

Vindplaats: JV 2020/99
Instantie: Hoge Raad
Datum: 2020-04-03
Rolnr: 19/02010
College: mr. Numann
mr. Polak
mr. Tanja-van den Broek
mr. Sieburgh
mr. Wattendorff

Partijen: <th>Partijen</th>

Trefwoorden: Nederlanderschap, vaststelling van
Remigratie
Suriname
Toescheidingsovereenkomst Nederland-Suriname
Naturalisatie
Evenredigheidsbeginsel
Rechtszekerheid
EU burger(schap)

Artikelen: VWEU art. 20
RWN art. 15 lid 1 sub a en c en lid 2
RWN art. 17

Samenvatting

De Hoge Raad overweegt dat vaststaat dat A in 1954 is geboren in Suriname en zij bij haar geboorte de Nederlandse nationaliteit verkreeg. Ten tijde van de onafhankelijkheid van Suriname op 25 november 1975, verkreeg A niet de Surinaamse nationaliteit, maar behield zij de Nederlandse. A woonde sinds 1974 in Nederland en is op 19 december 2001 teruggekeerd naar Suriname en heeft sindsdien aldaar haar hoofdverblijf gehad, dus ook ten tijde van haar verkrijging van de Surinaamse nationaliteit op 30 april 2004.

1. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, geldt de uitleg die de Hoge Raad in de uitspraak van 26 juni 2015 ([ECLI:NL:HR:2015:1749](#), [FJVt 2015/234](#)) heeft gegeven aan [art. 15 lid 1 sub a RWN](#) jo. art. 15 lid 2 RWN niet slechts voor gevallen waarin een persoon ná 26 juni 2015 op grond van [art. 17 RWN](#) verzoekt om vaststelling van het Nederlanderschap of op grond van de Paspoortwet verzoekt om verstrekking van een reisdocument, of waarin het Nederlanderschap van een persoon ná 26 juni 2015 anderszins in of buiten rechte aan de orde wordt gesteld. De door de Hoge Raad gegeven uitleg van de RWN gold ook vóór 26 juni 2015.

2. Toepassing van art. 15 lid 1 sub a jo. art. 15 lid 2 sub a RWN, met inachtneming van de uitleg van de Hoge Raad in voornoemde uitspraak, brengt mee dat A bij gelegenheid van haar verkrijging van de Surinaamse nationaliteit op 30 april 2004 haar Nederlandse nationaliteit behield. Zij had sindsdien dus zowel de Nederlandse als de Surinaamse nationaliteit. In dit verband is niet relevant of A zelf op 30 april 2004 of nadien meende dat zij de Nederlandse nationaliteit had verloren. Evenmin is relevant dat de Staat, bij het ongedig maken van het paspoort van A en bij de weigering om een nieuw paspoort te verstrekken, het standpunt heeft ingenomen dat A op 30 april 2004 de Nederlandse nationaliteit had verloren. Het behoud van de Nederlandse nationaliteit door A op 30 april 2004 vloeit rechtstreeks voort uit de hiervoor vermelde bepalingen van de RWN. Het voorgaande komt in de kern erop neer dat A vanaf haar geboorte in het bezit was van de Nederlandse nationaliteit, dat zij deze nationaliteit nog bezat toen zij op 19 december 2001 naar Suriname terugkeerde en dat zij deze nationaliteit bij de verkrijging van de Surinaamse nationaliteit op 30 april 2004 behield. Bij die stand van zaken is er geen grond, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, om de tienjaarstermijn van art. 15 lid 1 sub c RWN op een later tijdstip te doen aanvangen dan op 30 april 2004, dat wil zeggen op het tijdstip waarop A in het bezit van zowel de Nederlandse als de Surinaamse nationaliteit, als meerderjarige haar hoofdverblijf in Suriname had (art. 15 lid 1 sub c RWN). Het vorenstaande strookt met het in de wetsgeschiedenis van art. 15 lid 1 sub c RWN benadrukte belang van de in het nationaliteitsrecht gewenste rechtszekerheid. De rechtbank heeft (door te oordelen dat de tienjaarstermijn pas op de datum van voormelde uitspraak van de Hoge Raad is gaan lopen) het vorenstaande miskend.

3. Indien in de procedure na terugwijzing komt vast te staan dat de verliesgrond van art. 15 lid 1 sub c RWN is ingetreden, dient de rechtbank, met inachtneming van hetgeen het HvJ EU heeft overwogen in het Tjebbes-arrest (HvJ EU 12 maart 2019, C-221/17, [ECLI:EU:C:2019:189](#), [FJVt 2019/102](#), m.nt. Peers), na te gaan of voor A het verlies van de Nederlandse nationaliteit in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat betreft de gevolgen ervan voor haar situatie en, in voorkomend geval, voor die van haar gezinsleden, uit het oogpunt van het Unierecht. Daarbij kan ook in aanmerking worden genomen dat van A in de periode voorafgaand aan de uitspraak van de Hoge Raad van 26 juni 2015 niet kon worden gevergd een poging te doen de tienjaarstermijn van art. 15 lid 1 sub c RWN te stuiten op de wijze vermeld in art. 15 lid 4 RWN, gelet op de in die periode (en ook nog nadien) door de Nederlandse autoriteiten

gehuldigde rechtsopvatting. Nu een onderdaan van een lidstaat tegenover de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, de rechten kan invoeren die behoren bij zijn door art. 20 VWEU verleende status van burger van de Unie, kan de uitkomst van deze evenredigheidstoetsing ertoe leiden dat de rechtbank dient te beslissen dat A de Nederlandse nationaliteit met terugwerkende kracht herkrijgt. Daaraan doet niet af dat de huidige RWN geen grondslag biedt voor een dergelijke herkrijging met terugwerkende kracht van het Nederlanderschap. Nu partijen in het geding voor cassatie nog geen rekening konden houden met het Tjebbes-arrest, dient de rechtbank hen in de gelegenheid te stellen hun stellingen naar aanleiding van dat arrest aan te passen of aan te vullen.

Uitspraak

1. Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instantie verwijst de Hoge Raad naar de beschikking in de zaak C/09/552812 / HA RK 18-233 van de rechtbank Den Haag van 28 januari 2019. De Staat heeft tegen de beschikking van de rechtbank beroep in cassatie ingesteld. Het cassatierekest is aan deze beschikking gehecht en maakt daarvan deel uit. [verweerster] heeft verzocht het beroep te verwerpen. De conclusie van de Advocaat-Generaal P. Vlas strekt tot vernietiging van de bestreden beschikking en tot terugwijzing. De advocaten van elk van partijen hebben schriftelijk op die conclusie gereageerd.

2. Uitgangspunten en feiten

2.1. In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

- (i) [verweerster] is op [geboortedatum] 1954 geboren in het district Suriname, dat tot 25 november 1975 deel uitmaakte van het Koninkrijk der Nederlanden.
- (ii) [verweerster] verkreeg ingevolge de Wet op de Nationaliteit en het Ingezetenschap bij haar geboorte de Nederlandse nationaliteit.
- (iii) [verweerster] heeft van 26 april 1974 tot 11 juni 1999 onafgebroken in Nederland gewoond.
- (iv) Op 25 november 1975 werd Suriname onafhankelijk en trad de Toescheidingsovereenkomst tussen Nederland en Suriname ¹ (hierna: TOS) in werking.
- (v) Omdat [verweerster] op 25 november 1975 meerderjarig was en op dat moment in Nederland verbleef, verkreeg zij niet ingevolge de TOS van rechtswege de Surinaamse nationaliteit, maar behield zij de Nederlandse nationaliteit.
- (vi) [verweerster] is op 19 december 2001 teruggekeerd naar Suriname met gebruikmaking van de voorzieningen die de Remigratiewet ² haar bood. Zij is door de Sociale Verzekeringsbank bij brief van 12 februari 2002 ervan op de hoogte gesteld dat de Remigratiewet haar verplichtte zo spoedig mogelijk na aankomst in Suriname een verzoek tot naturalisatie in te dienen, waarvan zij binnen drie maanden een ontvangstbevestiging moest overleggen. Bij gebreke daarvan zou de remigratie-uitkering worden geschorst.
- (vii) Aan [verweerster] is bij resolutie van de President van Suriname van 30 april 2004 de Surinaamse nationaliteit verleend. In deze resolutie is [verweerster] erop gewezen dat deze kon worden ingetrokken indien zij zou nalaten om na haar naturalisatie al het mogelijke te doen om haar vorige nationaliteit te verliezen.
- (viii) De Nederlandse ambassade te Paramaribo heeft [verweerster] bericht dat zij de Nederlandse nationaliteit had verloren ingevolge art. 15 lid 1, aanhef en onder a, Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN): dat wil zeggen op grond van het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit. Het op 19 januari 2000 aan haar afgegeven Nederlandse paspoort is ongeldig gemaakt.
- (ix) Op 5 november 2015 heeft [verweerster] bij de Nederlandse ambassade te Paramaribo een aanvraag om een Nederlands paspoort ingediend. Deze aanvraag is bij beschikking van de minister van Buitenlandse Zaken van 13 november 2015 afgewezen. Hiertegen heeft [verweerster] niet op de voet van de Awb bezwaar gemaakt.

2.2. In deze zaak verzoekt [verweerster] op de voet van art. 17 RWN om vaststelling van haar Nederlanderschap.

2.3. De rechtbank heeft vastgesteld dat [verweerster] sinds haar geboorte de Nederlandse nationaliteit bezit.

³ Daartoe heeft de rechtbank als volgt overwogen:

“Niet in geschil is dat verzoekster op 30 april 2004 op eigen verzoek de Surinaamse nationaliteit heeft verkregen met als doel zich als remigrant permanent te vestigen in Suriname en gebruik te maken van de remigratievoorzieningen. Evenmin is in geschil dat verzoekster vanwege deze vrijwillige verkrijging van de Surinaamse nationaliteit, op grond van artikel 15 lid 1 sub a RWN, gezien in samenhang met artikel 15 lid 2 sub a RWN zoals deze wettelijke bepaling destijds werd uitgelegd en toegepast, de Nederlandse nationaliteit verloor. Artikel 15 lid 2 sub a RWN, die een uitzondering vormt op het verliezen van de nationaliteit wegens vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit, werd in 2004 door de Nederlandse autoriteiten niet van toepassing geacht op de situatie van verzoekster. Om deze reden is het paspoort van verzoekster destijds ook ongeldig verklaard. Uit een uitspraak van de Hoge Raad van 26 juni 2015 volgt echter dat de uitzonderingscategorie van artikel 15 lid 2 sub a RWN wél ook op een situatie als die van verzoekster van toepassing was. De uitspraak van de Hoge Raad leidt ertoe dat achteraf vastgesteld moet worden dat verzoekster - anders dan de autoriteiten tot dan toe dachten - niet op 30 april 2004 door verkrijging van de Surinaamse nationaliteit, haar Nederlandse nationaliteit heeft verloren. Partijen zijn het tot zover eens.
(..)

De rechtbank is in dit specifieke geval van oordeel dat niet aan de verliesvoorwaarden van artikel 15 lid 1 sub c RWN is voldaan. Om aan die voorwaarden te voldoen, dient verzoekster gedurende haar meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaar in het bezit van beide nationaliteiten (de Surinaamse en de Nederlandse) haar hoofdverblijf buiten Nederland [te] hebben gehad, en daarbij niet om verlenging van haar Nederlandse paspoort of een verklaring omtrent het Nederlanderschap te hebben verzocht. Tot de uitspraak van de Hoge Raad van 26 juni 2015 was het volgens het toen geldende recht zo dat er géén sprake van was dat verzoekster twee nationaliteiten had. Immers, volgens het destijds vóór 2015 geldende recht (althans naar de toepassing van dat recht) had verzoekster alleen nog de Surinaamse nationaliteit. Om die reden kon zij ook niet een Nederlands reisdocument verkrijgen. Omdat verzoekster naar het toen geldende recht in de periode tussen 30 april 2004 en 30 april 2014 niet twee nationaliteiten bezat maar alleen de Surinaamse, kan naar het oordeel van de rechtbank niet gezegd worden dat de tienjaarstermijn, zoals bedoeld in artikel 15 1 sub c RWN in die periode is gaan lopen. Pas door de uitspraak van de Hoge Raad in 2015 is vastgesteld dat de wettelijke bepalingen zo moeten worden gelezen dat verzoekster het Nederlanderschap niet in 2004 heeft verloren en dat er dus - achteraf vast te stellen - twee nationaliteiten waren. Doordat dit pas achteraf - in 2015 - is vastgesteld, kan niet gesteld worden dat de termijn van tien jaar, als bedoeld in 15 lid 1 sub c RWN, al in 2004 is gaan lopen. Een redelijke wetstoepassing brengt naar het oordeel van de rechtbank met zich dat die tienjaarstermijn in dit geval niet eerder kan zijn gaan lopen dan op 26 juni 2015, de datum van de uitspraak van de Hoge Raad. Vanaf die datum is immers pas effectief sprake van een Nederlandse nationaliteit voor verzoekster, met mogelijkheid van verkrijging en verlenging van een reisdocument. Dit alles leidt ertoe dat de rechtbank van oordeel is dat verzoekster nog in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit.”

3. Beoordeling van het middel

3.1. Het eerste onderdeel van het middel (onder 10) klaagt dat de rechtbank heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting over de verliesgrond van art. 15 lid 1, aanhef en onder c, RWN en dat zij de betekenis van de uitspraak van de Hoge Raad van 26 juni 2015 ⁴ heeft miskend. Ter toelichting wijst het onderdeel onder meer erop (onder 10.1-10.8) dat de wijzen waarop het Nederlanderschap wordt verkregen of verloren gaat, in de RWN limitatief zijn opgesomd. De RWN kent niet de begrippen ‘latent Nederlanderschap’ of ‘niet-effectief Nederlanderschap’. Niet relevant is of [verweerster] zelf meende dat zij de Nederlandse nationaliteit had verloren, dan wel welk standpunt de Staat daarover heeft ingenomen. De RWN is door de uitspraak van de Hoge Raad van 26 juni 2015 niet gewijzigd en het nationaliteitsrecht moet geacht worden steeds te hebben geluid zoals het in die uitspraak is uitgelegd, aldus het onderdeel.

3.2.1. Voor zover hier van belang luidt art. 15 leden 1, 2 en 4 RWN als volgt:

“1 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; (...)

2 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. (...)

4 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, Nederlandse identiteitskaart of vervangende Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet. Vanaf de dag der verstrekking begint een nieuwe periode van tien jaren te lopen.”

3.2.2. In de hiervoor in 3.1 genoemde uitspraak van 26 juni 2015 heeft de Hoge Raad over de uitleg van art. 15 lid 1, aanhef en onder a, RWN in verbinding met art. 15 lid 2 RWN onder meer het volgende overwogen: “3.4.5 De Staat heeft (...) betoogd dat met ‘het land van die andere nationaliteit’ in art. 15 lid 2 RWN slechts bedoeld kan zijn op (de nationaliteit van) een andere soevereine staat. Dat betoog is op zichzelf juist, maar leidt niet tot de door de Staat daaraan verbonden conclusie. De woorden ‘het land van die andere nationaliteit’ verwijzen naar het bepaalde in art. 15 lid 1, aanhef en onder a, RWN dat het Nederlanderschap voor een meerderjarige verloren gaat ‘door het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit’. Daarom is met ‘het land van die nationaliteit’ in lid 2 bedoeld op het land (de soevereine staat) waarvan de Nederlander de nationaliteit verkrijgt als bedoeld in lid 1 onder a, en derhalve het land (de soevereine staat) zoals bestaand ten tijde van die naturalisatie. Noch de tekst, noch de strekking van art. 15 lid 2 RWN, noch de parlementaire geschiedenis daarvan, biedt echter aanknopingspunten om deze bepaling buiten toepassing te laten in gevallen waarin de staat waarvan de meerderjarige Nederlander de nationaliteit vrijwillig verkrijgt, ten tijde van diens geboorte aldaar dan wel ten tijde van diens verblijf aldaar als minderjarige, nog niet als

zelfstandige en soevereine staat bestond maar nog deel uitmaakte van een andere soevereine staat (hierna: nieuwe soevereine staat).

De in art. 15 lid 2, aanhef en onder a en b, RWN omschreven bescherming tegen het verlies van het Nederlanderschap komt derhalve ook toe aan een meerderjarige Nederlander die vrijwillig de nationaliteit van een nieuwe soevereine staat verkrijgt en

- op het grondgebied van die staat is geboren voordat het een zelfstandige en soevereine staat werd, en ten tijde van zijn naturalisatie zijn hoofdverblijf in die nieuwe soevereine staat heeft (het geval bedoeld in art. 15 lid 2, aanhef en onder a, RWN), dan wel

- als minderjarige gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijf jaren zijn hoofdverblijf heeft gehad op het grondgebied van die staat voordat het een zelfstandige en soevereine staat werd (het geval bedoeld in art. 15 lid 2, aanhef en onder b, RWN).

3.4.7 Anders dan de Staat nog heeft betoogd, dwingt de TOS niet tot een andere uitleg van art. 15 lid 2 RWN. Blijkens de preambule voorziet de TOS erin dat “in verband met het onafhankelijk worden van Suriname een nationaliteitenregeling wordt getroffen”. De TOS staat dan ook niet in de weg aan de toepassing van art. 15 lid 2 RWN op personen wier nationaliteit eerder ingevolge de TOS is bepaald. Ook art. 15A, aanhef en onder b, RWN, waarin is bepaald dat het Nederlanderschap verloren gaat voor een meerderjarige die ingevolge de TOS de Surinaamse nationaliteit verkrijgt, laat onverlet dat art. 15 lid 2 RWN (indien aan de voorwaarden daarvan is voldaan) het verlies van het Nederlanderschap belet indien een meerderjarige vrijwillig de Surinaamse nationaliteit verkrijgt anders dan ingevolge de TOS, zoals het geval was bij de verkrijging van de Surinaamse nationaliteit door [verweerder] op 5 april 2011.”

3.3. Anders dan de rechtbank aan haar oordeel ten grondslag heeft gelegd, geldt de hiervoor in 3.2.2 weergegeven uitleg van art. 15 lid 1, aanhef en onder a, RWN in verbinding met art. 15 lid 2 RWN niet slechts voor gevallen waarin een persoon ná 26 juni 2015 op de voet van art. 17 RWN verzoekt om vaststelling van het Nederlanderschap of op de voet van de Paspoortwet ⁵ verzoekt om verstrekking van een reisdocument, of waarin het Nederlanderschap van een persoon ná 26 juni 2015 anderszins in of buiten rechte aan de orde wordt gesteld. De door de Hoge Raad gegeven uitleg van de RWN gold ook vóór 26 juni 2015.

3.4. In dit geval staat het volgende vast:

(i) [verweester] is op [geboortedatum] 1954 geboren in het district Suriname (zie hiervoor in 2.1 onder (i));
 (ii) [verweester] verkreeg bij haar geboorte de Nederlandse nationaliteit (zie hiervoor in 2.1 onder (ii));
 (iii) toen Suriname op 25 november 1975 onafhankelijk werd, verkreeg [verweester] niet de Surinaamse nationaliteit, maar behield zij de Nederlandse nationaliteit (zie hiervoor in 2.1 onder (iv) en (v)); en
 (iv) [verweester] is op 19 december 2001 teruggekeerd naar Suriname en heeft sindsdien aldaar haar hoofdverblijf gehad, dus ook ten tijde van haar verkrijging van de Surinaamse nationaliteit op 30 april 2004 (zie hiervoor in 2.1 onder (vi) en (vii)).

Toepassing van art. 15 lid 1, aanhef en onder a, RWN in verbinding met art. 15 lid 2, aanhef en onder a, RWN, met inachtneming van de hiervoor in 3.2.2 weergegeven uitleg daarvan, op deze vaststaande feiten brengt mee dat [verweester] bij gelegenheid van haar verkrijging van de Surinaamse nationaliteit op 30 april 2004 haar Nederlandse nationaliteit behield. Zij had vanaf 30 april 2004 dus zowel de Nederlandse als de Surinaamse nationaliteit.

In dit verband is niet relevant of [verweester] zelf op 30 april 2004 of nadien meende dat zij de Nederlandse nationaliteit had verloren. Evenmin is relevant dat de Staat - bij het ongeldig maken van [verweester] paspoort en bij de weigering om een nieuw paspoort te verstrekken (zie hiervoor in 2.1 onder (viii) en (ix)) - het standpunt heeft ingenomen dat [verweester] op 30 april 2004 de Nederlandse nationaliteit had verloren. Het behoud van de Nederlandse nationaliteit door [verweester] op 30 april 2004 vloeit rechtstreeks voort uit de hiervoor vermelde bepalingen van de RWN.

3.5. Hetgeen hiervoor in 3.3 en 3.4 is overwogen, komt in de kern erop neer dat [verweester] vanaf haar geboorte in het bezit was van de Nederlandse nationaliteit, dat zij deze nationaliteit nog bezat toen zij op 19 december 2001 naar Suriname terugkeerde en dat zij deze nationaliteit bij gelegenheid van haar verkrijging van de Surinaamse nationaliteit op 30 april 2004 behield. Bij die stand van zaken is er geen grond - anders dan de rechtbank heeft geoordeeld - om de tienjaarstermijn van art. 15 lid 1, aanhef en onder c, RWN op een later tijdstip te doen aanvragen dan op 30 april 2004, dat wil zeggen op het tijdstip waarop [verweester] (i) in het bezit van zowel de Nederlandse als de Surinaamse nationaliteit, (ii) als meerderjarige (iii) haar hoofdverblijf in Suriname had, een en ander als bedoeld in art. 15 lid 1, aanhef en onder c, RWN. Het vorenstaande strookt met het in de wetsgeschiedenis van art. 15 lid 1, aanhef en onder c, RWN benadrukte belang van de in het nationaliteitsrecht gewenste rechtszekerheid. ⁶

3.6. De rechtbank heeft het vorenstaande miskend. De hiervoor in 3.1 vermelde klachten treffen dan ook doel. De overige klachten van het middel behoeven geen behandeling.

3.7.1. Indien in de procedure na terugwijzing komt vast te staan dat de verliesgrond van art. 15 lid 1, aanhef en onder c, RWN is ingetreden en dat [verweester] als gevolg daarvan haar Nederlanderschap heeft verloren, dient de rechtbank - met inachtneming van hetgeen het HvJEU heeft overwogen in het Tjebbes-arrest ⁷ - na te gaan of voor [verweester] het verlies van de Nederlandse nationaliteit, dat voor haar het verlies van het burgerschap van de Unie en de daaruit voortvloeiende rechten meebrengt, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat betreft de gevolgen ervan voor haar situatie en, in voorkomend geval, voor die van haar gezinsleden, uit het oogpunt van het Unierecht. ⁸ Daarbij kan ook in aanmerking worden genomen dat van [verweester] in de periode voorafgaand aan de (hiervoor in 3.1 en 3.2.2 genoemde) uitspraak van de Hoge Raad van 26 juni 2015 niet kon worden gevergd een poging te doen de tienjaarstermijn van art. 15 lid 1, aanhef en onder c, RWN te stuiten op de wijze vermeld in art. 15 lid 4

RWN, gelet op de in die periode (en ook nog nadien, zie hiervoor in 2.1 onder (ix)) door de Nederlandse autoriteiten gehuldigde rechtsopvatting (zie hiervoor in 2.1 onder (viii)).

Nu een onderdaan van een lidstaat tegenover de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, de rechten kan invoeren die behoren bij zijn door art. 20 VWEU verleende status van burger van de Unie,⁹ kan de uitkomst van deze evenredigheidstoetsing ertoe leiden dat de rechtbank dient te beslissen dat [verweerster] de Nederlandse nationaliteit met terugwerkende kracht herkrijgt. Daaraan doet niet af dat de huidige RWN geen grondslag biedt voor een dergelijke herkrijging met terugwerkende kracht van het Nederlanderschap.¹⁰ Nu partijen in het geding voor cassatie nog geen rekening konden houden met het Tjebbes-arrest, dient de rechtbank hen in de gelegenheid te stellen hun stellingen naar aanleiding van dat arrest aan te passen of aan te vullen.

3.7.2. Opmerking verdient dat er geen grond is - anders dan de Staat in cassatie heeft aangevoerd - om het toepassingsgebied van de hiervoor in 3.7.1 bedoelde evenredigheidstoetsing en de daaraan verbonden mogelijkheid van herkrijging met terugwerkende kracht van het Nederlanderschap, te beperken tot bestuursrechtelijke procedures, zodat voor een en ander ook plaats is in een procedure op de voet van art. 17 RWN.

4. Beslissing

De Hoge Raad:

- vernietigt de beschikking van de rechtbank Den Haag van 28 januari 2019;
- wijst het geding terug naar die rechtbank ter verdere behandeling en beslissing.

Noot

Vaststelling Nederlanderschap. Op welk moment wordt het Nederlanderschap verloren? En hoe kunnen de juridische werkelijkheid en de realiteit van alledag zover uiteenliggen en elkaar toch weer vinden. *Tjebbes'* Unierechtelijke evenredigheidstoets.

Feiten

Verweerster is in 1954 geboren in Suriname. Bij geboorte verkreeg zij de Nederlandse nationaliteit op grond van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap van 1892. Zij woonde van 26 april 1974 tot 11 juni 1999 onafgebroken in Nederland. Toen Suriname op 25 november 1975 onafhankelijk werd behield zij dan ook op grond van de TOS¹¹ de Nederlandse nationaliteit. Op 19 december 2001 is zij teruggekeerd naar Suriname en heeft daar sindsdien gewoond. Op 30 april 2004 wordt aan haar de Surinaamse nationaliteit verleend. Vanaf die datum beginnen de juridische en de praktische werkelijkheid uiteen te lopen.

Nadat zij Surinaamse is geworden bericht de Nederlandse ambassade in Paramaribo haar namelijk dat zij op grond van art. 15 lid 1 onder a Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 (RWN 2003)¹² het Nederlanderschap heeft verloren door vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit. Haar Nederlandse paspoort wordt ongeldig verklaard. De ambassade doet dit omdat er in die tijd van werd uitgegaan dat de

uitzonderingsbepaling van art. 15 lid 2 onder a RWN 2003¹³ alleen van toepassing was op landen die zelfstandig en soeverein waren. Toen zij werd geboren was Suriname onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden en zodoende niet zelfstandig en soeverein.

Deze uitleg van de RWN, en de gevolgen daarvan in de praktijk, was gangbaar totdat de Hoge Raad hierover op 26 juni 2015¹⁴ uitspraak deed. Op die datum oordeelde de Hoge Raad dat art. 15 lid 2 RWN 2003 ook van toepassing is als het land van die andere nationaliteit nog niet als zelfstandige en soevereine staat bestond maar nog deel uitmaakte van een andere soevereine staat, zoals het geval was met Suriname. Art. 15 lid 2 RWN 2003 bleek dus tot 26 juni 2015 op een verkeerde manier te zijn uitgelegd en toegepast. Verweerster heeft op 30 april 2004 haar Nederlandse nationaliteit dus behouden en had dubbele nationaliteit. De vraag die in cassatie centraal staat is of verweerster na 30 april 2004, door langdurig verblijf in Suriname, de Nederlandse nationaliteit heeft verloren op de voet van art. 15 lid 1 onder c RWN 2003.¹⁵ Van belang hierbij is om te weten dat de verliestertermijn gestuit kan worden door telkens binnen tien jaar een Nederlands paspoort, ID-kaart of een Verklaring omtrent bezit van het Nederlanderschap aan te vragen.¹⁶

Rechtbank Den Haag

De rechtbank komt tot de volgende conclusie: omdat verweerster naar het toen geldende recht in de periode tussen 30 april 2004 en 30 april 2014 alleen de Surinaamse nationaliteit bezat was de tienjaarstermijn van art. 15 lid 1 sub c RWN 2003 in die periode niet van toepassing. Pas door de uitspraak van de Hoge Raad in 2015 is vastgesteld dat de wettelijke bepalingen zo moeten worden gelezen dat verweerster het Nederlanderschap niet in 2004 heeft verloren en dat zij dus dubbele nationaliteit had. Een redelijke wetstoepassing brengt met zich dat die tienjaarstermijn niet eerder kan zijn gaan lopen dan op 26 juni 2015. Vanaf die datum is immers pas effectief sprake van dubbele nationaliteit met de realistische mogelijkheid om een Nederlands paspoort te verkrijgen.¹⁷

P-G en Hoge Raad

De Hoge Raad volgt de conclusie van procureur-generaal (P-G) P. Vlas¹⁸ en acht het niet relevant dat verweerster zelf dacht dat zij geen Nederlandse meer was en evenmin dat de Nederlandse overheid het

standpunt had ingenomen dat zij de Nederlandse nationaliteit had verloren. Onder verwijzing naar het rechtszekerheidsbeginsel oordeelt de Hoge Raad dat rechtstreeks uit de wet voortvloeit dat verweerster op 30 april 2004 de Nederlandse nationaliteit heeft behouden. Zodoende is de verliestermin van tien jaar op die datum gaan lopen waardoor zij op 30 april 2014 het Nederlanderschap is verloren omdat zij de termijn van tien jaar niet heeft gestuit. Het standpunt van de P-G en de Hoge Raad volgen de vaste jurisprudentielijn die luidt dat de wijzen voor verkrijging en verlies van het Nederlanderschap limitatief zijn neergelegd in de RWN. ¹⁹ 'Het al dan niet kunnen verkrijgen van reisdocumenten is niet bepalend voor de verkrijging of het verlies van het Nederlanderschap', aldus de P-G. ²⁰ Dit verbaast niet, is in lijn met de systematiek van de wet en om die reden heel duidelijk. Voor begrippen als een 'redelijke wetstoepassing' en 'effectieve nationaliteit' die de rechtbank toepaste, ²¹ is in deze systematiek geen plaats. Recht en praktijk lopen op dit punt dan nog altijd scheef. Maar we zijn er nog niet.

Tjebbes en de Unierechtelijke evenredigheidstoets

In zijn conclusie merkt de P-G ten overvloede op dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in de uitspraak *Tjebbes* ²² heeft geoordeeld dat er bij verlies van het Nederlanderschap ex art. 15 lid 1 onder c RWN op enig moment een Unierechtelijke evenredigheidstoets moet plaatsvinden. Er dient namelijk onderzocht te worden of de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap voor de betrokkene in verhouding staan tot het algemene doel van de verliesbepaling, namelijk dat het Nederlanderschap verloren gaat op het moment dat er geen effectieve band meer bestaat tussen de lidstaat en zijn onderdaan. Deze evenredigheidsbeoordeling dient niet alleen bij paspoortaanvragen te worden gedaan maar ook in 'vaststelling Nederlanderschap'-procedures op grond van art. 17 RWN. Om die reden concludeert de P-G dat na vernietiging van de bestreden beschikking en terugverwijzing de rechtbank een Unierechtelijke evenredigheidsbeoordeling dient te verrichten om te bezien of verweerster in aanmerking komt voor herverkrijging van het Nederlanderschap met terugwerkende kracht.

De Hoge Raad neemt deze conclusie wederom een-op-een over en oordeelt dat de Unierechtelijke evenredigheidstoets dient te worden toegepast bij paspoortaanvragen en in art. 17-procedures. ²³ Ook oordeelt de Hoge Raad dat in de procedure na terugverwijzing de rechtbank met inachtneming van het *Tjebbes*-arrest dient na te gaan of het verlies van de Nederlandse nationaliteit in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat betreft de gevolgen ervan uit het oogpunt van het Unierecht ²⁴ en dat de uitkomst van deze toets ertoe zou kunnen leiden dat verweerster met terugwerkende kracht het Nederlanderschap herkrijgt, ook al biedt de huidige RWN 2003 hier (nog) geen grondslag voor.

De P-G overwoog dat de omstandigheden die door het HvJ EU in de *Tjebbes*-uitspraak worden opgesomd als mogelijk onderdeel van de evenredigheidstoets geen limitatieve opsomming zijn. ²⁵ Hij benadrukte nog eens dat de gevallen waarin men geen afstand kan doen van de andere nationaliteit waardoor men binnen de risicosfeer van verlies van het Nederlanderschap komt te vallen, expliciet door het HvJ EU worden genoemd als omstandigheid die meegewogen kan worden in de evenredigheidsbeoordeling. ²⁶ Wat de Hoge Raad vervolgens overweegt ten aanzien van de inhoud van de evenredigheidstoets in casu volgt naar mijn mening diezelfde lijn:

'Daarbij kan ook in aanmerking worden genomen dat van [verweerster] in de periode voorafgaand aan de (...) uitspraak van de Hoge Raad van 26 juni 2015 niet kon worden gevegd een poging te doen de tienjaarstermijn van art. 15, aanhef en lid 1 onder c, RWN 2003 te stuiten op de wijze vermeld in art. 15 lid 4 RWN 2003, gelet op de in die periode (en ook nog nadien (...)) door de Nederlandse autoriteiten gehuldigde rechtsopvatting (...).'

Het feit dat de ambassade verweerster heeft meegedeeld dat zij geen Nederlandse meer is, haar Nederlandse paspoort ongeldig heeft gemaakt en haar aanvraag om een Nederlands paspoort bij beschikking van 13 november 2015 heeft afgewezen, dient naar het oordeel van de Hoge Raad mee te wegen in de evenredigheidstoets. In de evenredigheidstoets die de P-G beschrijft komen recht en praktijk dan toch eindelijk bij elkaar.

Want, als je in de veronderstelling leeft dat je je Nederlandse nationaliteit bent verloren omdat de Nederlandse overheid dat heeft vastgesteld, je dat heeft meegedeeld, je Nederlandse paspoort ongeldig heeft gemaakt en je aanvraag om een nieuw Nederlands paspoort heeft afgewezen, kan je dan worden tegengeworpen dat je het verlies van je Nederlanderschap niet hebt gestuit? ²⁷ Dat is de vraag die in de evenredigheidstoets in deze zaak beantwoord dient te worden.

In een dergelijke evenredigheidstoets ²⁸ die uitgevoerd moet worden in alle zaken waarin het Nederlanderschap, tevens het Unieburgerschap, ²⁹ automatisch verloren is gegaan ³⁰ dient naar mijn mening in voorkomend geval ook ambtelijk verzuim ³¹ meegewogen te worden. Trek je dit standpunt door dan kun je stellen dat ook algemene beginselen van behoorlijk bestuur een plaats moeten hebben in de Unierechtelijke evenredigheidstoets bij automatisch verlies van het Nederlanderschap.

mr. H. de Voer, Advocaat bij Everaert Advocaten Immigration Lawyers, Amsterdam