



De intrekking van een naturalisatietoezegging moet in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel wanneer die intrekking tot gevolg heeft dat de betrokken persoon het Unieburgerschap niet opnieuw kan verkrijgen

Het is echter in beginsel aan de lidstaat die door de betrokkene wordt verzocht hem van zijn nationaliteit te ontheffen teneinde de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen, om ervoor te zorgen dat het op dit verzoek genomen besluit pas in werking treedt nadat de nieuwe nationaliteit daadwerkelijk is verkregen

JY, die de Estse nationaliteit had en in Oostenrijk woonde, verzocht in 2008 om toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit. Bij besluit van 11 maart 2014 heeft de toen bevoegde Oostenrijkse bestuurlijke instantie¹ haar de toezegging gedaan dat haar de Oostenrijkse nationaliteit zou worden verleend indien zij binnen twee jaar zou aantonen dat zij niet langer de Estse nationaliteit bezat. JY heeft binnen de gestelde termijn de bevestiging overgelegd dat zij sinds 27 augustus 2015 niet langer de Estse nationaliteit bezit. Sinds die datum is JY staatloos.

Bij besluit van 6 juli 2017 heeft de Oostenrijkse bestuurlijke instantie die inmiddels bevoegd was geworden², overeenkomstig het nationale recht het besluit van 11 maart 2014 ingetrokken en het verzoek van JY tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit afgewezen. Ter rechtvaardiging van dat besluit heeft deze instantie verklaard dat JY niet meer voldeed aan de in het nationale recht gestelde voorwaarden voor toekenning van de nationaliteit. JY had namelijk twee ernstige bestuursrechtelijke overtredingen begaan nadat haar was toegezegd dat zij de Oostenrijkse nationaliteit zou krijgen. Het ging om het niet aanbrengen van een keuringsvignet op haar voertuig en om rijden onder invloed van alcohol. Zij had ook acht bestuursrechtelijke overtredingen begaan voordat zij die toezegging kreeg.

JY heeft tegen dat besluit beroep ingesteld, dat is afgewezen. Daarop heeft zij beroep in *Revision* ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk). Die rechterlijke instantie wijst erop dat, gelet op de bestuursrechtelijke overtredingen die JY heeft begaan vóór en na de toezegging tot toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit, naar Oostenrijks recht was voldaan aan de voorwaarden voor intrekking van die toezegging. Zij vraagt zich echter af of de situatie van JY onder het Unierecht valt en of de bevoegde bestuurlijke instantie bij het nemen van het besluit om de naturalisatietoezegging in te trekken, waardoor JY niet opnieuw het Unieburgerschap kan verkrijgen, het Unierecht en vooral het daarin neergelegde evenredigheidsbeginsel moest naleven, gelet op de gevolgen van een dergelijk besluit voor de situatie van de betrokkene.

Tegen deze achtergrond heeft de verwijzende rechter besloten het Hof om uitlegging van het Unierecht te verzoeken. In zijn arrest legt het Hof (Grote kamer) artikel 20 VWEU uit in het licht van zijn rechtspraak³ met betrekking tot de verplichtingen die de lidstaten krachtens het Unierecht dienen na te komen op het gebied van de verkrijging en het verlies van de nationaliteit.

¹ De Niederösterreichische Landesregierung (regering van de deelstaat Neder-Oostenrijk, Oostenrijk).

² De Wiener Landesregierung (regering van de deelstaat Wenen, Oostenrijk).

³ Arresten van 2 maart 2010, Rottmann, [C-135/08](#) (zie ook [PC nr. 15/10](#)), en 12 maart 2019, Tjebbes e.a., [C-221/17](#) (zie ook [PC nr. 26/19](#)).

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats is het Hof van oordeel dat **de situatie van een persoon die de nationaliteit van slechts één lidstaat bezit, afstand doet van die nationaliteit en daardoor het Unieburgerschap verliest om de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen naar aanleiding van de door de autoriteiten van die lidstaat gedane toezegging dat hem deze nationaliteit zal worden toegekend, wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht valt wanneer die toezegging wordt ingetrokken en die persoon daardoor niet opnieuw het Unieburgerschap kan verkrijgen.**

In dit verband stelt het Hof om te beginnen vast dat JY bij de intrekking van de betrokken toezegging staatloos was en haar hoedanigheid van Unieburger had verloren. JY had, gelet op de haar gedane toezegging, verzocht om ontbinding van de nationaliteitsband met haar herkomstlidstaat in het kader van een naturalisatieprocedure die ertoe strekte om de Oostenrijkse nationaliteit te verkrijgen. Daarmee had zij voldaan aan de vereisten van die procedure. Bijgevolg kan niet worden aangenomen dat iemand als zij vrijwillig afstand heeft gedaan van de hoedanigheid van Unieburger. Integendeel, gelet op het feit dat de gastlidstaat de toezegging had gedaan dat de nationaliteit van die lidstaat zou worden toegekend, had het verzoek tot ontbinding tot doel om te voldoen aan een voorwaarde voor de verkrijging van die nationaliteit en om, na verkrijging daarvan, het Unieburgerschap en de daaraan verbonden rechten te blijven genieten.

Vervolgens wijst het Hof erop dat, wanneer de autoriteiten van de gastlidstaat in het kader van een naturalisatieprocedure de gedane toezegging intrekken, de betrokkene die slechts de nationaliteit van één andere lidstaat bezat en zijn oorspronkelijke nationaliteit heeft opgegeven om aan de vereisten van die procedure te voldoen, in een situatie verkeert waarin hij de rechten die hij aan zijn hoedanigheid van Unieburger ontleent, niet langer kan doen gelden. Een dergelijke procedure heeft in haar geheel gevolgen voor de hoedanigheid die artikel 20 VWEU toekent aan de onderdanen van de lidstaten. Zij kan er namelijk toe leiden dat een persoon die zich in een situatie als die van JY bevindt alle aan die hoedanigheid verbonden rechten verliest, ook al bezat deze persoon de nationaliteit van een lidstaat en daarmee de hoedanigheid van Unieburger toen de naturalisatieprocedure werd gestart.

Tot slot merkt het Hof op dat JY als Ests staatsburger gebruikt heeft gemaakt van haar recht van vrij verkeer en verblijf door zich te vestigen in Oostenrijk, waar zij sinds meerdere jaren verblijft. Volgens het Hof impliceert de logica van de door artikel 21, lid 1, VWEU bevorderde geleidelijke integratie in de samenleving van de gastlidstaat dat de situatie van een Unieburger die op grond van die bepaling rechten heeft verworven doordat hij zijn recht van vrij verkeer binnen de Unie heeft uitgeoefend, en die niet alleen het genot van die rechten maar ook de hoedanigheid van Unieburger dreigt te verliezen, ook al heeft hij door naturalisatie in de gastlidstaat getracht om zich beter in de samenleving van die staat te integreren, binnen de werkingssfeer van de Verdragsbepalingen over het Unieburgerschap valt.

In de tweede plaats legt het Hof artikel 20 VWEU aldus uit dat **de bevoegde nationale autoriteiten en de rechterlijke instanties van de gastlidstaat moeten nagaan of het intrekkingbesluit, waardoor de betrokken persoon het Unieburgerschap definitief verliest, verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel**, gelet op de gevolgen van dit besluit voor de situatie van die persoon. **Aan dit vereiste van verenigbaarheid met het evenredigheidsbeginsel is niet voldaan wanneer een dergelijk besluit is gebaseerd op bestuursrechtelijke verkeersovertredingen die volgens het toepasselijke nationale recht slechts leiden tot een geldelijke sanctie.**

Het Hof baseert deze conclusie op de volgende overweging. Wanneer een lidstaat in het kader van een naturalisatieprocedure van een Unieburger verlangt dat hij afziet van de nationaliteit van zijn herkomstlidstaat, kunnen de rechten die deze burger aan artikel 20 VWEU ontleent slechts worden uitgeoefend en nuttig effect hebben indien hij op geen enkel moment zijn primaire hoedanigheid van Unieburger dreigt te verliezen vanwege het feit dat hij die procedure ten uitvoer legt. Elk – zelfs maar tijdelijk – verlies van die hoedanigheid ontnemt de betrokkene immers voor onbepaalde tijd de mogelijkheid om alle aan die hoedanigheid ontleende rechten te genieten.

Hieruit volgt dat **wanneer een onderdaan van een lidstaat verzoekt om van zijn nationaliteit te worden ontheven om de nationaliteit van een andere lidstaat te verkrijgen en zo het Unieburgerschap te kunnen blijven genieten, de herkomstlidstaat geen definitief besluit over de intrekking van de nationaliteit mag nemen op basis van de door die andere lidstaat gedane naturalisatietoezegging zonder ervoor te zorgen dat dit besluit pas in werking treedt nadat de nieuwe nationaliteit daadwerkelijk is verkregen.**

Wanneer het Unieburgerschap echter reeds tijdelijk is verloren doordat de herkomstlidstaat in het kader van een naturalisatieprocedure de betrokkene zijn nationaliteit heeft ontnomen voordat deze daadwerkelijk de nationaliteit van de gastlidstaat heeft verkregen, rust de verplichting om de nuttige werking van artikel 20 VWEU te verzekeren in de eerste plaats op laatstgenoemde lidstaat. Deze verplichting geldt in het bijzonder voor een besluit tot intrekking van de naturalisatietoezegging dat tot gevolg kan hebben dat het Unieburgerschap definitief verloren gaat. Een dergelijk besluit kan dus alleen om gegronde redenen en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel worden genomen.

De evenredigheidstoets houdt met name in dat wordt nagegaan of het besluit gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de door de betrokken persoon gepleegde overtredingen. In het geval van JY kunnen de overtredingen van vóór de naturalisatietoezegging niet meer in aanmerking worden genomen als grondslag voor het intrekkingbesluit aangezien zij niet in de weg stonden aan de toezegging. Wat de overtredingen betreft die JY heeft begaan na de naturalisatietoezegging, valt uit de aard en de ernst ervan niet af te leiden dat JY een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving of de Oostenrijkse openbare veiligheid. Deze conclusie vindt tevens steun in het vereiste dat de begrippen openbare orde en openbare veiligheid strikt worden uitgelegd. Overtredingen van de verkeerswet die slechts met bestuursrechtelijke geldboeten worden bestraft, kunnen niet worden geacht aan te tonen dat de voor deze overtredingen verantwoordelijke persoon een bedreiging voor de openbare orde en veiligheid is die kan rechtvaardigen dat hij zijn hoedanigheid van Unieburger definitief verliest.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106