcohol besturen van een motorvoertuig. Bovendien, zo stelde Oostenrijk, had JY acht bestuursrechtelijke overtredingen begaan in de periode van 2007 tot 2013. Dit speelde voordat zij de toezegging tot nationaliteitsverzekrijging kreeg.

JY is tegen het besluit van de autoriteiten om de toezegging in te trekken in beroep gegaan waarin ze zich onder meer beriep op het Verdrag tot beperking der staatloosheid³ en het EU-burgerschap. Volgens de rechter in eerste aanleg was de intrekking evenredig en viel de situatie van JY niet in de werkingssfeer van het EU-recht. Tegen dit vonnis heeft JY beroep in 'Revision' gesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (de hoogste bestuursrechter van Oostenrijk). Deze rechter besluit de zaak te verwijzen naar het Hof van Justitie, hoewel het zelf van oordeel is dat de situatie niet onder de werkingssfeer van het EU-recht valt. Volgens de verwijzende rechter betreft het in de situatie van JY een staatloze verzoeker die de Oostenrijkse nationaliteit heeft aangevraagd. Daarmee betreft het, aldus de verwijzende rechter, geen EU-burger, waardoor de bescherming van het EU-burgerschap niet geactiveerd is. De verwijzende rechter verwijst daarbij naar het arrest *Rottmann*⁴ en stelt dat de situatie van JY daarvan afwijkt, omdat Rottmann de Duitse nationaliteit was toegekend en die nationaliteit vervolgens werd ingetrokken door de Duitse autoriteiten. Voor het geval het Hof van Justitie van oordeel zou zijn dat de situatie van JY toch onder de werkingssfeer van het EU-recht valt, vraagt de verwijzende rechter of in de evenredigheidstoets – die dan logischerwijs zou volgen – beslissend moet zijn dat JY zelfstandig en eenzijdig afstand heeft gedaan van haar Estse nationaliteit.

Uitspraak Hof van Justitie

Allereerst gaat het Hof van Justitie in op de eerste vraag, namelijk of deze situatie onder de werkingssfeer van het EU-recht valt. De verwijzende rechter heeft daarbij toegelicht dat de toezegging om de Oostenrijkse nationaliteit te verkrijgen de eerste stap is van nationaliteitstoekenning. Pas wanneer binnen de termijn van twee jaar is aangetoond dat afstand is gedaan van de vreemde, andere nationaliteit, begint de naturalisatieprocedure. Daarmee is JY op het moment dat zij afstand deed van de nationaliteit van Estland vrijwillig staatloos geworden en heeft zij vrijwillig afstand gedaan van haar status als EU-burger. Het besluit om de toezegging in te trekken vond derhalve plaats op het moment dat JY geen EU-burger was en om die reden zou het besluit niet onder de werkingssfeer van het EU-recht vallen. Het Hof van Justitie overweegt dat de band met het EU-burgerschap weliswaar is verbroken door het vrijwillige verlies van de nationaliteit van Estland, maar dat dit vrijwillige verlies wel in de context van de toezegging tot de Oostenrijkse nationaliteit is verzocht. Om die reden, oordeelt het Hof van Justitie, kan niet worden gesteld dat JY vrijwillig afstand heeft gedaan van haar nationaliteit, omdat de Oostenrijkse wet juist vereist dat personen afstand doen van een vreemde nationaliteit. De bron van de afstand van nationaliteit ligt daarbij dus alsnog in het Oostenrijkse recht.

Het Hof van Justitie herhaalt zijn rechtspraak dat het EU-burgerschap 'de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn'.⁵ In de tweede plaats oordeelt het Hof van Justitie dat het feit dat de Etste nationaliteit in de eerste plaats vrijwillig is afgestaan niet betekent dat de situatie niet onder het EU-recht valt. Het Hof van Justitie zegt daarover dat 'een dergelijke procedure in haar geheel, ook al is er een besluit vereist van een andere lidstaat dan die waarvan de nationaliteit wordt gevraagd, gevolgen [heeft] voor de hoedanigheid die artikel 20 VWEU toekent aan de onderdanen van de lidstaten'.⁶ Bovendien oordeelt het Hof van Justitie in de derde plaats dat JY wel degelijk gebruik heeft gemaakt van haar vrije verkeer als EU-burger. Ze is vanuit Estland, met de nationaliteit van Estland, naar Oostenrijk verhuisd en woont daar sinds jaren. Ze heeft derhalve gebruikgemaakt van haar recht om vrij te reizen en te verblijven op grond van artikel 21 VWEU. Met een verwijzing naar het arrest *Lounes*⁷ overweegt het Hof van Justitie ten slotte dat het feit dat een EU-burger intensiever wil integreren in een gastlidstaat en om die reden naturaliseert ook onder de werkingssfeer van het EU-burgerschap valt. Om al deze redenen is het Hof van Justitie van oordeel dat de situatie van JY wel degelijk onder de werkingssfeer van het EU-recht valt en het Hof van Justitie vervolgt zijn uitspraak met een inhoudelijk

150

3 Verdrag tot beperking der staatloosheid, New York, 30 augustus 1961 (*Trb.* 1967, 124).

4 HvJ 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (*Rottmann*).

5 JY, punt 38.

6 JY, punt 40.

7 HvJ 14 november 2017, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862 (*Lounes*); H. Oosterom-Staples, 'Na naturalisatie is er niet zonder meer sprake van een zuiver interne situatie voor het personenverkeer', *NtEr* 2018/3-4.

oordeel over de intrekking van het voornemen tot nationaliteitsverlening.

Wat betreft de tweede vraag, namelijk of het voor de evenredigheid van doorslaggevend belang is dat de betreffende EU-burger vrijwillig afstand heeft gedaan van haar/zijn nationaliteit, oordeelt het Hof van Justitie als volgt. In de beoordeling van de evenredigheid van het besluit neemt het Hof van Justitie de situatie van het individu en eventueel van haar/zijn gezin mee. Het betreft dan de vraag of het doel van de maatregel evenredig is ten opzichte van de nadelen die het individu (en het gezin) daarvan ondervindt ‘met betrekking tot de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven van de betrokkene’.⁸ Daarbij moet worden gekeken naar de ernst van de feiten die gepleegd zijn en de mogelijkheid die de betrokkene heeft om de eerdere nationaliteit terug te krijgen. In die context moeten eveneens het recht op gezinsleven en de rechten van het kind worden betrokken, zoals die zijn neergelegd in artikel 7 en 24 van het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest). In *JY* betrof het acht ‘oude’ overtredingen die waren begaan nog voor de naturalisatieprocedure. Over die overtredingen overweegt het Hof van Justitie dat ‘deze overtredingen dus niet meer in aanmerking kunnen worden genomen als grondslag voor het besluit tot intrekking van die toezegging’.⁹ Wat betreft de twee andere overtredingen in het verkeer, die na de aanvraag tot toekenning nationaliteit zijn begaan, gaat het Hof van Justitie in op de openbare orde en openbare veiligheid als eventuele rechtvaardigingsgronden voor de intrekking. Het Hof van Justitie verwijst met betrekking tot de ‘openbare orde’ naar zijn vaste rechtspraak en de formulering uit Richtlijn 2004/38/EG, dat het dan moet gaan om ‘een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving’.¹⁰ Voor wat betreft de ‘openbare veiligheid’ overweegt het Hof van Justitie dat

‘dit begrip zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt en dat bijgevolg de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, risico’s voor het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige versterking van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, alsook de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen’.¹¹

Het Hof van Justitie gaat vervolgens zelf inhoudelijk in op de vraag of aan deze voorwaarden is voldaan en komt tot de conclusie dat *JY* geen gevaar voor de openbare

orde of de openbare veiligheid vormt. Daarvoor acht het Hof van Justitie van belang dat het *in casu* ging om verkeersovertredingen die alleen met bestuursrechtelijke geldboeten worden bestraft en dergelijke overtredingen niet van dien aard zijn dat ze zo’n intrekking rechtvaardigen. Het Hof van Justitie voegt daaraan toe dat wanneer de nationaliteit al zou zijn toegekend aan *JY*, deze overtredingen ook geen voldoende grond zouden zijn om de nationaliteit alsnog in te trekken.¹²

Commentaar

De werkingssfeer: valt intrekking van een toezegging onder het EU-recht?

In deze zaak stelden zowel de Commissie, als Frankrijk, Nederland en Estland (deze laatste ter zitting) dat de situatie van *JY* onder de werkingssfeer van het EU-recht viel. Oostenrijk is met de verwijzende rechter van oordeel dat dit niet het geval is, omdat *JY* vrijwillig afstand heeft gedaan van haar nationaliteit en de casus daarmee afwijkt van *Rottmann* of *Tjebbes*.¹³

De zaak *JY* is, zoals opgemerkt, net weer anders dan de zaak *Rottmann*, omdat het in die zaak een Oostenrijkse onderdaan betrof die de Duitse nationaliteit al toegekend had gekregen via een naturalisatieprocedure en wiens Oostenrijkse nationaliteit daarmee verviel. Vervolgens trokken de Duitse autoriteiten de Duitse nationaliteit in met een beroep op de openbare orde. In die zaak twijfelde advocaat-generaal Poiares Maduro inderdaad – nog – erover of die situatie onder de werkingssfeer van het EU-recht viel.¹⁴ Het Hof van Justitie oordeelde echter in het revolutionaire arrest dat de situatie waarin het EU-burgerschap in die context verloren ging, ‘vanwege de aard en consequenties’ van die intrekking voor het EU-burgerschap wel degelijk onder de werkingssfeer van het EU-recht viel. Dat betekende dat de lidstaten een evenredigheidstoets moesten uitvoeren, waarbij de zwaarte van de overtreding moest worden gewogen met het belang van de betrokken lidstaat om de nationaliteit te weigeren. In casu gaat het om de intrekking van een toezegging en is de vraag waar het rechtsgevolg als het ware ontstaat: door welke handeling of besluit, zo betoogt de Oostenrijkse regering, verliest een EU-burger, haar/zijn EU-burgerschap? Het Hof van Justitie overweegt over dit punt dat de verplichtingen die voortvloeien uit het EU-burgerschap voor zowel de gastlidstaat als de lidstaat van oorspronkelijke nationaliteit gelden. Daarbij expliciteert het Hof van Justitie dat de herkomstlidstaat geen definitief besluit over de intrekking van de nationaliteit mag nemen op basis van een door die andere lidstaat aan de betrokkene gedane toe-

8 *JY*, punt 59.

9 *JY*, punt 65.

10 Art. 27 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (*PbEU* 2004, L 158/77-123).

11 *JY*, punt 69.

12 *JY*, punt 72.

13 Concl. A-G M. Szpunar 1 juli 2021, C-118/20, ECLI:EU:C:2021:530 (*JY*), punt 36-43.

14 H. Oosterom-Staples, ‘Het internationale recht als beschermengel van de exclusieve bevoegdheden van lidstaten inzake verlies van nationaliteit?’, *NtEr* 2010/6, p. 188-194; concl. A-G M. Poiares Maduro 30 september 2009, C-135/08, ECLI:EU:C:2009:588 (*Rottmann*).

zegging tot toekenning van diens nationaliteit zonder ervoor te zorgen dat dit besluit pas in werking treedt nadat de nieuwe nationaliteit daadwerkelijk is verkregen. Daarmee is de nuttige werking van het EU-burgerschap – terecht – een gedeelde verantwoordelijkheid. Het Hof van Justitie gaat niet verder in op de vraag waar het rechtsgevolg is ontstaan, maar overweegt met name dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid is van de lidstaten. De advocaat-generaal in deze zaak ziet dat anders en verwijst daarbij naar het gewettigd vertrouwen dat Estland mocht hebben in de toezegging tot naturalisatie door Oostenrijk.¹⁵ In de procedure heeft Frankrijk ingebracht dat de lidstaat die het verzoek krijgt van een EU-burger om afstand te mogen doen van zijn nationaliteit de verplichting heeft om zich ervan te vergewissen of de EU-burger in kwestie daadwerkelijk de nieuwe nationaliteit heeft verkregen. De Europese Commissie en Nederland sluiten zich aan bij het standpunt van Estland dat een lidstaat het verzoek om afstand van nationaliteit niet kan weigeren wanneer een onderdaan een dergelijk afstandsverzoek indient en daarbij bewijsstukken aanlevert waaruit blijkt dat er een toezegging tot naturalisatie is. Het Hof van Justitie ziet dat dus anders, en oordeelt dat de lidstaat van nationaliteit dan voorwaardelijk de nationaliteit zou moeten intrekken. Voor de opvatting van de advocaat-generaal is veel te zeggen. De Oostenrijkse wetgeving verplicht immers tot afstand doen van de vreemde nationaliteit, zodat het weigeren van deze afstand door Estland ervoor zou zorgen dat JY niet aan de voorwaarden voor naturalisatie zou voldoen. Dat een lidstaat van oorspronkelijke nationaliteit wel een zekere garantie moet hebben en vertrouwen dat de EU-burger in kwestie niet staatloos raakt, is terecht. In deze situatie mocht Estland daar echter van uitgaan. Het rechtsgevolg voor JY ligt in de Oostenrijkse procedure, want daar wordt de voorwaarde neergelegd om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit.

Evenredigheidsbeginsel

Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat de intrekking van nationaliteit moet voldoen aan de evenredigheid. Zo oordeelde het Hof van Justitie in *Rottmann* dat daarbij een weging moet worden gemaakt tussen het belang van de staat en de zwaarte van de overtredingen.¹⁶ In *Tjebbes* voegde het Hof van Justitie daaraan toe dat het moet gaan om een individuele evenredigheidstoets – of in ieder geval de mogelijkheid daarvan, die in de wet gecreëerd moet zijn.¹⁷ De evenredigheid moet strikt worden afgewogen en de individuele en persoonlijke omstandigheden moeten worden gewogen, waarbij ook het Handvest een belangrijke rol speelt.¹⁸ Ook is het van belang dat een individu, na een dergelijke afweging, haar of zijn nationaliteit *ex tunc* kan terugkrij-

gen. Het Hof van Justitie heeft daarover in *Rottmann* duidelijke handvatten gegeven.¹⁹ De autoriteiten moeten de ernst van het door de betrokkene gepleegde strafbare feit wegen met het tijdsverloop tussen het toezeggingsbesluit en het intrekkingbesluit, en de mogelijkheid voor de betrokkene om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen. In *JY* gaat het om verkeersovertredingen, waarbij de advocaat-generaal verwijst naar het ‘openbare orde’-begrip, dat een hoge drempel kent om afwijkingen aan het vrije verkeer of verblijfsrecht van een EU-burger toe te staan. Het moet dan gaan om een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid.²⁰ In de situatie van *JY* gaat het om verkeersovertredingen, die op zichzelf natuurlijk ernstig zijn, maar die niet in verhouding staan tot het intrekken van de toezegging, of in ieder geval tot de gevolgen van die toezegging. Had *JY* de nationaliteit van Estland niet verloren dan was het een andere situatie, omdat ze dan niet staatloos was geweest en niet haar EU-burgerschap zou zijn verloren. De essentie zit hem dus in de Oostenrijkse voorwaarde om de nationaliteit van een andere EU-lidstaat te verliezen, zonder dat de Oostenrijkse nationaliteit is toegekend. Het Hof van Justitie overweegt dan ook dat de overtredingen die door *JY* begaan zijn worden bestraft met een bestuurlijke boete, en dat *JY* ook haar rijbewijs mocht houden. In dat licht, namelijk de ernst van de overtredingen gemeten onder meer aan de strafmaat, afgezet tegen de grote gevolgen voor *JY*, is de intrekking niet evenredig. Het Hof van Justitie overweegt dan ook:

‘Aangezien het besluit tot intrekking van de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit, dat ertoe leidt dat het verlies van het Unieburgerschap definitief wordt, belangrijke gevolgen heeft voor de situatie van *JY* en in het bijzonder voor de normale ontwikkeling van haar gezins- en beroepsleven, staat dat besluit dan ook niet in verhouding tot de ernst van de door die persoon begane overtredingen.’²¹

Ook het Hof van Justitie sluit daarmee aan bij de openbare orde en verwijst daarbij (net als de advocaat-generaal) naar de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven. Die formulering gebruikte het Hof van Justitie eerder in *Tjebbes*. Het is volgens ons terecht dat het Hof van Justitie streng blijft op de evenredigheid, waarbij het concreet toetst wat de zwaarte van de overtreding is ten aanzien van de gevolgen.

Verantwoordelijke lidstaat

Welke lidstaat is nu verantwoordelijk voor de nationaliteit van *JY*? Daarover oordeelt het Hof van Justitie:

‘Wanneer het Unieburgerschap echter reeds tijdelijk is verloren doordat de herkomstlidstaat in het kader van een naturalisatieprocedure de betrokkene zijn

15 Zie concl. A-G, *JY*, punt 80-81.

16 *Rottmann*, punt 56.

17 *Tjebbes*, punt 48.

18 H. van Eijken, ‘Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights: ECJ 12 March 2019, Case C-221/17, M.G. Tjebbes and others v Minister van Buitenlandse Zaken, ECLI:EU:C:2019:189’, *European Constitutional Law Review* 2019, nr. 4, p. 714-730.

19 *Rottmann*, punt 56.

20 *JY*, punt 69.

21 *JY*, punt 73.

nationaliteit heeft ontnomen voordat deze daadwerkelijk de nationaliteit van de gastlidstaat heeft verkregen, rust de verplichting om de nuttige werking van artikel 20 VWEU te verzekeren in de eerste plaats op laatstgenoemde lidstaat.²²

In de zaak *Rottmann* oordeelde het Hof nog dat de lidstaat van de eerste nationaliteit (Oostenrijk) een beslissing zou moeten nemen over de definitieve intrekking van de Oostenrijkse nationaliteit. Het verlies van de Oostenrijkse nationaliteit was door het verwerven van de Duitse nationaliteit automatisch verloren. De herroeping van de naturalisatie had echter terugwerkende kracht. Als Oostenrijk die terugwerkende kracht zou accepteren, zou achteraf bekeken de Oostenrijkse nationaliteit niet zijn verloren. Of dat zo was, was nog niet beslist.²³ In de zaak *JY* is echter wel actief en rechtsgeldig afstand gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit, waardoor de situatie net anders ligt en het aan de Oostenrijkse autoriteiten is om de evenredigheidstoets toe te passen op de intrekking van de toezegging tot naturalisatie.

Andere recente zaken over nationaliteit en EU-burgerschap

In het kader van nationaliteit en EU-burgerschap spelen ook andere vragen. Zoals de vraag wat Brexit betekent voor de Britse onderdanen die ooit wel EU-burger waren, maar na Brexit niet langer die status hebben. Daarover sprak het Hof van Justitie zich uit in de zaak *EP/Préfet du Gers*,²⁴ waarin het verlies van het EU-burgerschap en de bijbehorende rechten ook ter discussie stonden. In die zaak stond de vraag centraal of een Britse onderdaan na Brexit nog bepaalde kiesrechten zou kunnen uitoefenen in Frankrijk, nu Britse onderdanen na de inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord niet meer mochten stemmen voor de gemeenteraadsverkiezingen in Frankrijk. Op grond van artikel 22 VWEU hebben EU-burgers het recht om – onder gelijke voorwaarden als de eigen onderdanen – te stemmen voor gemeentelijke verkiezingen in een andere lidstaat dan die van hun nationaliteit. Het Hof van Justitie oordeelde in die zaak dat het Verenigd Koninkrijk door zijn vertrek op 1 februari 2020 uit de EU niet langer een lidstaat van de EU is, en daarmee de Britse onderdanen niet langer EU-burgers zijn. Het feit dat Britse onderdanen wel in het verleden de status van EU-burgers hadden, is daarbij niet relevant, aldus het Hof van Justitie.²⁵ Nu betreft deze zaak een andere situatie, namelijk het verlies van de EU-burgerschapstatus en de bijbehorende rechten door het besluit van een lidstaat om zich uit de EU terug te trekken.

Dat onderdanen dan nog wel EU-burgerschapsrechten zouden kunnen uitoefenen, zou een zekere spanning tussen artikel 20 VWEU en artikel 50 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) tot gevolg hebben. Dit punt maakt de advocaat-generaal ook in deze zaak: ‘Ten eerste blijkt (...) dat artikel 50 VEU en het terugtrekkingsakkoord niet voorzien in enige uitzondering op de regel dat het Verenigd Koninkrijk na zijn terugtrekking uit de Europese Unie niet langer een lidstaat is, met alle gevolgen van dien voor de Britse onderdanen.’²⁶ De situatie in *JY* wijkt af van de Brexit-situatie, omdat het in die zaak een Estse onderdaan betreft die vanwege de Oostenrijkse naturalisatieprocedure haar Estse nationaliteit heeft afgestaan. Het gaat daarmee in *JY* om de vraag of de intrekking van de toezegging tot toekenning van nationaliteit voldoet aan de EU-normen, terwijl het bij de Brexit-situatie puur om het verlies van EU-burgerschap gaat. Dit is een fundamenteel verschil.²⁷

Wat betekent deze zaak dan voor de toegang tot nationaliteit en daarmee de toegang tot het EU-burgerschap? In ieder geval blijven lidstaten verantwoordelijk en volledig bevoegd om de voorwaarden voor nationaliteitstoekenning vast te stellen. Wanneer zij dat doen, moeten zij er echter wel voor zorgen dat die toekenning van nationaliteit niet leidt tot onevenredig verlies van de status van het EU-burgerschap. Dat wil dus niet eens zeggen dat er geen verlies zou mogen optreden, maar wel dat er een individuele evenredigheidstoets zou moeten kunnen plaatsvinden. Het is in ieder geval de eerste zaak waarin de evenredigheid wordt getoetst door het Hof van Justitie, waarbij het gaat om een toekenningsprocedure in plaats van een intrekkingssituatie; dat maakt de zaak weer een interessante extra stap na *Rottmann* en *Tjebbes*. Daarbij is van doorslaggevend belang dat *JY* de Estse nationaliteit bezat, en op basis daarvan de status van EU-burger had. Door de voorwaarden uit de Oostenrijkse wetgeving, in combinatie met haar overtredingen, verloor ze haar EU-burgerschap. De vraag of toekenning van nationaliteit aan een *derdelander* ook getoetst kan of moet worden aan rechtmatigheid en evenredigheid komt mogelijk aan de orde in de inbreukprocedures die de Commissie is begonnen tegen Cyprus en Malta.²⁸ In die zaken speelt de vraag of lidstaten hun nationaliteit mogen toekennen aan burgers van een derde land, wanneer deze onderdanen bepaalde investeringen doen. De Europese Commissie heeft Malta in april 2022 en Cyprus in juni 2022 een met redenen omkleed advies gestuurd, conform de procedure in artikel 258 VWEU.²⁹ Malta stelt dat de toekenning van nati-

22 *JY*, punt 51.

23 *Rottmann*, punt 63.

24 HvJ 9 juni 2022, C-673/20, ECLI:EU:C:2022:449 (*EP/Préfet du Gers*).

25 *EP/Préfet du Gers*, punt 58: ‘Het is in dit verband niet relevant dat de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk voorafgaand daaraan hun recht om in een lidstaat te verblijven hebben uitgeoefend.’

26 Concl. A-G.A.M. Collins 24 februari 2022, C-673/20, ECLI:EU:C:2022:129 (*EP/Préfet du Gers*), punt 60.

27 D. de Groot, ‘CJEU asked to rule on acquisition of nationality in light of EU citizenship: The fundamental status on the horizon?’, *GLOBALCIT* 2020. Zie ook D. De Groot, <https://globalcit.eu/cjeu-asked-to-rule-on-acquisition-of-nationality-in-light-of-eu-citizenship-the-fundamental-status-on-the-horizon-c-118-20-jy-v-wiener-landesregierung/>.

28 Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en.%2CA0/ip_22_2068.

29 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_22_2068; zie ook Resolutie van het Europees Parlement van 10 juli 2020 over een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren

onaliteit aan derdelanders een aangelegenheid van de lidstaten alleen is, terwijl de Europese Commissie aanvoert dat het principe van loyale samenwerking en de effectieve status van EU-burgerschap in de weg staan aan dergelijke ‘gouden paspoort’-programma’s. Of dit inderdaad gaat leiden tot een uitspraak van het Hof van Justitie valt nog te bezien, maar gezien de urgentie van het onderwerp zou ons dat niet verbazen. Zo heeft zowel het Europees parlement als de Europese Commissie al stevig opgeroepen om de nationaliteitsregelingen in de lidstaten aan te passen, zeker – maar niet alleen – in het licht van de sancties tegen Russische onderdanen.³⁰

Het credo blijft dat lidstaten bevoegd zijn en blijven om hun nationaliteitsrecht in te richten, maar wanneer deze wetgeving gevolgen heeft voor de status en de rechten van EU-burgers zal een lidstaat een valide rechtvaardigingsgrond moeten kunnen aanvoeren, die bovendien nog evenredig moet worden toegepast in het individuele geval. Daarbij moet de zwaarte van de overtredingen worden gewogen tegen het belang van de staat om de nationaliteit in te trekken of de toekenning ervan terug te trekken.

Tegelijkertijd is ook in de onderhavige zaak het vrije verkeer nog sterk aanwezig: in *JY* gaat het, net als in *Rottmann*, om de gevolgen van het kwijtraken van het EU-burgerschap ex artikel 20 VWEU, maar in beide situaties betrof het een EU-burger die, na gebruik te hebben gemaakt van het vrije verkeer, terecht kwam in een staatloze situatie door de botsing tussen de naturalisatieprocedure in de gastlidstaat en het nationaliteitsrecht in de oorspronkelijke lidstaat. De vraag is of het Hof van Justitie in toekomstige jurisprudentie deze link ook expliciet zal loslaten. Uit deze zaak blijkt in ieder geval maar weer hoe het nationaliteitsrecht rekening moet houden met het EU-burgerschap wanneer het onder de reikwijdte van het EU-recht valt. Daarmee speelt de evenredigheidstoets in dit soort zaken, naast het Handvest, een belangrijke – en vaak doorslaggevende – rol.

Rechtsgevolgen voor de Nederlandse rechtspraktijk

Voor de Nederlandse rechtspraktijk lijkt deze uitspraak in eerste instantie niet veel consequenties te hebben. In de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) kennen we niet de toezegging tot naturalisatie, waar dit in de Oostenrijkse wetgeving wel een procedure is. In die zin bevestigt *JY* vooral dat de werkingssfeer van artikel 20 VWEU in nationaliteitszaken niet te beperkt moet worden opgevat. Het betoog dat een toekenning of in dit geval een vrijwillige afstand om een nieuwe nationaliteit te verkrijgen niet onder de werkingssfeer valt, is duidelijk ontkracht.

van terrorisme. Actieplan van de Commissie en andere recente ontwikkelingen, par. 31, te raadplegen via www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0204_NL.html.

30 Zie o.m. Commission recommendation limit access individuals connected Russian Belarusian government citizenship residence EU through investor schemes, C(2022)2028 final.

Heeft de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *JY* ook nog concrete consequenties voor het Nederlandse nationaliteitsrecht? Het komt ons voor dat dit zeker het geval is met betrekking tot de mogelijkheid om de naturalisatie in te trekken wegens het niet nakomen van de afstandseis ex artikel 15 lid 1 onder d en e RWN. Het was al twijfelachtig of het intrekken van het Nederlanderschap wegens het niet-nakomen van de belofte om afstand te doen van de oude nationaliteit steeds in overeenstemming is met de strekking van de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaken *Rottmann* en *Tjebbes*. Na de uitspraak in de zaak *JY* lijkt ons een evenredigheidstoets geboden en deze is in Nederland – anders dan naar Oostenrijks recht – ook mogelijk. Van de intrekkingmogelijkheid ex artikel 15 lid 1 onder d en e RWN wordt trouwens regelmatig gebruik gemaakt. Uit statistische gegevens gepubliceerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid blijkt dat het in de afgelopen twintig jaar zeker om gemiddeld dertig gevallen per jaar gaat. In menig geval zal een dergelijke intrekking niet in overeenstemming zijn met de Europeesrechtelijke evenredigheidstoets. Dit is met name het geval indien betrokkene na de intrekking van de naturalisatie in aanmerking komt voor verkrijging van het Nederlanderschap zonder onderworpen te zijn aan de afstandseis, maar ook als de kosten voor het doen van afstand van de oude nationaliteit veel hoger blijken dan oorspronkelijk ingeschat. Ook het feit dat het verlies van het Nederlanderschap ogenblikkelijk ingaat terwijl nog beroep op een rechter mogelijk is, levert overduidelijk strijd met het Europese recht op.³¹ Kortom: het ministerie doet er goed aan om de toepassingspraktijk van artikel 15 lid 1 onder d en e RWN te heroverwegen en de daarop betrekking hebbende passages uit de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap aan te passen.

Maar ook de regels ter uitvoering van artikel 9 lid 1 onder a RWN³² over afwijzing van een verzoek tot naturalisatie indien op grond van het gedrag van de verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat deze gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk, zullen kritisch onder de loep moeten worden genomen wanneer het gaat om een EU-burger. In de zaak *JY* zijn de redenen voor het definitief verliezen van het Unieburgerschap nauw verstrengeld met gronden voor de afwijzing van een naturalisatieverzoek. Geldt de strikte interpretatie die het Hof van Justitie in casu voorschrijft slechts in de bijzondere situatie waarin ook het definitieve verlies van het Europese burgerschap speelt, of in alle gevallen waarin een verzoek tot naturalisatie wordt afgewezen op gronden gerelateerd aan openbare orde en veiligheid? De onderhavige uitspraak

31 Zie over een casus waarin men zeer kan twifelen over de evenredigheid van een intrekkingbesluit G.R. de Groot, *Achtentwintig Nederlanders*, 's-Gravenhage: Elsevier Overheid 2007, casus 5: Een dure afstandsbelofte, op p. 51-56.

32 Art. 9 lid 1 onder a RWN bepaalt: ‘Het verzoek van een vreemdeling die voldoet aan de artikelen 7 en 8 wordt niettemin afgewezen, indien a. op grond van het gedrag van de verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden, of de veiligheid van het Koninkrijk;’.

kan in die laatste zin worden gelezen, maar dat zou met zich meebrengen dat het Nederlandse uitvoeringsbeleid met betrekking tot de afwijzingsgrond van artikel 9 lid 1 onder b RWN³³ ingrijpend op de schop moet. Deze problematiek stond al centraal in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2016.³⁴ Naar aanleiding van die uitspraak werd al gewezen op de spanning tussen de criteria die moeten worden gehanteerd bij beslissingen die uitmonden in het verlies van het Unieburgerschap en de criteria die worden gebruikt teneinde een naturalisatieverzoek af te wijzen. Bijzondere aandacht verdient in dit verband dat naar Nederlands recht een kleine taakstraf de naturalisatie voor een periode van vijf jaar belemmert. Het is zeer de vraag of het Hof van Justitie zich daarin kan vinden. Terecht werd al vele jaren geleden de wenselijkheid verdedigd om voor taakstraffen net als bij boetes een grens te bepalen en wel van 40 uur. Een taakstraf van minder dan 40 uur zou niet mogen meetellen.³⁵ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³⁶ deelde deze visie niet en oordeelde dat ook een taakstraf van 24 uur op grond van een transactievoorstel de naturalisatie blokkeert. Het is nu in het licht van de uitspraak in *JY* de vraag of dit standpunt kan worden gehandhaafd. Nu het Hof van Justitie zich in de onderhavige zaak (indirect) bemoeide met het al dan niet verwerven van het Unieburgerschap via de nationaliteit van een lidstaat is het ook gepast om opnieuw aandacht te besteden aan twee andere moeilijkheden binnen het Nederlandse nationaliteitsrecht. Het eerste probleem betreft de nationaliteitsrechtelijke positie van iemand die gedurende lange tijd door de overheid als Nederlander werd beschouwd, maar plotseling wordt geconfronteerd met de mededeling van de autoriteiten dat hij nooit het Nederlanderschap heeft verworven. Deze casuïstiek heeft met de casus *JY* gemeen dat ze op de grens van verliesgronden en verwervingsgronden ligt. Dat het Nederlandse recht niet de regel kent dat iemand die door de overheid lange tijd als Nederlander is behandeld, uiteindelijk onaantastbaar Nederlander is, kan in Europeesrechtelijk perspectief echt niet langer worden volgehouden.³⁷ Als de wetgever verzuimt actie te ondernemen is het formuleren van een prejudiciële vraag hierover aan het Hof in Luxemburg nu meer dan ooit op zijn plaats.

De tweede vraag betreft het niet verwerven van het Nederlanderschap door erkenning van een minderjarig kind ouder dan 7 jaar door een Nederlander. Een dergelijke

lijk kind verwerft het Nederlanderschap slechts als binnen een jaar na de erkenning DNA-bewijs wordt geleverd dat de erkenning overeenkomt met de genetische waarheid. Als dat bewijs wel wordt geleverd – maar te laat – dan wordt het Nederlanderschap niet verworven, aldus de Hoge Raad³⁸ met een beroep op de rechtszekerheid die kennelijk door de staat op prijs wordt gesteld. Is dat proportioneel? Ook hierover zou een prejudiciële vraag welkom zijn.

Kortom, de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *JY* is uitermate boeiend en roept ook in het Nederlandse nationaliteitsrecht de nodige vragen op.

33 Art. 9 lid 1 onder b RWN bepaalt: 'Het verzoek van een vreemdeling die voldoet aan de artikelen 7 en 8 wordt niettemin afgewezen, indien b. de verzoeker die een andere nationaliteit bezit, niet het mogelijke heeft gedaan om die nationaliteit te verliezen dan wel niet bereid is het mogelijke te zullen doen om, na de totstandkoming van de naturalisatie, die nationaliteit te verliezen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd.'

34 ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1305, *JV* 2016/ 218, m.nt. G.R. de Groot.

35 I. Tyghri, 'Kleine taakstraf belemmering om Nederlander te worden', *Burgerzaken & Recht* 2010, p. 271-273.

36 ABRvS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5982.

37 Zie daarover G.R. de Groot, 'Rechts(on)zekerheid in het nationaliteitsrecht', *Asiel & Migrantenrecht* 2019, p. 419-425.

38 HR 31 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:570.