

MASTER'S THESIS

TOETSING VAN ARTIKEL 14 RWN AAN HET GELIJKHEIDSBEGINSEL, EVENREDIGHEIDSBEGINSEL EN HET VERBOD VAN WILLEKEUR EN HET VERBOD OP STAATLOOSHEID

Fatehmahomed, R.R.

Award date:

2023

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

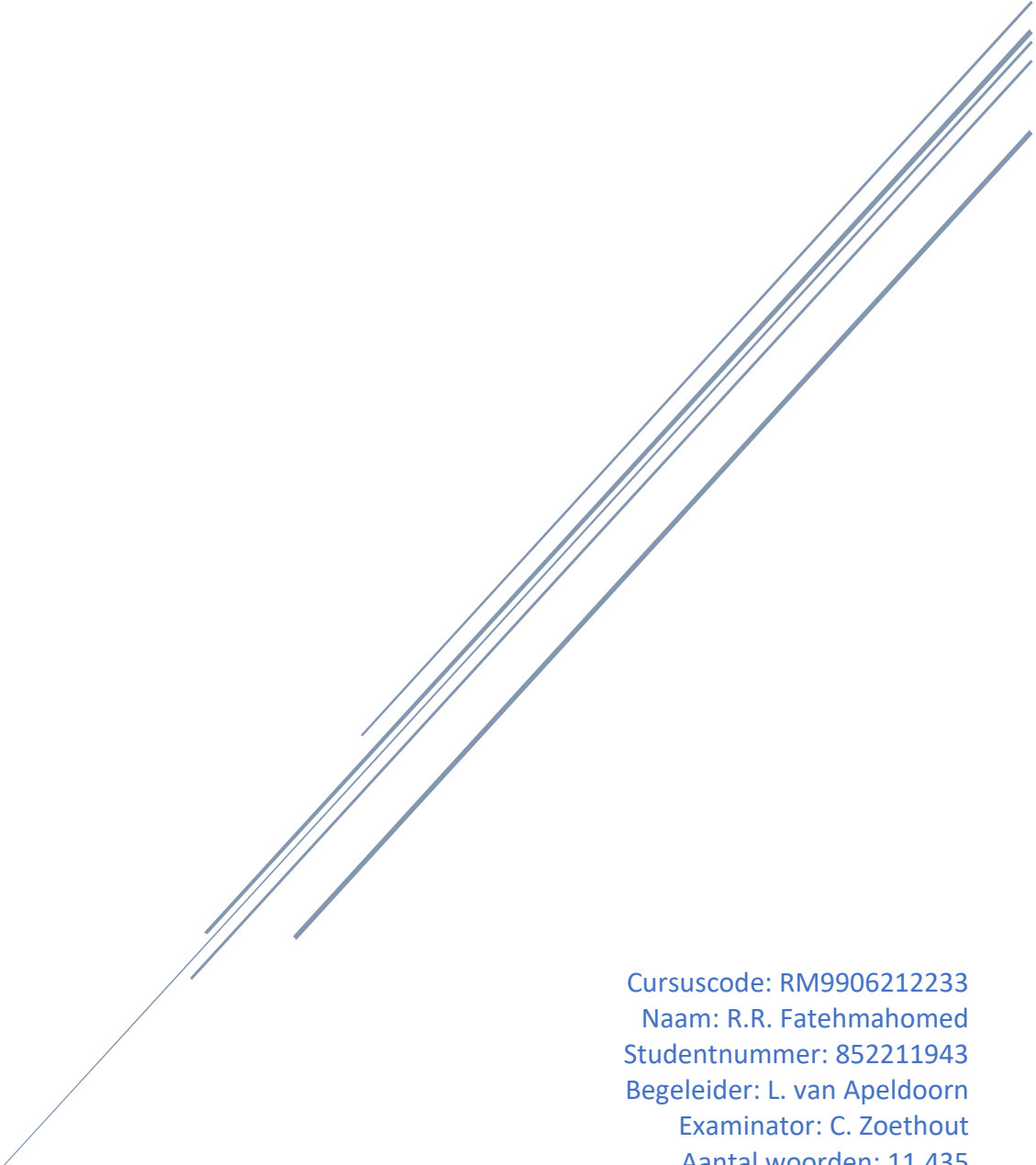
providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 25. Jun. 2024

Open Universiteit
www.ou.nl



TOETSING VAN ARTIKEL 14 RWN AAN HET
GELIJKHEIDSBEGINSEL,
EVENREDIGHEIDSBEGINSEL EN HET VERBOD
VAN WILLEKEUR EN HET VERBOD OP
STAATLOOSHEID



Cursuscode: RM9906212233
Naam: R.R. Fatehmahomed
Studentnummer: 852211943
Begeleider: L. van Apeldoorn
Examinator: C. Zoethout
Aantal woorden: 11.435
Inleverdatum: 22 oktober 2023

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Probleemstelling, deelvragen en doelstelling	4
1.3 Leeswijzer	4
2. Nationale wetgeving inzake de intrekking van het Nederlanderschap	5
2.1 Verliesgronden op grond van de RWN	5
2.2 Artikel 14 RWN	5
2.2.1 Bedrog	5
2.2.2 Misdriven tegen de veiligheid van de staat of van terroristische aard.....	6
2.2.3 Vrijwillige deelname aan krijgsmdiensten	6
2.2.4 Deelname aan terroristische organisaties	6
2.2.5 Slotbepalingen artikel 14 RWN.....	6
2.3 Terugwerkende kracht	7
2.4 Deelconclusie.....	7
3. Internationale wetgeving inzake de intrekking van het burgerschap.....	8
3.1 Verdragen	8
3.2 Jurisprudentie.....	8
3.3 Evenredigheid	9
3.4 Terugwerkende kracht	10
3.5 Deelconclusie.....	10
4. Nationaal juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het verbod van willekeur, het evenredigheidsbeginsel en het verbod op staatloosheid.....	11
4.1 Gelijkheidsbeginsel.....	11
4.2 Evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur	11
4.2.1 Evenredigheidsbeginsel	12
4.2.2 Verbod van willekeur	12
4.3 Verbod op staatloosheid.....	12
4.4 Deelconclusie.....	13
5. Internationaal juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid	14
5.1 Gelijkheidsbeginsel.....	14
5.1.1 Artikel 18 VWEU	14
5.1.2 Algemeen gelijkheidsbeginsel	15
5.1.3 Artikel 20 Handvest Grondrechten EU.....	15
5.1.4 Artikel 14 EVRM.....	15

5.2 Evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur	16
5.2.1 Evenredigheidsbeginsel	16
5.2.2 Verbod van willekeur	16
5.3 Verbod op staatloosheid.....	16
5.4 Deelconclusie.....	17
6. Intrekking van de nationaliteit en toetsing aan het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid.....	19
6.1 Gelijkheidsbeginsel.....	19
6.1.1 Toetsingskader.....	19
6.1.2 Intrekking van het Nederlanderschap en het gelijkheidsbeginsel.....	21
6.2 Evenredigheidsbeginsel en verbod van willekeur	22
6.2.1 Toetsingskader van het evenredigheidsbeginsel.....	22
6.2.2 Toetsingskader van het verbod van willekeur	23
6.2.3 Intrekking van het Nederlanderschap en het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur	24
6.3 Verbod op staatloosheid.....	24
6.3.1 Toetsingskader.....	24
6.2.3 Intrekking van het Nederlanderschap en het verbod op staatloosheid	24
6.5 Deelconclusie.....	25
7. Conclusie	27
7.1 Samenvatting deelvragen	27
7.2 Beantwoording probleemstelling	28
Literatuurlijst	30
Jurisprudentielijst	31
Parlementaire stukken.....	32

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de terugkeer van de mannen en vrouwen die als jihadstrijder waren afgereisd naar het buitenland, rijst de vraag of het Nederlanderschap van die bewuste personen ook met terugwerkende kracht mag worden ingetrokken indien zij schuldig zijn bevonden aan deelname aan een terroristische organisatie. Het gaat hier altijd om mensen met een dubbele nationaliteit.

Met intrekking van het Nederlanderschap wordt één van de nationaliteiten die een burger bezit ingetrokken. Bij iemand die enkel de Nederlandse nationaliteit bezit, kan het Nederlanderschap namelijk niet worden ingetrokken, omdat dit leidt tot staatloosheid. Omdat het Nederlanderschap enkel kan worden ingetrokken bij personen die over een dubbele nationaliteit beschikken kan men stellen dat mensen die dezelfde misdaden hebben begaan, anders (en daarmee ongelijk) worden behandeld. Deze ongelijke behandeling kan strijd met verschillende beginselen en verdragen opleveren. Er kan in dit geval namelijk strijd met het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur ontstaan, maar er kan ook sprake zijn van strijd met het verbod op staatloosheid.

Met het intrekken van het Nederlanderschap met terugwerkende kracht worden niet enkel gevolgen voor het heden en de toekomst beoogd, je bent immers geen Nederlander meer, maar worden ook gevolgen voor het verleden beoogd. Je bent in dat laatste geval nooit Nederlander geweest, dus had je misschien wel nooit recht op bepaalde uitkeringen. Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRvM) heeft een artikel¹ op haar website gepubliceerd waarin zij de toepassing van de RWN, de mogelijkheid om Nederlanderschap in te trekken en de rechtvaardiging van de intrekking bespreekt. Volgens het CRvM leidt intrekking van het Nederlanderschap tot strijd met het gelijkheidsbeginsel en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Het CRvM is daarom van mening dat de uitspraken van de rechtbank² en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS)³ slechts beperkt ingaan op het mogelijke discriminerende effect van intrekking van het Nederlanderschap.⁴ Het CRvM is namelijk van mening dat de enkel objectieve toepassing van de RWN door de ABRvS, te weinig rekening houdt met Nederlanders met meerdere nationaliteiten en Nederlanders zonder een andere nationaliteit. Ook zou het intrekken van het Nederlanderschap bij slechts bepaalde personen volgens het CRvM een indirect onderscheid op grond van ras, etniciteit en religie opleveren. De ABRvS⁵ is echter van mening dat op grond van jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM)⁶ direct dan wel indirect onderscheid mogelijk is, omdat een objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig is.⁷ Voorgaande brengt met zich mee dat de huidige stand van zaken is dat de rechtspraak en uitspraken van het CRvM op gespannen voet met

¹ 'Intrekken nationaliteit uitreizigers op gespannen voet met gelijke behandeling', *College voor de Rechten van de Mens*, mensenrechten.nl, 23 juli 2021.

² Rb. Limburg 28 mei 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4336.

³ ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:926, ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:928, ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:929, ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:930, ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:931, ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:937 en ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:938.

⁴ College voor de Rechten van de Mens, *Intrekken nationaliteit uitreizigers op gespannen voet met gelijke behandeling* 2021.

⁵ ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045.

⁶ EHRM 21 juni 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD000533505 (*Ponomaryovi tegen Bulgarije*).

⁷ College voor de Rechten van de Mens, *Intrekken nationaliteit uitreizigers op gespannen voet met gelijke behandeling* 2021.

elkaar staan over de vraag of het Nederlanderschap mag worden ingetrokken of dat dit discriminerend is.

Naar aanleiding van het bovenstaande komt de vraag op of intrekking van het Nederlanderschap (met terugwerkende kracht) in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid.

1.2 Probleemstelling, deelvragen en doelstelling

In dit onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

Is intrekking van het Nederlanderschap (met terugwerkende kracht) zoals vastgelegd in artikel 14 RWN strijdig met het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid?

Om de probleemstelling te beantwoorden, zijn vijf deelvragen geformuleerd. Deze luiden als volgt:

1. Wat is het Nederlandse juridisch kader met betrekking tot intrekking van het Nederlanderschap (met terugwerkende kracht)?
2. Zijn er Europese voorwaarden om het burgerschap in te trekken en mag dit met terugwerkende kracht?
3. Wat is het Nederlandse juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid?
4. Wat is het internationale juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid?
5. Doorstaat het juridische kader met betrekking tot intrekking van de nationaliteit een toetsing aan het (inter)nationale toetsingskader van het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid?

Het doel van dit onderzoek is dat duidelijk wordt of Nederland het Nederlanderschap van burgers (met terugwerkende kracht) mag intrekken of dat dit in strijd met het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid is. Dit onderzoek zal aan de huidige stand van zaken toevoegen dat duidelijk wordt of de stelling van het CRvM juist is of dat de nationale rechters de RWN juist toepassen.

1.3 Leeswijzer

In dit onderzoek wordt in het tweede hoofdstuk besproken wat de nationale voorwaarden zijn om het Nederlanderschap in te trekken en of de intrekking terugwerkende kracht mogelijk is. In het derde hoofdstuk worden de Europese voorwaarden om het burgerschap in te trekken besproken. Ook zal worden onderzocht of het mogelijk is om het burgerschap met terugwerkende kracht in te trekken op grond van de Europese wetgeving. In het vierde hoofdstuk wordt het nationaal juridisch kader van het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid besproken. In het vijfde hoofdstuk wordt besproken wat het internationale juridisch kader van het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid is. Vervolgens wordt in het zesde hoofdstuk getoetst of de intrekking van het Nederlanderschap de toetsingskaders van het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid kunnen doorstaan. Tot slot wordt in het zevende hoofdstuk de probleemstelling beantwoord.

2. Nationale wetgeving inzake de intrekking van het Nederlanderschap

In dit hoofdstuk wordt onderzocht onder welke voorwaarden het Nederlanderschap mag worden ingetrokken volgens de nationale wetgeving. Voor de beantwoording van deze vraag is specifiek de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN) van belang.

De bespreking van de RWN en de voorwaarden die de RWN stelt aan het intrekken van het Nederlanderschap draagt bij aan de beantwoording van de hoofdvraag, omdat op deze manier duidelijk wordt wat de nationale regels zijn met betrekking tot het intrekken van het Nederlanderschap. In dit hoofdstuk zal dan ook worden besproken welke gronden de RWN benoemt voor het intrekken van het Nederlanderschap. Daarnaast wordt besproken of intrekking van het Nederlanderschap met terugwerkende kracht mogelijk is op grond van de nationale wetgeving.

2.1 Verliesgronden op grond van de RWN

In hoofdstuk 5 RWN is aangegeven op welke wijze men het Nederlanderschap kan verliezen.⁸ Dit kan zijn door intrekking van het Nederlanderschap (artikel 14 RWN), verlies van het Nederlanderschap voor meerderjarigen (artikel 15 RWN) of verlies van het Nederlanderschap voor meerderjarigen in overige gevallen dan benoemd in artikel 15 RWN (artikel 15A RWN). Ook is het mogelijk dat minderjarigen het Nederlanderschap verliezen (artikel 16 RWN) en benoemt artikel 16A RWN de overige gronden waarop een minderjarige het Nederlanderschap kan verliezen. Er zijn op grond van hoofdstuk 5 RWN dus vijf mogelijkheden om de Nederlandse nationaliteit te verliezen.

De artikelen 15 tot en met 16a RWN gaan, zoals hierboven genoemd, over het verlies van het Nederlanderschap op vrijwillige basis. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit of het afleggen van een verklaring van afstand (artikel 15 lid 1 RWN en artikel 16 lid 1 RWN). In dit onderzoek staat specifiek de intrekking van het Nederlanderschap centraal. Dit betekent dat vanaf de volgende paragraaf dieper wordt ingegaan op het voor dit onderzoek relevante artikel uit de RWN, te weten artikel 14 RWN.

2.2 Artikel 14 RWN

2.2.1 Bedrog

In artikel 14 lid 1 RWN is aangegeven dat de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap kan worden ingetrokken indien zij berust op een door de betrokken persoon gegeven valse verklaring of bedrog, dan wel op het verzwijgen van enig voor de verkrijging of verlening relevant feit. In de tweede zin van het lid is aangegeven dat de intrekking terugwerkt tot het tijdstip van verkrijging of verlening van het Nederlanderschap. Voorts is benoemd dat intrekking van het Nederlanderschap niet mogelijk is wanneer er al twaalf jaar is verstreken sinds de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap. Dat betekent dat intrekking van het Nederlanderschap in sommige gevallen nog mogelijk is, wanneer strafbare vervolging niet meer mogelijk is.⁹ In het strafrecht gaat de verjaringstermijn lopen vanaf het moment dat de bedrieglijke handeling heeft plaatsgevonden. In artikel 71 van het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat de termijn van verjaring begint *“op de dag na die waarop gebruik is gemaakt van het voorwerp ten opzichte waarvan de valsheid ... is gepleegd”*. In de RWN wordt gesproken over het moment van verkrijging of verlening van het Nederlanderschap. Dit betekent dat wanneer strafvervolging op grond van artikel 71 van het Wetboek van Strafrecht niet meer mogelijk zou zijn in

⁸ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 1 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

⁹ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 1.1 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

verband met verjaring van het strafbare feit dan wel bedrog, intrekking van het Nederlanderschap nog wel mogelijk is. Maar de verjaringstermijn van de RWN is niet van toepassing indien de betrokken persoon veroordeeld is voor één van de misdrijven zoals bedoeld in de artikelen 6, 7, 8 en 8 bis van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. Het gaat in die gevallen om misdrijven zoals genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en het 'misdrijf agressie' die door zijn aard, ernst en schaal een onmiskenbare schending vormt van het Handvest van de Verenigde Naties. De verjaringstermijn van de RWN is in die gevallen bijvoorbeeld niet van toepassing indien een persoon na verkrijging van het Nederlanderschap wordt veroordeeld voor één van de hiervoor genoemde misdrijven die voor de verkrijging van het Nederlanderschap hebben plaatsgevonden.

2.2.2 Misdrijven tegen de veiligheid van de staat of van terroristische aard

In artikel 14 lid 2 RWN is aangegeven dat het Nederlanderschap in ieder geval kan worden ingetrokken van personen die onherroepelijk zijn veroordeeld wegens misdrijven tegen de veiligheid van de staat of misdrijven van terroristische aard. Ook is intrekking van het Nederlanderschap in ieder geval mogelijk in het geval er sprake is van misdrijven tegen de veiligheid van de staat waarop in één van de landen van het Koninkrijk een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld of die soortgelijk zijn als misdrijven van terroristische aard in één van de landen van het Koninkrijk. Tot slot is intrekking van het Nederlanderschap mogelijk in het geval er sprake is van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven of het misdrijf agressie.

2.2.3 Vrijwillige deelname aan krijgsmidelen

Artikel 14 lid 3 RWN geeft aan dat het Nederlanderschap kan worden ingetrokken van personen die zestien jaar of ouder zijn en zich vrijwillig hebben aangesloten bij krijgsmidelen die tegen de Staat vechten of bij krijgsmidelen die vechten tegen een bondgenootschap van het Koninkrijk. Onder krijgsmidelen wordt in dit geval een militaire dienst van een andere Staat verstaan en niet een vreemde militaire dienst die zich bijvoorbeeld als een Staat presenteert (zoals de Islamitische Staat in Irak en al-Sham (hierna: ISIS)).¹⁰

2.2.4 Deelname aan terroristische organisaties

Op 22 februari 2017¹¹ is lid 4 aan artikel 14 RWN toegevoegd. Hierin is aangegeven dat in het belang van de nationale veiligheid, het Nederlanderschap kan worden ingetrokken van personen die achttien jaar of ouder zijn en zich buiten het Koninkrijk bevinden. Dit is mogelijk indien uit de gedragingen van de betrokken persoon blijkt dat hij of zij zich heeft aangesloten die op een lijst is geplaatst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Deze lijst is terug te vinden in het Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie.¹² Op de lijst staan Al Qa'ida, ISIS en Hay'at Tahrir al-Sham (hierna: HTS) en organisaties die gelieerd zijn aan Al Qa'ida, ISIS en HTS.

Ontneming van het Nederlanderschap op grond van dit lid moet gebaseerd zijn op feiten en gedragingen die na 1 maart 2017 (de inwerkingtreding van dit lid) hebben plaatsgevonden.¹³ Dit is op het moment van dit onderzoek ook bevestigd door de ABRvS op 17 april 2019.¹⁴

2.2.5 Slotbepalingen artikel 14 RWN

Lid 7 van artikel 14 RWN geeft aan dat het Nederlanderschap op geen andere manier kan worden verloren dan zoals is aangegeven in hoofdstuk 5 RWN. Lid 5 van artikel 14 RWN impliceert dat het

¹⁰ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 8.6 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

¹¹ *Stb.* 2017, 52.

¹² *Stcr.* 2020, 52922.

¹³ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 9.3 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

¹⁴ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

verliezen van het Nederlanderschap op grond van het tweede, derde of vierde lid van artikel 14 RWN in beginsel definitief is en dat het in principe niet mogelijk is om de Nederlandse nationaliteit te herkrijgen. Maar hiervan kan, in bijzondere gevallen, worden afgeweken wanneer er minimaal vijf jaren zijn verstreken sinds het verlies van de Nederlandse nationaliteit.

Artikel 14 lid 8 RWN geeft tot slot aan dat, met uitzondering van het geval dat in lid 1 benoemd is, intrekking van het Nederlanderschap achterwege blijft indien dit zou leiden tot staatloosheid. Omdat intrekking geen staatloosheid mag veroorzaken, is De Groot van mening dat personen die over een tweede nationaliteit beschikken en veroordeeld zijn voor de in artikel 14 lid 2 tot en met 4 RWN genoemde misdrijven, zich zo snel mogelijk kunnen ontdoen van hun tweede nationaliteit ter voorkoming van het verlies van hun nationaliteit.¹⁵ Personen die geen tweede nationaliteit hebben, kunnen zich echter niet ontdoen van een tweede nationaliteit. Dit lijkt er op te wijzen dat intrekking van het Nederlanderschap enkel mogelijk is bij personen die over een tweede nationaliteit beschikken.¹⁶ Hierdoor kan er sprake zijn van strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur. Gedurende dit onderzoek zal nader worden ingegaan op de mogelijke strijd met het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en strijd met het verbod op staatloosheid.

2.3 Terugwerkende kracht

Uit artikel 2 lid 1 RWN volgt dat verlies van het Nederlanderschap geen terugwerkende kracht heeft. Artikel 14 lid 1 RWN geeft hier een uitzondering op en geeft aan dat de intrekking van de nationaliteit terugwerkt tot het tijdstip van verkrijging of verlening van het Nederlanderschap in het geval van fraude of bedrog.¹⁷

2.4 Deelconclusie

De vraag die centraal stond in dit hoofdstuk luidt als volgt: wat is het Nederlandse juridisch kader met betrekking tot intrekking van het Nederlanderschap (met terugwerkende kracht)?

Op grond van artikel 14 RWN kan het Nederlanderschap worden ingetrokken indien er sprake is van bedrog, een onherroepelijke veroordeling voor een misdrijf tegen de veiligheid van de staat of misdrijven van terroristische aard. Intrekking van het Nederlanderschap is voorts mogelijk wanneer een persoon vrijwillig deelneemt aan een krijgsmacht of wanneer een persoon deelneemt aan een terroristische organisatie.

Daarnaast is gebleken dat intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 8 RWN niet tot staatloosheid mag leiden, waardoor geconcludeerd kan worden dat intrekking van het Nederlanderschap enkel mogelijk is bij personen die over een dubbele nationaliteit beschikken. Ook is gebleken dat intrekking van het Nederlanderschap alleen met terugwerkende kracht mogelijk is indien er sprake is van bedrog of fraude zoals genoemd in artikel 14 lid 1 RWN.

¹⁵ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 7.2 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

¹⁶ De Groot 2005, p. 227 – 229.

¹⁷ Gelauff, in: *T&C PFR*, art. 14 RWN (online, bijgewerkt 25 september 2023).

3. Internationale wetgeving inzake de intrekking van het burgerschap

In dit hoofdstuk wordt onderzocht onder welke voorwaarden het burgerschap mag worden ingetrokken volgens de Europese wetgeving en of de intrekking met terugwerkende kracht is toegestaan. Ten behoeve van de afbakening van dit onderzoek wordt onder internationale wetgeving de Europese wetgeving verstaan. Dat betekent dat in dit hoofdstuk enkel de Europese regels zullen worden besproken.

Voor de beantwoording van deze vraag worden het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU), Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) onderzocht en besproken. Daarnaast wordt ook de jurisprudentie geraadpleegd. De beantwoording van deze vraag draagt bij aan de beantwoording van de hoofdvraag, omdat de Europese wet- en regelgeving een verduidelijk zal geven of het intrekken van het burgerschap aan Europese voorwaarden moet voldoen en of die intrekking ook met terugwerkende kracht mogelijk is.

3.1 Verdragen

Het VEU en VWEU zijn twee van de belangrijkste bronnen van het Unierecht en deze verdragen zijn rechtstreeks van toepassing op alle lidstaten zonder dat deze moeten worden geïmplementeerd in de nationale wet- en regelgeving.¹⁸ In artikel 9 VEU en artikel 20 VWEU is aangegeven dat een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, een burger van de Unie is. Het burgerschap van de Unie is, zo volgt uit artikel 9 VEU en artikel 20 VWEU, niet bruikbaar als regulier burgerschap, omdat dit naast het nationale burgerschap bestaat en niet in plaats daarvan.

3.2 Jurisprudentie

Zowel het VEU als het VWEU bevatten geen artikelen die zien op het verlies van het burgerschap van de Unie. Maar betekent dit dan dat het intrekken van het burgerschap op grond van het Europese recht onmogelijk is? Of betekent dit dat, zoals in de zaak Rottmann door de lidstaten is aangedragen, regels betreffende de verkrijging en het verlies van de nationaliteit tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, waardoor intrekking het burgerschap niet onder het Unierecht kan vallen?¹⁹ Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) heeft dit nader besproken in haar uitspraak²⁰ van 2 maart 2010. In de procedure stonden twee prejudiciële vragen centraal, namelijk:

1. Staat het gemeenschapsrecht eraan in de weg dat het verlies van het burgerschap van de Unie als rechtsgevolg intreedt doordat een naar nationaal recht op zich rechtmatige intrekking van een door bedrog verkregen naturalisatie met zich mee brengt dat, in samenhang met het interne nationaliteitsrecht van een andere lidstaat, een toestand van staatloosheid ontstaat doordat deze niet in zijn oorspronkelijke nationaliteit wordt hersteld?
2. Moet de lidstaat die de burger van de Unie heeft genaturaliseerd en die de door bedrog verkregen naturalisatie wenst in te trekken, ingevolge het gemeenschapsrecht volledig of tijdelijk afzien van de intrekking van de naturalisatie indien of zolang als daardoor het in de eerste vraag beschreven rechtsgevolg van het verlies van het burgerschap van de Unie zou intreden, of moet de andere lidstaat waarvan de betrokkene voorheen staatsburger was

¹⁸ Vonken 2018.

¹⁹ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (*Rottmann*).

²⁰ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (*Rottmann*).

ingevolge het gemeenschapsrecht zijn nationale recht aldus uitleggen, toepassen of aanpassen, dat dit rechtsgevolg niet intreedt?²¹

Het HvJ EU heeft in haar uitspraak aangegeven dat uit vaste jurisprudentie blijkt dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit volgens het internationale recht tot de bevoegdheid van elke lidstaat behoort.²² Na onderzoek van de prejudiciële vragen heeft het HvJ EU geoordeeld dat het Unierecht zich er niet tegen verzet dat een lidstaat de door naturalisatie verkregen nationaliteit van die lidstaat van een burger van de Unie intrekt wanneer deze door bedrog werd verkregen, mits deze intrekkingsovereenstemming met het evenredigheidsbeginsel is.²³

3.3 Evenredigheid

De secretaris-generaal van de Verenigde Naties onderstreept in een rapport²⁴ dat hij heeft overlegd aan de Human Rights Council dat verlies van de nationaliteit, hetzij door ontneming van de nationaliteit²⁵ hetzij door automatisch verlies van de nationaliteit²⁶ proportioneel en dus evenredig moet zijn.

Uit de hiervoor besproken uitspraak volgt, kort samengevat, dat lidstaten vrij zijn in het uitoefenen van hun recht inzake de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van de lidstaat. Daarnaast mag het burgerschap van de lidstaat en het burgerschap van de Unie worden ingetrokken, als deze beslissing evenredig is.

Net als in het Nederlands recht, dient de intrekking van de nationaliteit te berusten op evenredigheid. De ABRvS heeft in haar arrest van 12 februari 2020²⁷ aangegeven dat op grond van het evenredigheidsbeginsel moet kunnen worden geoordeeld wat de concrete gevolgen zijn als iemand de Nederlandse nationaliteit verliest. Omdat de RWN de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: de minister) daar op dit moment geen ruimte voor biedt, dient de minister zich te baseren op artikel 20 VWEU, waarin is aangegeven dat een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, een burger van de Unie is, in verband met de rechtstreekse werking van dit artikel.²⁸ In haar uitspraak van 18 januari 2022²⁹ heeft het HvJ EU bepaald dat het in ieder geval onevenredig is als een besluit tot intrekking van de nationaliteit berust op bestuursrechtelijke verkeersovertredingen die volgens het toepasselijke nationale recht slechts leiden tot een geldelijke sanctie.³⁰ Duidelijke richtlijnen omtrent wat evenredig is inzake de intrekking van de nationaliteit van een lidstaat en daarmee het burgerschap van de Unie zijn er op het moment van dit onderzoek nog niet. Dit is tevens door de Advocaat-Generaal³¹ in zijn conclusie voor de zaak Tjebbes³² benoemd. In de zaak Rottman heeft het HvJ EU de evenredigheidstoets ook open gelaten. Daar heeft het HvJ EU namelijk aangegeven dat intrekking van

²¹ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 35 (*Rottmann*).

²² HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 39 (*Rottmann*).

²³ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 65 (*Rottmann*).

²⁴ Jaarlijks rapport van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties (14 december 2009), *Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality: Report of the Secretary-General, UN Doc A/HRC/13/34*.

²⁵ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (*Rottmann*).

²⁶ HvJ EU 12 maart 2019, C-221/08, ECLI:EU:C:2019:189 (*Tjebbes*).

²⁷ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, *ABkort* 2020/111.

²⁸ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, *ABkort* 2020/111.

²⁹ HvJ EU 18 januari 2022, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34 (*Wiener Landesregierung*).

³⁰ HvJ EU 18 januari 2022, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34, r.o. 74, (*Wiener Landesregierung*).

³¹ HvJ EU 12 juli 2018, C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, (concl. A-G P. Mengozzi) (*Tjebbes*).

³² HvJ EU 12 maart 2019, C-221/08, ECLI:EU:C:2019:189 (*Tjebbes*).

de nationaliteit en het burgerschap van de Unie onevenredig kon zijn, maar dat de nationale rechter zelf de reikwijdte van het evenredigheidsbeginsel kan bepalen.³³ In het Rottmann-arrest heeft het HvJ EU de nationale rechter enkel verzocht om de rechtvaardiging van het verlies van de nationaliteit te onderzoeken in het licht van de ernst van de gepleegde inbreuk, het tijdsverloop tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekkingbesluit, en van de mogelijkheid voor de burger om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen.³⁴ De Advocaat-Generaal benoemt in dit kader dat naar zijn mening voor de uitvoering van de evenredigheidstoets niet alle specifieke omstandigheden van het geval door de nationale rechter moeten worden onderzocht.³⁵

3.4 Terugwerkende kracht

Zoals in paragraaf 3.3 benoemd, heeft het HvJ EU in zaak Rottmann aangegeven dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit volgens het internationale recht tot de bevoegdheid van elke lidstaat behoort.³⁶ De intrekking moet wel evenredig zijn.³⁷ Omdat de bevoegdheid omtrent de intrekking van de nationaliteit bij het nationale bevoegde gezag ligt en de nationale regels van toepassing zijn, kan in dit hoofdstuk worden aangesloten bij paragraaf 2.3 van dit onderzoek. Dit betekent dat intrekking van het burgerschap mogelijk is, maar dat dit op grond van artikel 2 lid 1 RWN geen terugwerkende kracht heeft. Dit is enkel anders indien het Nederlanderschap is ingetrokken op grond van fraude of bedrog zoals genoemd in artikel 14 lid 1 RWN.³⁸

3.5 Deelconclusie

De vraag die centraal stond in dit hoofdstuk luidt als volgt: zijn er Europese voorwaarden om het burgerschap in te trekken en mag dit met terugwerkende kracht?

Het VWEU en de VEU bevatten geen artikelen die zien op de intrekking van het burgerschap van de Unie of het nationale burgerschap. In de zaak Rottmann heeft het HvJ EU aangegeven dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit volgens het internationale recht tot de bevoegdheid van elke lidstaat behoort.³⁹ Dit betekent dat in dit geval Nederland zelf bevoegd is om te beslissen of zij wel of niet overgaat tot het intrekken van de nationaliteit, mits de intrekking voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.⁴⁰ De invulling van de evenredigheidstoets is door het HvJ EU open gelaten en de nationale rechter kan de toets zelf invullen.

Omdat het Europese recht zelf geen mogelijkheid tot intrekking van de nationaliteit biedt en de voorwaarden voor de intrekking aansluiten bij het nationale recht, wordt ook voor wat betreft het wel of niet hebben van terugwerkende kracht van het intrekkingbesluit aangesloten bij het nationale recht. Dit betekent dat intrekking van de nationaliteit enkel terugwerkende kracht heeft in het geval fraude of bedrog.

³³ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 55-59 (*Rottmann*).

³⁴ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 56 (*Rottmann*).

³⁵ HvJ EU 12 juli 2018, C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, par. 84, (concl. A-G P. Mengozzi) (*Tjebbes*).

³⁶ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 39 (*Rottmann*).

³⁷ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 65 (*Rottmann*).

³⁸ Gelauff, in: *T&C PFR*, art. 14 RWN (online, bijgewerkt 25 september 2023).

³⁹ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 39 (*Rottmann*).

⁴⁰ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 65 (*Rottmann*).

4. Nationaal juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het verbod van willekeur, het evenredigheidsbeginsel en het verbod op staatloosheid

In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat het Nederlandse juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid is.

Voor de beantwoording van deze vraag worden de Grondwet (hierna: Gw) en de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) besproken. De beantwoording van deze vraag draagt bij aan de beantwoording van de hoofdvraag, omdat het juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het verbod van willekeur, het evenredigheidsbeginsel en het verbod op staatloosheid van belang is inzake de intrekking van het Nederlanderschap en mogelijke strijd met deze beginselen.

4.1 Gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel is in de Nederlandse wetgeving opgenomen in artikel 1 Gw. Het gelijkheidsbeginsel zoals genoemd in artikel 1 Gw werkt door in alle rechtsgebieden. Ten behoeve van dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar het juridisch kader van het gelijkheidsbeginsel in het bestuursrecht.

Het gelijkheidsbeginsel is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en een fundamenteel rechtsbeginsel. Dit beginsel van behoorlijk bestuur is niet in de Awb gecodificeerd. In plaats daarvan verwijst de Awb terug naar artikel 1 Gw.⁴¹ In artikel 1 Gw staat het volgende: “Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan”. Uit de wettekst van artikel 1 Gw volgt expliciet dat het gelijkheidsbeginsel onlosmakelijk met het discriminatieverbod verbonden is.

Uit artikel 1 Gw volgt dat “alle gevallen gelijk worden behandeld”. Soms wordt hieraan toegevoegd dat “ongelijke gevallen ongelijk” worden behandeld. Door deze toevoeging verliest het gelijkheidsbeginsel volgens Schlössels en Zijlstra zijn onderscheiding met het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur.⁴² Ongelijke behandeling van ongelijke gevallen is volgens Schlössels en Zijlstra toelaatbaar zolang er geen sprake is van volledige willekeur.⁴³ Gelijke gevallen zijn alleen gelijk vanuit een bepaald gezichtspunt en het is onvoldoende om te volstaan met het vaststellen van feitelijke geschillen of overeenkomsten tussen casussen. Het gaat er om dat juridisch relevante verschillen worden vastgesteld. Er is pas sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel, wanneer vanuit een specifiek gezichtspunt sprake is van ongelijke behandeling door de overheid waar geen rechtvaardiging voor bestaat.⁴⁴

4.2 Evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur

Het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur hangen nauw met elkaar samen. In het vervolg van dit onderzoek worden deze twee beginselen dan ook steeds samen besproken.

⁴¹ Bijloos & Lindner 1994, p. 74.

⁴² Versteden 1985, p. 60-61.

⁴³ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 384.

⁴⁴ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 384 – 386.

4.2.1 Evenredigheidsbeginsel

Bestuursorganen beschikken over beleidsvrijheid inzake de af te wegen belangen. Deze beleidsvrijheid uit zich in het evenredigheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel is in artikel 3:4 lid 2 Awb op de volgende wijze vastgelegd: “De voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.” Het evenredigheidsbeginsel geeft bestuursorganen en bestuursrechters een toetsingsvrijheid om te beoordelen van wat evenredig is.⁴⁵ Omdat voorkomen moet worden dat de bestuursrechter in ieder specifiek geval toetst wat naar zijn mening evenredig is, wordt in de rechtspraak gebruik gemaakt van een andere toetsnorm, namelijk een toetsing aan het verbod van willekeur.⁴⁶

4.2.2 Verbod van willekeur

Het verbod van willekeur wordt overtreden wanneer de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid van een bestuursorgaan lijdt aan een zodanig gebrekkige afweging van belangen, dat in redelijkheid niet meer van een rechtmatige afweging of kwalificatie kan worden gesproken.⁴⁷ Het verbod van willekeur is ontleend aan rechtspraak van de Hoge Raad en voortgezet in de Awb door de ABRvS in de zaak *Maxis en Praxis*⁴⁸. Het verbod van willekeur maakt het voor rechters mogelijk om het uitoefenen van de bestuurlijke discretionaire bevoegdheid van bestuursorganen te toetsen aan een rechtmatigheidsnorm, zonder dat daarbij de beleidsvrijheid van het bestuursorgaan wordt aangetast. Door het toepassen van deze rechtmatigheidsnorm, houdt de rechter afstand van de vraag of een gemaakte belangenafweging evenredig is. In het geval van willekeur gaat het om inconsistenties of onzorgvuldigheden die gemaakt zijn door bestuursorganen in de belangenafweging.⁴⁹

4.3 Verbod op staatloosheid

In hoofdstuk 2 is benoemd dat in artikel 14 lid 8 RWN staat dat, met uitzondering van het geval dat in lid 1 benoemd is, intrekking van het Nederlanderschap achterwege blijft indien dit zou leiden tot staatloosheid. Dit betekent dat in de Nederlandse wetgeving in artikel 14 lid 8 RWN een verbod op staatloosheid is opgenomen en intrekking van het Nederlanderschap dus niet zonder meer mogelijk is op grond van het nationale recht. Een specifieke bepaling die ziet op het verbod op staatloosheid bestaat in het Nederlandse recht echter niet.

Sinds 1 oktober 2023 is de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid in werking getreden. Omdat deze wet ziet op een ieder die belang heeft om zichzelf staatloos te laten verklaren⁵⁰ en het derhalve niet gaat om personen van wie het Nederlanderschap onvrijwillig wordt ingetrokken zoals in artikel 14 RWN wordt beoogd, wordt deze wet niet nader besproken in dit onderzoek.

⁴⁵ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 371.

⁴⁶ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 372.

⁴⁷ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 371 – 372.

⁴⁸ ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153 (*Maxis en Praxis*).

⁴⁹ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 371 – 372.

⁵⁰ Besluit evidente staatloosheid (*Stb.* 2023, 251).

4.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: Wat is het Nederlandse juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid?

Het gelijkheidsbeginsel is in de Nederlandse wetgeving opgenomen in artikel 1 Gw. Het beginsel houdt in dat “alle gevallen gelijk worden behandeld”. Soms wordt hieraan toegevoegd dat “ongelijke gevallen ongelijk” worden behandeld. Door deze toevoeging verliest het gelijkheidsbeginsel zijn onderscheiding met het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur.⁵¹

Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat bestuursorganen over een bepaalde beleidsvrijheid beschikken inzake de af te wegen belangen. Het evenredigheidsbeginsel is vastgelegd in artikel 3:4 lid 2 Awb. Omdat het evenredigheidsbeginsel ziet op de beleidsvrijheid van bestuursorganen, moet worden voorkomen bestuursrechter toetst wat naar zijn mening evenredig is. Om die reden wordt in de rechtspraak gebruik gemaakt van een andere toetsnorm, namelijk een toetsing aan het verbod van willekeur.⁵²

Het verbod op staatloosheid is niet, in specifieke bewoordingen, in de Nederlandse wetgeving gecodificeerd. Artikel 14 lid 8 RWN geeft enkel aan dat intrekking van het Nederlanderschap achterwege blijft, indien er geen sprake is van een situatie zoals genoemd in artikel 14 lid 1 RWN en de intrekking van het Nederlanderschap tot staatloosheid zou leiden.

⁵¹ Versteden 1985, p. 60-61.

⁵² Schlössels & Zijlstra 2017, p. 372.

5. Internationaal juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid

In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat het internationale juridisch kader van het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid is. Het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod van staatloosheid zijn, zeker internationaal gezien, brede onderwerpen. Voor de afbakening van dit onderzoek zijn enkel die artikelen en jurisprudentie besproken, welke bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag. Ook is ervoor gekozen om de genoemde beginselen enkel in het licht van intrekking van het burgerschap worden besproken.

Voor de beantwoording van deze vraag worden het VEU, het VWEU, het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest Grondrechten EU), het EVRM en het Verdrag tot beperking der staatloosheid besproken. Ook de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM) en het Europees Verdrag inzake nationaliteit worden besproken. Daarnaast wordt ook kort ingegaan op relevante jurisprudentie.

De beantwoording van deze vraag draagt bij aan de beantwoording van de hoofdvraag, omdat het internationale juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid een verduidelijk zal geven of het intrekken van het burgerschap niet in strijd met de internationale beginselen is.

5.1 Gelijkheidsbeginsel

Net zoals in het Nederlandse rechtstelsel, moet ook op grond van het Europese rechtstelsel een ieder die gelijk is, gelijk worden behandeld en moeten ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Naast het algemene gelijkheidsbeginsel, bestaan er op basis van het Unierecht ook discriminatieverboden. Op dit vlak lijkt het Unierecht op het Nederlands recht, omdat ook het Nederlandse gelijkheidsbeginsel een discriminatieverbod bevat.⁵³ Het gelijkheidsbeginsel en de discriminatieverboden komen op verschillende wijzen naar voren in het Unierecht. Hierna worden een aantal bepalingen besproken waaruit het gelijkheidsbeginsel in het Unierecht blijkt.

5.1.1 Artikel 18 VWEU

Het VWEU bevat een algemeen verbod van discriminatie in artikel 18 VWEU. Artikel 18 VWEU wordt nader aangevuld in andere artikelen van het VWEU zoals bijvoorbeeld in de artikelen 43 en 56 VWEU.⁵⁴ Artikel 18 VWEU geldt alleen voor zover geen bijzondere bepalingen met hetzelfde effect van toepassing zijn. Daarom moet in ieder concreet geval eerst worden getoetst of er geen andere bepaling van toepassing is. Om die reden heeft artikel 18 VWEU ook wel een vangnetfunctie: het vangt alle gevallen op, waarin niet is voorzien door een ander artikel of een andere regeling.⁵⁵

Artikel 18 VWEU is van toepassing op de werkingssfeer van de verdragen. Dat betekent dat iemand die zich op dit artikel (of één van de artikelen die uit dit artikel voortvloeien) zich binnen een door het Unierecht beheerste situatie moet bevinden.⁵⁶ Een Nederlandse staatsburger bevindt zich binnen een door het Unierecht beheerste situatie en zou zich op dit artikel kunnen beroepen als deze burger zich

⁵³ Van den Brink e.a. 2017, p. 158.

⁵⁴ Van der Burg & Voermans 2015, p. 117.

⁵⁵ Van den Brink e.a. 2017, p. 159.

⁵⁶ Ambtenbrink & Vedder 2017, p. 228.

op bijvoorbeeld een Duitse regeling zou willen beroepen. In het geval van intrekking van het Nederlanderschap gaat het over Nederlandse burgers waar Nederlandse wetgeving op wordt toegepast. Om die reden wordt dit artikel in dit onderzoek niet nader besproken.

5.1.2 Algemeen gelijkheidsbeginsel

De discriminatieverboden zoals genoemd in artikel 18 VWEU (en de daaruit voortbordurende artikelen) zijn gevormd door op een algemeen gelijkheidsbeginsel dat door het HvJ EU is ontwikkeld. Het algemeen gelijkheidsbeginsel komt naar voren in de zaak Grant.⁵⁷ Met dit arrest is duidelijk geworden dat het algemeen gelijkheidsbeginsel als onderdeel van het Unierecht bestaat. Op grond van dit beginsel, mogen gelijke gevallen niet ongelijk worden behandeld en mogen ongelijke gevallen niet ongelijk worden behandeld.⁵⁸

Het algemeen gelijkheidsbeginsel dat door het HvJ EU is ontwikkeld, heeft net als artikel 18 VWEU, een vangnetfunctie en is alleen in bijzondere situaties van toepassing wanneer geen andere geschreven bepalingen van het Unierecht van toepassing zijn.⁵⁹

5.1.3 Artikel 20 Handvest Grondrechten EU

Artikel 20 van het Handvest Grondrechten EU geeft aan dat “eenieder gelijk is voor de wet” en in de zaak Glatzel⁶⁰ heeft het HvJ EU expliciet overwogen dat dit artikel een algemeen rechtsbeginsel van de Unie is. Dit beginsel vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is⁶¹

5.1.4 Artikel 14 EVRM

Tot slot zijn we aangekomen bij het EVRM. In artikel 14 EVRM is aangegeven dat discriminatie verboden is, maar alleen voor wat betreft het verzekeren van de EVRM-rechten. Dit betekent dat dit artikel enkel kan worden ingeroepen in samenhang met een ander door het EVRM beschermd recht.⁶² Maar schending van een door het EVRM beschermd recht is geen noodzakelijkheid om artikel 14 EVRM van toepassing te laten zijn. Artikel 14 EVRM kan ook van toepassing zijn op bijvoorbeeld een toegestane beperking van EVRM-rechten of een verdergaande bescherming van EVRM-rechten. Dit laatste is bijvoorbeeld van toepassing wanneer een lidstaat van de Unie een mogelijkheid tot hoger beroep in een gerechtelijke procedure beschikbaar heeft gemaakt. Het bieden van de mogelijkheid tot hoger beroep is niet specifiek in het EVRM genoemd, maar artikel 6 EVRM geeft wel aan dat een ieder het recht op een eerlijk proces heeft. In dit onderzoek is artikel 14 EVRM van toepassing, omdat in bepaalde gevallen de ontneming van de Nederlandse nationaliteit kan leiden tot inbreuk op het privé- en gezinsleven zoals genoemd in artikel 8 EVRM.

Uit vaste jurisprudentie blijkt dat artikel 14 EVRM van toepassing is in het geval er sprake van materieel of formeel onderscheid. Materieel onderscheid betekent dat verschillende gevallen op gelijke wijze worden behandeld, zoals bijvoorbeeld naar voren komt in de uitspraak van het EHRM van 6 april 2000⁶³. Formeel onderscheid houdt in dat vergelijkbare gevallen verschillend worden behandeld. Een voorbeeld van formeel onderscheid is terug te vinden in de EHRM-uitspraak⁶⁴ van 13 juni 1979.

⁵⁷ HvJ EU 17 februari 1998, C-249/96, ECLI:NL:XX:1998:AG2200, r.o. 31-35, m.nt. M.R. Mok (*Grant*).

⁵⁸ Ambtenbrink & Vedder 2017, p. 229.

⁵⁹ Van den Brink e.a. 2017, p. 160.

⁶⁰ HvJ EU 22 mei 2014, C-356/12, ECLI:EU:C:2014:350 (*Glatzel*).

⁶¹ HvJ EU 22 mei 2014, C-356/12, ECLI:EU:C:2014:350, r.o. 43 (*Glatzel*).

⁶² Barkhuysen & Emmerik 2023, p. 152 – 154.

⁶³ EHRM 6 april 2000, ECLI:NL:XX:2000:AN6462, AB 2000/386, m. nt. T Hartlief.

⁶⁴ EHRM 13 juni 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC3090, NJ 1980/462, m.nt. E.A. Alkema (*Marckx*).

5.2 Evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur

5.2.1 Evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel is in het Unierecht vastgelegd in verschillende artikelen. Eén van die artikelen betreft artikel 5 lid 4 VEU. In dit artikel is het volgende aangegeven: “Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. De instellingen van de Unie passen het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.” Op grond van artikel 5 lid 4 VEU gaat het optreden van de Unie niet verder dan wat voor het bereiken van het doel noodzakelijk is. Uit de tekst van het artikel volgt dat deze bepaling voornamelijk ziet op de bescherming van de belangen de lidstaten die aan het verdrag gebonden zijn en niet direct ziet op de bescherming van de burgers.⁶⁵

Het evenredigheidsbeginsel, zoals in artikel 5 lid 4 VEU is genoemd, is nader uitgewerkt in artikel 52 Handvest Grondrechten EU. In lid 1 van dit artikel staat het volgende “Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.” In dit artikel wordt, meer dan in artikel 5 lid 4 VEU, gesproken over de bescherming van burgers door middel van een evenredigheidstoets.⁶⁶

Naast de hiervoor genoemde artikelen, komt het evenredigheidsbeginsel in het Unierecht ook in andere artikelen naar voren. Het wordt alleen niet altijd expliciet benoemd dat het artikel ziet op het evenredigheidsbeginsel. Voorbeelden van een verkapt artikel dat ziet op het evenredigheidsbeginsel zijn bijvoorbeeld artikel 101 lid 3 VWEU, het gaat in dit geval om het woord “onmisbaar” of artikel 40 lid 2 VWEU, waar het gaat om het feit dat alle genomen maatregelen welke noodzakelijk zijn om de in artikel 39 VWEU genoemde doelstellingen te bereiken.⁶⁷

5.2.2 Verbod van willekeur

In het Unierecht komt het verbod van willekeur in de verschillende artikelen die in paragraaf 5.1 zijn benoemd tot uitdrukking. Net als in Nederland, is er geen specifiek artikel waarin het verbod van willekeur is gecodificeerd. Wel kan het verbod van willekeur terug worden gelezen in verschillende artikelen. Voor dit onderzoek is het relevant dat het verbod van willekeur tot uitdrukking komt in het internationale recht in artikel 15 UVRM. Dit artikel geeft aan dat een ieder het recht heeft op een nationaliteit en dat aan niemand zijn of haar nationaliteit willekeurig mag worden ontnomen. Dit wordt in artikel 4 sub c van het Europees Verdrag inzake nationaliteit bevestigd. In dit artikel is aangegeven dat van niemand willekeurig zijn of haar nationaliteit mag worden ontnomen.⁶⁸

5.3 Verbod op staatloosheid

De Verenigde Naties hebben het Verdrag tot beperking der staatloosheid ondertekend. In artikel 8 lid 1 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid is aangegeven dat een “Verdragsluitende Staat een onderdaan de nationaliteit van die Staat niet ontnemt, indien dit voor die onderdaan staatloosheid met zich zou brengen.” In lid 2 van dit artikel is aangegeven dat dit niet geldt in het geval iemand de

⁶⁵ Van den Brink e.a. 2017, p. 177.

⁶⁶ Van den Brink e.a. 2017, p. 177.

⁶⁷ Van den Brink e.a. 2017, p. 178.

⁶⁸ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 2 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

nationaliteit door naturalisatie heeft verkregen en minimaal zeven achtereenvolgende jaren in een ander land verblijft, zoals genoemd in artikel 7 lid 4 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid. Daarnaast staat in artikel 8 lid 2 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid ook dat de nationaliteit kan worden ontnomen wanneer de nationaliteit door middel van een valse verklaring of bedrog is verkregen.

Daarnaast mag op grond van artikel 8 lid 3 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid de nationaliteit worden ingetrokken in de volgende gevallen:

- “Wanneer iemand in strijd met nationaal uitdrukkelijk verboden van een Verdragsluitende Staat aan een andere Staat diensten heeft verleend of is blijven verlenen, of van een andere Staat emolumenten heeft ontvangen of is blijven ontvangen, of;
- Wanneer een persoon zich dusdanig heeft gedragen, dat daardoor aan de wezenlijke belangen van de Staat ernstig afbreuk wordt gedaan.
- Wanneer een persoon een eed of een andere stellige verklaring van trouw aan een andere Staat heeft afgelegd of dat dit blijkt uit de gedragingen van de betrokken persoon.”

Artikel 8 lid 4 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid geeft tot slot aan dat een Verdragsluitende Staat de nationaliteit op grond van artikel 8 lid 2 en 3 het Verdrag tot beperking der staatloosheid enkel kan intrekken met eerbiediging van de wet en dat degene van wie de nationaliteit wordt ingetrokken recht heeft op een onpartijdige behandeling van zijn zaak door de rechtbank of een ander onafhankelijk orgaan.

5.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: wat is het internationale juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid?

Het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid zijn in verschillende verdragsartikelen vastgelegd.

Het gelijkheidsbeginsel en de discriminatieverboden zijn verschillende verdragen vastgelegd. Artikel 14 EVRM geeft aan dat discriminatie verboden is, maar alleen voor wat betreft het verzekeren van de EVRM-rechten. Dit betekent dat dit artikel enkel kan worden ingeroepen in samenhang met een ander door het EVRM beschermd recht.⁶⁹ Omdat in bepaalde gevallen de ontneming van de Nederlandse nationaliteit kan leiden tot inbreuk op het privé- en gezinsleven zoals genoemd in artikel 8 EVRM is artikel 14 EVRM in dit onderzoek van toepassing.

Het evenredigheidsbeginsel is vastgelegd in artikel 5 lid 4 VEU en nader uitgewerkt in artikel 52 Handvest Grondrechten EU. Naast de hiervoor genoemde artikelen, komt het evenredigheidsbeginsel in het Unierecht in verschillende artikelen naar voren. Het wordt alleen niet altijd expliciet benoemd dat een artikel ziet op het evenredigheidsbeginsel. Uit jurisprudentie volgt dat lidstaten vrij zijn in het uitoefenen van hun recht inzake de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van de lidstaat. Daarnaast mag het burgerschap van de lidstaat en het burgerschap van de Unie worden ingetrokken, als deze beslissing evenredig is. De evenredigheidstoets is door de rechters open gelaten.⁷⁰

⁶⁹ Barkhuysen & Emmerik 2023, p. 152 – 154.

⁷⁰ HvJ EU 12 juli 2018, C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, (concl. A-G P. Mengozzi) (*Tjebbes*) en HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 55 -59 (*Rottmann*).

Het verbod van willekeur is in het Unierecht, net als in het Nederlandse recht niet in een specifiek artikel gecodificeerd. Dit verbod kan wel in de verschillende artikelen die zien op gelijke behandeling worden gelezen. In artikel 15 UVRM is aangegeven dat een ieder het recht heeft op een nationaliteit en dat aan niemand zijn of haar nationaliteit willekeurig mag worden ontnomen. Dit wordt in artikel 4 sub c van het Europees Verdrag inzake nationaliteit bevestigd. In dit artikel is aangegeven dat van niemand willekeurig zijn of haar nationaliteit mag worden ontnomen.⁷¹

Ter voorkoming van strijd met het verbod op staatloosheid bestaat het Verdrag tot beperking der staatloosheid. In artikel 8 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid is aangegeven dat een Verdragsluitende Staat de nationaliteit niet mag ontnemen indien dit leidt tot staatloosheid. Uitzondering hierop is wanneer de nationaliteit verkregen is door bedrog of een valse verklaring. Dit sluit aan bij artikel 14 lid 1 en lid 8 RWN.

⁷¹ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 2 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

6. Intrekking van de nationaliteit en toetsing aan het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of de intrekking van het Nederlanderschap (met terugwerkende kracht) op grond van de RWN de toetsingskaders van het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid doorstaat.

In de paragrafen hierna wordt de intrekking van het Nederlanderschap aan de toetsingskaders van het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid getoetst. In iedere paragraaf zal eerst het toetsingskader van het betreffende beginsel worden benoemd. Vervolgens wordt een toetsing van de intrekking van de nationaliteit uitgevoerd.

De beantwoording van deze vraag draagt bij aan de beantwoording van de hoofdvraag, omdat wordt getoetst of het juridisch kader inzake de intrekking van het Nederlanderschap de (inter)nationale toetsingskaders van het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid kan doorstaan.

6. 1 Gelijkheidsbeginsel

6.1.1 Toetsingskader

Of er sprake is van een gelijk geval wordt in het Nederlandse recht meestal beoordeeld aan de hand van een feitelijke beoordeling. Dit betekent dat altijd wordt gekeken welk beleid een bestuursorgaan voert en of dit beleid consistent, doordacht en verdedigbaar wordt uitgevoerd. Goed beleid voorkomt in de meeste gevallen willekeur en draagt eraan bij dat vergelijkbare (of gelijke) gevallen gelijk worden behandeld.⁷²

Een beroep op het gelijkheidsbeginsel kan in principe alleen slagen indien hetzelfde geval waar een belanghebbende zich op beroept zich voordoet binnen de bevoegdheidssfeer van hetzelfde bestuursorgaan.⁷³ Een belanghebbende die een vergunning aanvraagt in de gemeente Rotterdam kan zich dus niet beroepen op een vergunning die verleend is in de gemeente Den Haag.

Een toets aan het gelijkheidsbeginsel kan in twee toetsen worden onderscheiden, namelijk:

1. De fase waarin wordt nagegaan of er sprake is van een (een voldoende mate van) vergelijkbaarheid (de vergelijkbaarheidstoets), en
2. De fase waarin wordt onderzocht of er – op basis van de vergelijkbaarheid – een voldoende objectieve rechtvaardiging bestaat voor ongelijke behandeling (de rechtvaardigingstoets).⁷⁴

In het bestuursrecht wordt vaak een beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel. Vaak gaat het belanghebbenden die een beroep op dit beginsel doen erom dat zij het gevoel hebben dat zij door het bestuursorgaan worden gediscrimineerd. Belanghebbenden moeten wanneer zij een beroep op het gelijkheidsbeginsel doen aannemelijk maken dat er sprake is van gelijke gevallen die ongelijk worden behandeld. Dit is vaak lastig te bewijzen. Daarnaast oordeelt de bestuursrechter vaak dat de gevallen

⁷² Schlössels & Zijlstra 2017, p. 388 – 389.

⁷³ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 387.

⁷⁴ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 385.

die door belanghebbenden worden aangedragen ongelijk zijn of dat er sprake is van een rechtvaardigingsgrond voor ongelijke behandeling.⁷⁵

Veel rechtspraak waarin een beroep op het gelijkheidsbeginsel wordt gedaan, gaat over de vraag of een wettelijk of beleidsmatig gemaakt onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Zelden wordt een beroep op het gelijkheidsbeginsel door de bestuursrechter gehonoreerd.⁷⁶ Een geval waarin het beroep op het gelijkheidsbeginsel gegrond is verklaard, betreft de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB).⁷⁷ De CRvB heeft in haar uitspraak van 12 september 2017⁷⁸ geoordeeld dat een objectieve criteria voor de focus op bijstandsgerechtigden met een Turkse achtergrond ontbrak. Hierdoor was er volgens de CRvB sprake van een verdacht onderscheid waardoor ook strijd met artikel 14 EVRM is ontstaan. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel is naar het oordeel van de CRvB in dit geval gegrond.

Voor de beoordeling of er sprake is van een geslaagd beroep op het internationale gelijkheidsbeginsel zoals genoemd in artikel 14 EVRM moet ook een vergelijkbaarheidstoets en een rechtvaardigingstoets worden uitgevoerd.⁷⁹ Ongelijke behandeling kan in vergelijkbare gevallen toch gerechtvaardigd worden. Aan de rechtvaardiging worden dan wel kwalitatieve voorwaarden verbonden: een verschil in behandeling is gerechtvaardigd wanneer het berust op een objectief en redelijk criterium. Het verschil in behandeling moet verband houden met een door de betrokken wetgeving nagestreefd toelaatbaar doel en het verschil moet ook passend zijn om het doel te bereiken.⁸⁰ Wanneer de rechtvaardigingsgrond ontbreekt, slaagt een beroep op het gelijkheidsbeginsel.

Een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel is ook mogelijk, wanneer er sprake is van indirect onderscheid. Hiervoor moet een disproportioneel effect worden aangetoond van een algemene regeling op een bepaalde groep zonder dat hier een objectieve rechtvaardiging voor bestaat.⁸¹ Een voorbeeld hiervan is de zaak Biao/Denemarken⁸². Samengevat geldt in Denemarken een bindingsvereiste voor partners en/of samenwonenden om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. De 28-jaarsregeling vormt hierop een uitzondering en houdt in dat wanneer je 28 jaar of meer de Deense nationaliteit hebt, je partner of degene met wie je samenwoont een verblijfsvergunning kan krijgen. Biao was in dit geval niet geboren in Denemarken en was van mening dat Denen (die in Denemarken zijn geboren) eerder aan het 28-jaarsvereiste konden voldoen, namelijk op het moment dat zij 28 jaar zouden worden. In het geval van Biao zou hij pas aan dit vereiste voldoen wanneer hij 28 jaar een Deense staatsburger zou zijn.⁸³ Het EHRM meende dat er sprake was van indirect onderscheid en concludeerde dat artikel 8 EVRM en artikel 14 EVRM werden geschonden. Denemarken kon namelijk niet aantonen dat het onderscheid gebaseerd was op objectieve factoren die niet met etnische afkomst te maken hadden.⁸⁴

⁷⁵ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 387.

⁷⁶ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 388.

⁷⁷ Schlössels 2018, par. 2.6.

⁷⁸ CRvB 12 september 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3156, AB 2017/402, m.nt. I. Sewandono.

⁷⁹ Van den Brink e.a. 2017, p. 162 – 163.

⁸⁰ HvJ EU 16 december 2008, C-127/07, ECLI:EU:C:2008:728, r.o. 47 en 58 (*Arcelor*).

⁸¹ Barkhuysen & Emmerik 2023, p. 152 – 154.

⁸² EHRM 24 mei 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0524JUD003859010, AB 2017/179, m. nt. H.J. Simon (*Biao/Denemarken*).

⁸³ Barkhuysen & Emmerik 2023, p. 152 – 154.

⁸⁴ EHRM 24 mei 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0524JUD003859010, r.o. 114, AB 2017/179, m. nt. H.J. Simon (*Biao/Denemarken*).

6.1.2 Intrekking van het Nederlanderschap en het gelijkheidsbeginsel

Uit hoofdstuk 2 van dit onderzoek is gebleken dat op grond van artikel 14 lid 1 tot en met 4 RWN het Nederlanderschap kan worden ingetrokken indien er sprake is van bedrog, een onherroepelijke veroordeling voor een misdrijf tegen de veiligheid van de staat of misdrijven van terroristische aard. Intrekking van het Nederlanderschap is voorts mogelijk wanneer een persoon vrijwillig deelneemt aan een krijgsmacht of wanneer een persoon deelneemt aan een terroristische organisatie. Daarnaast is gebleken dat intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 8 RWN niet tot staatleloosheid mag leiden.

Doordat enkel de nationaliteit van burgers met een dubbele nationaliteit wordt ingetrokken, is er sprake van een specifieke groep. In de vorige paragraaf is besproken dat voor een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel een vergelijkbaarheidstoets en objectieve rechtvaardigingstoets worden uitgevoerd.⁸⁵ Hierna worden deze twee toetsen uitgevoerd.

Vergelijkbaarheidstoets

De vergelijkbaarheidstoets houdt in dat wordt onderzocht of er sprake is van een (een voldoende mate van) vergelijkbaarheid. In dit onderzoek betekent dit dat moet worden onderzocht of er sprake is van een vergelijkbare situatie tussen de personen die over een dubbele nationaliteit beschikken en zij die enkel de Nederlandse nationaliteit hebben.

Artikel 14 RWN kan op zichzelf gelezen op iedereen worden toegepast. In de uitspraken van de ABRvS⁸⁶ van 30 december 2020 en de Rechtbank van Limburg van 28 mei 2021⁸⁷ is de vergelijkbaarheidstoets van het gelijkheidsbeginsel uitgevoerd. Volgens de ABRvS is het voorkomen van staatleloosheid een verdragsrechtelijke plicht, die impliceert dat staten personen met één nationaliteit anders moeten behandelen dan personen met meerdere nationaliteiten. Er is volgens de ABRvS geen verdragsrechtelijk verankerd recht op meerdere nationaliteiten.⁸⁸ Om die reden is de ABRvS van mening dat er geen sprake is van een vergelijkbaar geval met personen die 'slechts' over de Nederlandse nationaliteit beschikken. De groep personen met een dubbele nationaliteit is volgens de ABRvS immers anders (en dus niet vergelijkbaar) met de groep personen die enkel over één nationaliteit beschikken. Een beroep op het gelijkheidsbeginsel op basis van de vergelijking met een groep personen die slechts over één nationaliteit beschikt, slaagt in dit geval, volgens de ABRvS, dan ook niet.

Rechtvaardigingstoets

De objectieve rechtvaardigingsgrond houdt in het kader van dit onderzoek in dat moet worden onderzocht of een voldoende objectieve rechtvaardiging bestaat voor ongelijke behandeling in het geval van personen met een dubbele nationaliteit ten opzichte van personen met één nationaliteit. In de in de vorige paragraaf aangehaalde uitspraken, is tevens de rechtvaardigingstoets uitgevoerd. Volgens de ABRvS is de doelstelling van de intrekking van het Nederlanderschap objectief te rechtvaardigen, omdat artikel 14 RWN objectief geformuleerd is. Dat betekent dat dit artikel op een ieder die een tweede nationaliteit heeft kan worden toegepast.⁸⁹ Er is om die reden volgens de ABRvS een objectieve rechtvaardiging voor het intrekken van de nationaliteit van personen met een dubbele nationaliteit.

⁸⁵ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 385 en Van den Brink e.a. 2017, p. 162 – 163.

⁸⁶ ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045.

⁸⁷ Rb. Limburg 28 mei 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4336.

⁸⁸ ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045, r.o. 6.2.

⁸⁹ ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045, r.o. 6.3.

Ulli d'Oliveira is van mening dat met de intrekking van het Nederlanderschap het gelijkheidsbeginsel wel wordt geschonden. Hij heeft meerdere artikelen gepubliceerd waarin hij zijn kritiek op de intrekking van het nationaliteit van personen met een dubbele nationaliteit en strijd met het gelijkheidsbeginsel uit.

Zo geeft hij in zijn artikel in het NJB⁹⁰ aan dat er sprake is van institutioneel racisme van de wetgever. Hij is van mening dat doordat de intrekking van de nationaliteit enkel mogelijk is in het geval dat iemand over meerdere nationaliteiten beschikt (in verband met het verbod op staatloosheid) mensen verschillend worden behandeld, waardoor er mogelijk sprake is van directe of indirecte racisme. Mensen die slechts over een enkele nationaliteit beschikken, kunnen immers 'gewoon' Nederlander blijven.⁹¹ In 2015⁹² en 2017⁹³ had hij zich al eerder over deze problematiek geuit. Volgens Ulli d'Oliveira verzet het (inter)nationale recht zich er niet tegen dat het maken van onderscheid verboden is. Een logischere oplossing zou volgens hem zijn dat geen nationaliteitsrechtelijk gevolg wordt verbonden aan een veroordeling wegens artikel 134a⁹⁴ van het Wetboek van Strafrecht. Op die manier wordt gewaarborgd dat een ieder gelijk wordt behandeld en wordt (in)directe discriminatie voorkomen.⁹⁵

Ik ben van mening dat Ulli d'Oliveira in dit geval gelijk heeft. Het enkele feit dat het internationale recht geen verdragsrechtelijk verankerd recht op meerdere nationaliteiten geeft⁹⁶, betekent naar mijn mening niet dat slechts een bepaalde groep zou moeten worden gestraft voor de gedragingen zoals die uit artikel 14 lid 2 tot en met 4 RWN blijken. Een gelijke bestraffing voor gelijke personen ligt naar mijn idee meer voor de hand. Om die reden leidt intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 2 tot en met 4 RWN tot strijd met het gelijkheidsbeginsel.

6.2 Evenredigheidsbeginsel en verbod van willekeur

6.2.1 Toetsingskader van het evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel van zowel het nationale recht als het Unierecht kent drie toetsingselementen⁹⁷:

1. De nationale maatregel moet geschikt zijn om het te beschermen belang ook daadwerkelijk te beschermen. Er moet een causaal verband zijn tussen de genomen maatregel en het te beschermen belang en het te beschermen belang moet legitiem zijn (geschiktheidstoets).
2. De maatregel moet noodzakelijk zijn en er zijn geen minder belemmerende alternatieven dan de genomen maatregel om het doel te behalen (noodzakelijkheidstoets).
3. De genomen maatregel is evenwichtig. Hieronder wordt verstaan dat een maatregel in ieder geval onevenredig is, wanneer de gevolgen van de maatregel niet in verhouding staan met het doel dat met de maatregel moet worden bereikt (evenredigheid in strikte zin).⁹⁸

⁹⁰ Ulli d'Oliveira 2022, p. 2425 – 2428.

⁹¹ Ulli d'Oliveira 2022, p. 2427.

⁹² Ulli d'Oliveira 2015, p. 2881 – 2883.

⁹³ Ulli d'Oliveira 2017, p. 118 – 121.

⁹⁴ Dit artikel ziet op het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme. Dit is één van de gronden op basis waarvan op grond van artikel 14 RWN het Nederlanderschap kan worden ingetrokken.

⁹⁵ Ulli d'Oliveira 2015, p. 2881.

⁹⁶ ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045, r.o. 6.2.

⁹⁷ Van Mil 2022, p. 184 – 185.

⁹⁸ Van den Brink e.a. 2017, p. 178 – 179.

6.2.2 Toetsingskader van het verbod van willekeur

Het verbod van willekeur is ontleend aan rechtspraak van de Hoge Raad en voortgezet in de Awb door de ABRvS in de zaak Maxis en Praxis⁹⁹. Zoals in paragraaf 5.2.2 is aangegeven, is het verbod van willekeur in artikel 15 UVRM en artikel 4 sub c van het Europees Verdrag inzake nationaliteit opgenomen.¹⁰⁰ Maar het is niet helemaal duidelijk wanneer er sprake is van het willekeurig ontnemen van de nationaliteit.

Op grond van verplichtingen uit internationale verdragen kunnen volgens De Groot wel een aantal regels worden herleid waaruit blijkt of er sprake is van willekeurige ontneming van de nationaliteit. Hij heeft tien beginselen genoemd die door staten moeten worden gerespecteerd ter voorkoming van het willekeurig intrekken van de nationaliteit. Die beginselen zijn:

1. Verlies of ontneming van de nationaliteit moet op een wettelijke grondslag berusten;
2. Een wettelijke bepaling inzake het verlies van de nationaliteit mag niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd (ook wel '*nulla perditio, sine praevia lege*' genoemd);
3. Wanneer een nieuwe grond voor verlies van de nationaliteit wordt ingevoerd, moet er een redelijke overgangsregeling zijn, zodat voorkomen wordt dat iemand zijn nationaliteit van rechtswege verliest vanwege een handeling die al verricht was voordat de nieuwe verliesgrond in werking was getreden;
4. Een verwervingsgrond van de nationaliteit mag niet met terugwerkende kracht worden ingeroepen;
5. '*tempus regit factum*': oftewel voor het verliezen van de nationaliteit op basis van een bepaalde handeling of feit, moet regelgeving worden toegepast die van kracht was tijdens de handeling of feit op basis waarvan de nationaliteit wordt verloren;
6. De verlies- en ontnemingsgronden moeten makkelijk te voorspellen en toegankelijk zijn en mogen niet analoog worden toegepast;
7. De gronden voor ontneming of verlies van de nationaliteit moeten proportioneel zijn;
8. Ook andere verliesgronden moeten proportioneel zijn;
9. De administratieve praktijk voor de uitvoering van de verlies- of ontnemingsbepaling mag niet discriminerend zijn; en
10. Het moet mogelijk zijn om de verliesbepaling of een beslissing tot ontneming van de nationaliteit aan te vechten.¹⁰¹

Uit deze beginselen volgt dat verlies van de nationaliteit proportioneel, evenredig moet zijn en niet willekeurig mag zijn. Dat betekent dat er altijd een evenredigheidstoets moet worden uitgevoerd. Dit is door de secretaris-generaal van de Verenigde Naties onderstreept in een rapport dat hij heeft overlegd aan de Human Rights Council.¹⁰² De evenredigheidstoets moet worden uitgevoerd alvorens een beslissing tot ontneming van de nationaliteit¹⁰³ wordt genomen, maar ook in de gevallen waarin sprake is van een automatisch verlies van de nationaliteit.¹⁰⁴ Ook de ABRvS heeft dit in haar arrest¹⁰⁵ van 12 februari 2020 bevestigd. Hierbij heeft de ABRvS geoordeeld dat in het geval dat intrekking van de nationaliteit aan de orde is, aansluiting dient te worden gezocht bij artikel 20 VWEU, waarin staat

⁹⁹ ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153 (*Maxis en Praxis*).

¹⁰⁰ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 2 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

¹⁰¹ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 8.1.2 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

¹⁰² Jaarlijks rapport van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties (14 december 2009), *Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality: Report of the Secretary-General*, UN Doc A/HRC/13/34.

¹⁰³ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (*Rottmann*).

¹⁰⁴ HvJ EU 12 maart 2019, C-221/08, ECLI:EU:C:2019:189 (*Tjebbes*).

¹⁰⁵ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423.

dat een ieder die de nationaliteit een lidstaat bezit een burger van de Unie is. Dit artikel heeft rechtstreekse werking en omdat de RWN in artikel 6 lid 1 onder p uitgaat van een automatisch verlies van de nationaliteit, moet aansluiting worden gezocht bij artikel 20 VWEU.¹⁰⁶

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat in alle gevallen dat iemand zijn of haar nationaliteit verliest of wanneer de nationaliteit wordt ingetrokken, een evenredigheidstoets moet worden uitgevoerd en dat intrekking of het verlies van de nationaliteit niet discriminerend mag zijn.

6.2.3 Intrekking van het Nederlanderschap en het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur

Het Nederlanderschap kan enkel op basis van de in artikel 14 lid 1 tot en met 4 RWN genoemde voorwaarden worden ingetrokken. Het is met uitzondering van artikel 14 lid 1 RWN niet toegestaan dat intrekking van het Nederlanderschap leidt tot staatloosheid waardoor het enkel mogelijk om het Nederlanderschap in te trekken van personen die over een dubbele nationaliteit beschikken.

Dit maakt naar mijn mening de intrekking van het Nederlanderschap geen geschikt middel om het doel te behalen. Het is namelijk geen middel dat voor een ieder die zich schuldig maakt aan de voorwaarden van artikel 14 lid 2 tot en met 4 RWN kan worden ingezet. Naar mijn mening neigt de toepassing van de ontnemingsbepalingen zoals genoemd in artikel 14 lid 2 tot en met 4 RWN naar discriminatie en strijd met het verbod van willekeur. In paragraaf 6.2.2 is in het toetsingskader van het verbod van willekeur onder het negende punt aangegeven dat de administratieve praktijk voor de uitvoering van de verlies- of ontnemingsbepaling niet discriminerend mag zijn.¹⁰⁷ Nu er duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen twee groepen, namelijk zij die over een dubbele nationaliteit beschikken en zij die dat niet hebben, wordt er gediscrimineerd. Dit maakt dat de intrekkingvoorwaarden zoals die in artikel 14 lid 2 tot en met 4 RWN zijn genoemd in strijd zijn met het verbod van willekeur en daarmee ook met het evenredigheidsbeginsel.

6.3 Verbod op staatloosheid

6.3.1 Toetsingskader

Op grond van artikel 8 lid 1 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid mag een staat de nationaliteit van een staatsburger niet ontnemen indien dit staatloosheid zou veroorzaken. Dit geldt niet in het geval dat sprake is van bedrog zoals genoemd in artikel 8 lid 2 onder a van het Verdrag tot beperking der staatloosheid. Ook mag op grond van artikel 8 lid 3 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid de nationaliteit worden ingetrokken in de volgende gevallen:

- “Wanneer iemand in strijd met nationaal uitdrukkelijk verboden van een Verdragsluitende Staat aan een andere Staat diensten heeft verleend of is blijven verlenen, of van een andere Staat emolumenten heeft ontvangen of is blijven ontvangen, of;
- Wanneer een persoon zich dusdanig heeft gedragen, dat daardoor aan de wezenlijke belangen van de Staat ernstig afbreuk wordt gedaan.
- Wanneer een persoon een eed of een andere stellige verklaring van trouw aan een andere Staat heeft afgelegd of dat dit blijkt uit de gedragingen van de betrokken persoon.”

6.2.3 Intrekking van het Nederlanderschap en het verbod op staatloosheid

Intrekking van het Nederlanderschap is zoals eerder genoemd enkel mogelijk op grond van artikel 14 lid 1 tot en met lid 4 RWN. Deze artikelen zien op bedrog, een onherroepelijke veroordeling voor een

¹⁰⁶ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, *ABkort* 2020/111.

¹⁰⁷ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 8.1.2 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

misdrijf tegen de veiligheid van de staat of misdrijven van terroristische aard, vrijwillige deelname aan een krijgsmacht of wanneer een persoon deelneemt aan een terroristische organisatie.

In dit geval sluiten de voorwaarden van artikel 14 lid 1 tot en met 4 RWN aan bij artikel 8 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid. Op grond van artikel 14 lid 8 RWN wordt, met uitzondering van intrekking in verband met bedrog, echter afgezien van intrekking van het Nederlanderschap indien dit leidt tot staatloosheid. De bescherming van de RWN gaat in dit geval verder dan de bescherming die het Verdrag tot beperking der staatloosheid biedt, omdat op grond van artikel 8 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid intrekking van de nationaliteit mogelijk is als aan de voorwaarden van artikel 8 lid 3 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid. Artikel 14 lid 8 RWN heeft expliciet aangegeven dat niet wordt overgegaan tot intrekking van het Nederlanderschap indien er wordt voldaan aan artikel 14 lid 2 tot en met 4 RWN, maar de intrekking leidt tot staatloosheid. Voorgaande leidt tot de conclusie dat intrekking van het Nederlanderschap niet in strijd is met het verbod op staatloosheid.

6.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: doorstaat het juridische kader met betrekking tot intrekking van de nationaliteit een toetsing aan het (inter)nationale toetsingskader van het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid?

Het gelijkheidsbeginsel bestaat uit twee toetsen, te weten de vergelijkbaarheids- en de rechtvaardigingstoets. De intrekking van de nationaliteit is enkel mogelijk in het geval dat iemand over meerdere nationaliteiten beschikt (in verband met het verbod op staatloosheid) waardoor mensen verschillend worden behandeld. Hierdoor is er mogelijk sprake van directe of indirecte racisme. Mensen die slechts over een enkele nationaliteit beschikken, kunnen immers Nederlander blijven.¹⁰⁸ Het Nederlandse juridisch kader met betrekking tot intrekking van de nationaliteit doorstaat de toets met het toetsingskader van het gelijkheidsbeginsel niet.

Het evenredigheidsbeginsel bestaat uit drie toetsen, namelijk een geschiktheidstoets, noodzakelijkheidstoets en een toets aan evenredigheid in strikte zin. Het verbod van willekeur is niet specifiek gecodificeerd maar kan worden samengevat in tien beginselen.¹⁰⁹ In paragraaf 6.2.2 is in het toetsingskader van het verbod van willekeur onder het negende punt aangegeven dat de administratieve praktijk voor de uitvoering van de verlies- of ontnemingsbepaling niet discriminerend mag zijn.¹¹⁰ Er wordt onderscheid gemaakt tussen personen die over een dubbele nationaliteit beschikken en zij die dat niet hebben, waardoor er wordt gediscrimineerd. Dit maakt dat de intrekkingvoorwaarden zoals die in artikel 14 lid 1 tot en met 4 RWN zijn genoemd in strijd zijn met het verbod op willekeur. Het Nederlandse juridisch kader met betrekking tot intrekking van de nationaliteit doorstaat de toets met het toetsingskader van het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur niet.

In artikel 8 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid is aangegeven wanneer een staat de nationaliteit van een burger mag ontnemen. Staatloosheid is in sommige gevallen op grond van artikel 8 lid 2 en 3 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid toegestaan. Op grond van artikel 14 lid 1 tot en met 4 RWN is intrekking enkel mogelijk in het geval er sprake is van bedrog, een onherroepelijke

¹⁰⁸ Ulli d'Oliveira 2022, p. 2427.

¹⁰⁹ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 8.1.2 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

¹¹⁰ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 8.1.2 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

veroordeling voor een misdrijf tegen de veiligheid van de staat of misdrijven van terroristische aard, vrijwillige deelname aan een krijgsdienst of wanneer een persoon deelneemt aan een terroristische organisatie. In dit geval sluiten de voorwaarden van de RWN aan bij artikel 8 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid. Op grond van artikel 14 lid 8 RWN wordt, met uitzondering van intrekking in verband met bedrog, echter afgezien van intrekking van het Nederlanderschap indien dit leidt tot staatloosheid. De bescherming van de RWN gaat in dit geval verder dan de bescherming van het Verdrag tot beperking der staatloosheid. Voorgaande leidt tot de conclusie dat intrekking van het Nederlanderschap niet in strijd is met het verbod op staatloosheid.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de conclusie op de probleemstelling van dit onderzoek aan de hand van de voorgaande hoofdstukken gegeven. In de eerste paragraaf volgt een samenvatting van de deelvragen. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf de probleemstelling en het antwoord op de probleemstelling gegeven.

7. 1 Samenvatting deelvragen

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek is onderzocht wat het Nederlandse juridisch kader met betrekking tot intrekking van het Nederlanderschap (met terugwerkende kracht) is. Hoofdstuk 5 RWN ziet op de wijze waarop het Nederlanderschap kan worden verloren dan wel ingetrokken.¹¹¹ Artikel 14 RWN gaat specifiek over de intrekking van het Nederlanderschap. Uit artikel 2 lid 1 RWN volgt dat verlies van het Nederlanderschap geen terugwerkende kracht heeft met uitzondering in het geval dat er sprake is van intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 1 RWN.¹¹²

Vervolgens is in het derde hoofdstuk van dit onderzoek onderzocht of er Europese voorwaarden zijn om het burgerschap (met terugwerkende kracht) in te trekken. Gebleken is dat het VWEU en VEU geen artikelen bevatten die zien op de intrekking van het van het burgerschap van de Unie of het nationale burgerschap. In de zaak Rottmann heeft het HvJ EU aangegeven dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit volgens het internationale recht tot de bevoegdheid van elke lidstaat behoort.¹¹³ Dit betekent dat in dit geval Nederland zelf bevoegd is om te beslissen of zij wel of niet overgaat tot het intrekken van de nationaliteit, mits de intrekking voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.¹¹⁴

Uit het vierde hoofdstuk van dit onderzoek is gebleken wat het Nederlandse juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid is. Het gelijkheidsbeginsel is in de Nederlandse wetgeving opgenomen in artikel 1 Gw. Het beginsel houdt in dat “alle gevallen gelijk worden behandeld” en soms wordt hieraan toegevoegd dat “ongelijke gevallen ongelijk” worden behandeld. Door deze toevoeging verliest het gelijkheidsbeginsel zijn onderscheiding met het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur.¹¹⁵ Het evenredigheidsbeginsel is vastgelegd in artikel 3:4 lid 2 Awb en houdt in dat bestuursorganen over een bepaalde beleidsvrijheid beschikken inzake de af te wegen belangen. Ter voorkoming van een toetsing door bestuursrechters over wat naar hun mening evenredig is, maakt de bestuursrechter gebruik van een andere toetsnorm, namelijk een toetsing aan het verbod van willekeur.¹¹⁶ Het verbod op staatloosheid is niet specifiek in de Nederlandse wetgeving gecodificeerd. Artikel 14 lid 8 RWN geeft enkel aan dat intrekking van het Nederlanderschap achterwege blijft, indien er geen sprake is van een situatie zoals genoemd in artikel 14 lid 1 RWN en de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 2 tot en met 4 tot staatloosheid zou leiden.

Vervolgens is in het vijfde hoofdstuk het internationale juridisch kader inzake het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid onderzocht. Gebleken is dat het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid in verschillende verdragsartikelen zijn vastgelegd. In dit onderzoek is het gelijkheidsbeginsel zoals genoemd in artikel 14 EVRM relevant, omdat in bepaalde gevallen de

¹¹¹ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 1 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

¹¹² Gelauff, in: *T&C PFR*, art. 14 RWN (online, bijgewerkt 25 september 2023).

¹¹³ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 39 (*Rottmann*).

¹¹⁴ HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 65 (*Rottmann*).

¹¹⁵ Versteden 1985, p. 60-61.

¹¹⁶ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 372.

ontneming van de Nederlandse nationaliteit kan leiden tot inbreuk op het privé- en gezinsleven zoals genoemd in artikel 8 EVRM. Het evenredigheidsbeginsel is vastgelegd in artikel 5 lid 4 VEU en nader uitgewerkt in artikel 52 Handvest Grondrechten EU. Daarnaast kan het evenredigheidsbeginsel in het Unierecht in verschillende artikelen op verkapt wijze worden gelezen. Uit jurisprudentie volgt dat lidstaten vrij zijn in het uitoefenen van hun recht inzake de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van de lidstaat. Daarnaast mag het burgerschap van de lidstaat en het burgerschap van de Unie worden ingetrokken, als deze beslissing evenredig is. De evenredigheidstoets is door de rechters open gelaten.¹¹⁷ Het verbod van willekeur is niet in een specifiek artikel gecodificeerd, maar kan wel in de verschillende artikelen die zien op gelijke behandeling worden gelezen. In artikel 15 UVRM is aangegeven dat een ieder het recht heeft op een nationaliteit en dat aan niemand zijn of haar nationaliteit willekeurig mag worden ontnomen. Dit wordt in artikel 4 sub c van het Europees Verdrag inzake nationaliteit bevestigd. In dit artikel is aangegeven dat van niemand willekeurig zijn of haar nationaliteit mag worden ontnomen.¹¹⁸ In artikel 8 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid is aangegeven dat een Verdragsluitende Staat de nationaliteit niet mag ontnemen indien dit leidt tot staatloosheid. Uitzondering hierop is wanneer de nationaliteit verkregen is door bedrog of een valse verklaring. Dit sluit aan bij artikel 14 lid 1 en lid 8 RWN.

Tot slot is in het zesde hoofdstuk van dit onderzoek onderzocht of het juridische kader met betrekking tot intrekking van de nationaliteit een toetsing aan het (inter)nationale toetsingskader van het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid doorstaat. Het gelijkheidsbeginsel bestaat uit de vergelijkbaarheids- en de rechtvaardigingstoets. Omdat intrekking van de nationaliteit enkel mogelijk is in het geval dat iemand over meerdere nationaliteiten beschikt, is er sprake van direct of indirect racisme. Personen die slechts over een enkele nationaliteit beschikken, kunnen immers Nederlander blijven.¹¹⁹ Het juridisch kader met betrekking tot intrekking van de nationaliteit doorstaat de toets met het toetsingskader van het gelijkheidsbeginsel niet. Uit toetsing aan het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur is voorts gebleken dat het juridisch kader inzake de intrekking van de nationaliteit deze toets niet doorstaat. Er wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen personen die personen die over een dubbele nationaliteit beschikken en zij die dat niet hebben, waardoor er sprake is van strijd met verbod van willekeur. Inzake het verbod op staatloosheid geeft artikel 8 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid in lid 2 en 3 voorwaarden wanneer staatloosheid wel is toegestaan. Juist in de gevallen die door dit artikel zijn genoemd, gaat de Nederlandse rechtsbescherming verder. Uit artikel 14 lid 8 RWN volgt namelijk dat, met uitzondering van intrekking in verband met bedrog, wordt afgezien van intrekking van het Nederlanderschap indien dit leidt tot staatloosheid. Voorgaande leidt tot de conclusie dat intrekking van het Nederlanderschap niet in strijd is met het verbod op staatloosheid.

7.2 Beantwoording probleemstelling

In dit hoofdstuk stond de volgende probleemstelling centraal:

Is intrekking van het Nederlanderschap (met terugwerkende kracht) zoals vastgelegd in artikel 14 RWN strijdig met het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur en het verbod op staatloosheid?

¹¹⁷ HvJ EU 12 juli 2018, C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, (concl. A-G P. Mengozzi) (*Tjebbes*) en HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, r.o. 55 -59 (*Rottmann*).

¹¹⁸ De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 14 RWN, aant. 2 (online, bijgewerkt 25 september 2023).

¹¹⁹ Ulli d'Oliveira 2022, p. 2427.

Naar aanleiding van de beantwoording van de deelvragen kan geconcludeerd worden dat de intrekking van het Nederlanderschap zoals genoemd in artikel 14 RWN in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur. De bescherming die artikel 14 RWN biedt ter voorkoming van staatloosheid, gaat verder dan artikel 8 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid biedt. De intrekking van het Nederlanderschap zoals genoemd in artikel 14 RWN is daarom niet in strijd met het verbod op staatloosheid.

Literatuurlijst

Ambtenbrink & Vedder 2017

F. Ambtenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom Juridisch 2017.

Barkhuysen & Emmerik 2023

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht. De betekenis van het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest (Staats- en bestuursrecht Wetenschap)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Bijloos & Lindner 1994

A.W.M. Bijloos & Th.J.M. Lindner, *De Algemene wet bestuursrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

De Groot, in: GS Personen- en familierecht

G.R. de Groot, 'Commentaar op artikel 14 RWN', in: S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

De Groot 2005

G.R. de Groot, 'Het ontnemen van het Nederlanderschap wegens terroristische activiteiten', in: P. van der Grinten (red.), *Crossing borders, Essays in European and Private International Law, Nationality Law and Islamic Law in Honour of Frans van der Velden*, Deventer: Kluwer 2005, p. 227-229.

Gelauff, in: T&C PFR

M.L.H. Gelauff, 'Commentaar op artikel 14 RWN', in: M.J.C. Koens en F. Ibili (red.), *Tekst & Commentaar Personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Schlössels 2018

R.J.N. Schlössels, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2018/66, p. 425 – 435.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie Bestuursrecht in de sociale rechtstaat Band 1 (HDF)*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Ulli d'Oliveira 2015

H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Geen discriminatie als gelijke behandeling verboden is?', *NJB* 2015/2060, p. 2881 – 2883.

Ulli d'Oliveira 2017

H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Geen directe werking Europees Nationaliteitsverdrag? So what! Over de implementatie van artikel 7 lid 1 onder d van het Europees Nationaliteitsverdrag', *NJB* 2017/98, p. 118 – 121.

Ulli d'Oliveira 2022

H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Intrekking van de Nederlandse nationaliteit. Ook de wetgever maakt zich schuldig aan institutioneel rascisme', *NJB* 2022/2098, p. 2425 – 2428.

Van den Brink e.a. 2017

J.E. van den Brink e.a., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017.

Van der Burg & Voermans 2015

F.H. van der Burg & W.J.M. Voermans, *Unierecht in de Nederlandse rechtsorde*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Van Mil 2022

C.M.M. van Mil, 'De nieuwe evenredigheidstoets: naar een evenredige doel-middelverhouding', *BR* 2022/33, p. 184 – 188.

Versteden 1985

C.J.N. Versteden, 'Het falende gelijkheidsbeginsel', in: D.W.P. Ruiters en C.J.N. Versteden, *Het gelijkheidsbeginsel in het administratieve recht*, Geschriften VAR XCII, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink 1985, p. 60 -61.

Vonken 2018

A.P.M.J. Vonken (m.m.v. H.L.E. Verhagen, X.E. Kramer & S. van Dongen), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 10. Internationaal privaatrecht. Deel I. Algemeen deel IPR*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Jurisprudentielijst

EHRM 13 juni 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC3090, *NJ* 1980/462, m.nt. E.A. Alkema (*Marckx*).

EHRM 6 april 2000, ECLI:NL:XX:2000:AN6462, *AB* 2000/386, m.nt. T Hartlief.

EHRM 21 juni 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD000533505 (*Ponomaryovi tegen Bulgarije*).

EHRM 24 mei 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0524JUD003859010, *AB* 2017/179, m. nt. H.J. Simon (*Biao/Denemarken*).

HvJ EU 17 februari 1998, C-249/96, ECLI:NL:XX:1998:AG2200, m.nt. M.R. Mok (*Grant*).

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

HvJ EU 22 mei 2014, C-356/12, ECLI:EU:C:2014:350 (*Glatzel*).

HvJ EU 12 juli 2018, C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, (concl. A-G P. Mengozzi) (*Tjebbes*).

HvJ EU 12 maart 2019, C-221/08, ECLI:EU:C:2019:189 (*Tjebbes*).

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

CRvB 12 september 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3156.

ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153 (*Maxis en Praxis*).

ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423.

ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045.

ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:926.

ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:928.

ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:929.

ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:930.

ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:931.

ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:937.

ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:938.

Rb. Limburg 28 mei 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4336.

Parlementaire stukken

Staatsblad 2017, 52.

Staatsblad 2023, 251.

Staatscourant 2020, 52922