

ECLI

ECLI:NL:RVS:2020:2272

Datum uitspraak

23 september 2020

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 8 oktober 2018 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het verzoek van [appellant] om hem het Nederlanderschap te verlenen afgewezen. [appellant], met de Liberiaanse nationaliteit, verblijft bij zijn minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit. [appellant] heeft sinds 29 juli 2014 een verblijfsdocument met de aantekening 'Familielid van een burger van de Unie', ontleend aan artikel 20 van het VWEU (een Chavez-Vilchez verblijfsrecht). De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat dit verblijfsrecht een tijdelijk karakter heeft. Daarom bestaan er bedenkingen tegen zijn verblijf in Nederland voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Volledige tekst

202000248/1/V6.

Datum uitspraak: 23 september 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 2 december 2019 in zaak nr. 19/797 in het geding tussen:

[appellant]

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluit van 8 oktober 2018 heeft de staatssecretaris het verzoek van [appellant] om hem

het Nederlanderschap te verlenen afgewezen.

Bij besluit van 31 januari 2019 heeft de staatssecretaris het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 december 2019 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 augustus 2020, waar [appellant], bijgestaan door mr. J. Werner, advocaat te Amsterdam, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. T. Nauta en mr. L. Mol, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

2. [appellant], met de Liberiaanse nationaliteit, verblijft bij zijn minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit. [appellant] heeft sinds 29 juli 2014 een verblijfsdocument met de aantekening 'Familielid van een burger van de Unie', ontleend aan artikel 20 van het VWEU (hierna: een Chavez-Vilchez verblijfsrecht). De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat dit verblijfsrecht een tijdelijk karakter heeft. Daarom bestaan er bedenkingen tegen zijn verblijf in Nederland voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: de RWN).

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit de tekst van bijlage 7 van de toelichting op artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de RWN, vervat in de Handleiding RWN, zoals deze luidde ten tijde van de besluitvorming, volgt dat [appellant] duurzaam verblijf in de zin van de Verblijfsrichtlijn moet hebben, wil er geen bedenking zijn tegen zijn verblijf in Nederland voor onbepaalde tijd. [appellant] voert aan dat die opvatting zich niet verdraagt met een grammaticale interpretatie van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de RWN. Immers, de rechtbank is er van uitgegaan dat hij aan een vereiste moet voldoen, terwijl de formulering van deze bepaling erop duidt dat afwijzing van het verzoek alleen mogelijk is als er een contra-indicatie is tegen het verblijf voor onbepaalde tijd. Verder betoogt [appellant] dat een Chavez-Vilchez verblijfsrecht tot 1 juli 2019 nog niet was opgenomen in de Handleiding RWN, waardoor de staatssecretaris het met ingang van die datum geldende beleid niet op zijn geval had mogen toepassen.

3.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 8, eerste lid, van de RWN volgt dat naturalisatie het recht van vestiging in Nederland meebrengt. Eerste vereiste voor de verlening van het Nederlanderschap is dan ook dat geen bezwaar bestaat tegen het verblijf van de verzoeker voor onbepaalde tijd in Nederland. Als zodanig bezwaar wel bestaat, kan een verzoek om naturalisatie niet worden ingewilligd (Kamerstukken II 1981, 16 947 (R 1181), nrs. 3-4, blz. 12).

3.2. Gelet op 3.1 en de Handleiding RWN moet de staatssecretaris in het kader van een naturalisatieverzoek aan de hand van het aan de verzoeker verleende verblijfsrecht beoordelen of bedenkingen bestaan tegen het verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland. Daarbij is van belang of het verblijfsrecht een tijdelijk of een niet-tijdelijk karakter heeft. Deze beoordeling strekt verder dan alleen de vraag of er een contra-indicatie is tegen het verblijf voor onbepaalde tijd, zoals [appellant] betoogt. In bijlage 7 van de toelichting op artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de RWN, vervat in de Handleiding RWN, staat een aantal

categorieën beschreven waarbij geen bedenkingen bestaan als hiervoor bedoeld. De rechtbank heeft deze bijlage - en in het bijzonder de passage die ziet op familieleden van een burger van de Unie - dus terecht bij haar beoordeling betrokken. Dat pas met ingang van 1 juli 2019 in de Handleiding RWN expliciet is beschreven hoe een Chavez-Vilchez verblijfsrecht moet worden geduid in het licht van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de RWN, betekent niet dat op dit punt een beleidswijziging heeft plaatsgevonden en maakt niet dat de staatssecretaris de aard van het verblijfsrecht van [appellant] niet mocht beoordelen. Ter zitting heeft de staatssecretaris toegelicht dat hij dit verblijfsrecht ook vóór 1 juli 2019 steeds heeft aangemerkt als tijdelijk. Ook kan hieruit niet worden afgeleid dat wanneer een bepaald verblijfsrecht niet in de Handleiding RWN beschreven staat, de staatssecretaris ervan moet uitgaan dat dit verblijfsrecht een niet-tijdelijk karakter heeft. Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt dat de door de rechtbank en de staatssecretaris gehanteerde interpretatie van de Handleiding RWN, op basis waarvan zij zijn verblijfsrecht als tijdelijk hebben aangemerkt, op gespannen voet staat met het willekeurverbod. De staatssecretaris heeft ten onrechte geen afweging van de betrokken belangen gemaakt. Hij heeft in de besluitvorming alleen gewezen op het tijdelijke karakter van een Chavez-Vilchez verblijfsrecht, waarmee hij niet heeft onderkend dat dit verblijfsrecht zeer lang kan duren. Het is daarom niet redelijk dat daarbij geen enkel uitzicht bestaat op burgerschap en stemrecht. [appellant] maakt de vergelijking met het verblijfsrecht voor de uitoefening van het gezinsleven op basis van artikel 8 van het EVRM en voert aan dat er geen rechtvaardiging is voor het verschil tussen de beoordeling van het karakter van het verblijfsrecht in dat geval enerzijds en een geval als hier aan de orde anderzijds. Het beleid in de Handleiding RWN is kennelijk onredelijk, aldus [appellant].

4.1. Het Hof van Justitie heeft in het arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez, ECLI:EU:C:2017:354, uitleg gegeven over artikel 20 van het VWEU:

"61 Het Hof heeft geoordeeld dat artikel 20 VWEU zich verzet tegen nationale maatregelen, daaronder begrepen beslissingen tot weigering van verblijf aan familieleden van een burger van de Unie, die tot gevolg hebben dat de burger van de Unie het effectieve genot van de voornaamste aan zijn status ontleende rechten wordt ontzegd (arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, punt 42, en 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776, punt 45).

62 De Verdragsbepalingen inzake het Unieburgerschap verlenen daarentegen geen autonome rechten aan onderdanen van een derde land. De eventuele rechten van onderdanen van derde landen zijn immers geen persoonlijke rechten van deze onderdanen, maar rechten die zijn afgeleid van die welke de burger van de Unie geniet. De doelstelling en de rechtvaardiging van die afgeleide rechten berusten op de vaststelling dat het niet erkennen van deze rechten onder meer het recht van vrij verkeer van de burger van de Unie aantast (arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, punten 72 en 73, en 13 september 2016, CS, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674, punten 27 en 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 In dit verband heeft het Hof reeds vastgesteld dat er zeer bijzondere situaties bestaan waarin, ondanks het feit dat het secundaire recht inzake het verblijfsrecht van onderdanen van derde landen niet van toepassing is en de betrokken burger van de Unie zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, aan een onderdaan die familielid is van die burger niettemin een verblijfsrecht moet worden toegekend, omdat anders aan het Unieburgerschap de

nuttige werking zou worden ontnomen indien, als gevolg van de weigering om een dergelijk recht te verlenen, deze burger feitelijk genoopt is het grondgebied van de gehele Unie te verlaten en hem zo het effectieve genot van de essentie van de aan die status ontleende rechten wordt ontzegd (zie in die zin arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, punten 43 en 44; 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, punten 66 en 67; 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, punt 74, en 13 september 2016, CS, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674, punt 29)."

4.2. Uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat een Chavez-Vilchez verblijfsrecht een afgeleid verblijfsrecht is dat als doel heeft om te voorkomen dat een burger van de Unie geen gebruik kan maken van de rechten die horen bij het Unieburgerschap. Het verblijfsrecht van [appellant] is daarmee alleen gebaseerd op de afhankelijkheidsrelatie met zijn minderjarige Nederlandse kind. Hoewel [appellant] terecht betoogt dat het verblijfsrecht lang kan voortduren, eindigt dit in beginsel zodra het kind meerderjarig wordt of zodra het kind niet langer afhankelijk is van de zorg van [appellant]. Op voorhand staat dus vast dat het verblijfsrecht een tijdelijk karakter heeft, zoals ook de rechtbank terecht heeft overwogen.

De vergelijking met het verblijfsrecht voor de uitoefening van gezinsleven op basis van artikel 8 van het EVRM gaat niet op. Dat verblijfsrecht is, in tegenstelling tot een Chavez-Vilchez verblijfsrecht, gebaseerd op eigen rechten die de desbetreffende vreemdeling heeft op bescherming van het familie- of gezinsleven en heeft geen inherent tijdelijk karakter. Een Chavez-Vilchez verblijfsrecht strekt niet tot bescherming van het recht van de desbetreffende onderdaan van een derde land op eerbiediging van het familie- of gezinsleven, maar tot bescherming van de rechten van de Unieburger om vrijelijk gebruik te maken van diens rechten ontleend aan het Unieburgerschap. Om die rechten te kunnen eerbiedigen is het noodzakelijk dat een derde van wie die Unieburger afhankelijk is, in dit geval [appellant], een verblijfsrecht krijgt. Dat verblijfsrecht is echter geen eigen recht, maar een afgeleid recht, zoals het Hof in het arrest Chavez-Vilchez heeft benadrukt. Zodra het kind van [appellant] niet langer afhankelijk is zijn zorg, eindigt zijn verblijfsrecht.

Verder heeft de rechtbank terecht overwogen dat het verblijfsrecht van [appellant] niet vergelijkbaar is met een duurzaam verblijfsrecht in de zin van de Verblijfsrichtlijn. In de punten 34 en 37 van het arrest van het Hof van 8 mei 2013, Alarape en Tijani, ECLI:EU:C:2013:290, heeft het Hof overwogen dat familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, slechts een duurzaam verblijfsrecht kunnen verwerven als die burger ten eerste zelf aan de voorwaarden van artikel 16, eerste lid, van de Verblijfsrichtlijn voldoet, en ten tweede, bedoelde familieleden tijdens de betrokken periode bij hem hebben gewoond. Hieruit volgt volgens het Hof dat alleen de perioden van verblijf van de bedoelde familieleden waarin zij voldoen aan de vereisten van artikel 7, tweede lid, van de Verblijfsrichtlijn, in aanmerking kunnen worden genomen voor de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 2 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1490). Aangezien niet is vastgesteld dat [appellant] gedurende bepaalde perioden heeft voldaan aan deze vereisten, heeft hij geen duurzaam verblijfsrecht verworven.

Dat de Handleiding RWN in dit geval geen ruimte biedt om een belangenafweging te maken acht de Afdeling gelet op de aard van een Chavez-Vilchez verblijfsrecht niet onredelijk. Zoals hiervoor is overwogen is dit verblijfsrecht een afgeleid recht met een tijdelijk karakter dat niet kan leiden tot een duurzaam verblijfsrecht. De RWN biedt de staatssecretaris niet de mogelijkheid om door middel van een belangenafweging af te wijken van het wettelijk vereiste van geen bedenkingen tegen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland.

Gelet op wat hiervoor is overwogen heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de staatssecretaris het verzoek terecht heeft afgewezen. Het als tijdelijk aanmerken van zijn verblijfsrecht is niet in strijd met het verbod van willekeur.

Het betoog faalt.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.V.T.K. Oei, griffier.

w.g. Verheij
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 23 september 2020

670-876.

BIJLAGE

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 8

1 Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. [...]

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 20

1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

a. het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;

b. het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat;

c. het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat;

d. het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten, zich tot de Europese

ombudsman te wenden, alsook zich in een van de talen van de Verdragen tot de instellingen en de adviesorganen van de Unie te richten en in die taal antwoord te krijgen.
Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

Verblijfsrichtlijn (PB 2004, L 158, met rectificatie in PB 2004 L 229)

Artikel 3

1. Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2), die hem begeleiden of zich bij hem voegen.
[...]

Artikel 7

[...].

2. Het verblijfsrecht van lid 1 strekt zich uit tot familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, en die de burger van de Unie begeleiden of zich in het gastland bij hem voegen, en voldoen aan de voorwaarden onder a), b) of c).

Artikel 16

1. Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III.

2. Lid 1 is eveneens van toepassing ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal in het gastland bij de burger van de Unie hebben gewoond.

[...]

Rijkswet op het Nederlanderschap

Artikel 8

1 Voor verlening van het Nederlanderschap overeenkomstig artikel 7 komt slechts in aanmerking de verzoeker

[...]

b. tegen wiens verblijf voor onbepaalde tijd in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, geen bedenkingen bestaan;

Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap, ten tijde van belang

Toelichting bij artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b,

Paragraaf 3. (Geen) bedenkingen tegen verblijf voor onbepaalde tijd

Bij de beoordeling van een verzoek om naturalisatie zal steeds de vraag moeten worden beantwoord of er op grond van de beperking van de verblijfsvergunning van de vreemdeling bedenkingen bestaan tegen het verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland in de zin van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, RWN.

[...]

Het gaat te ver om in de naturalisatieprocedure zelfstandig te onderzoeken of verzoeker in aanmerking zou kunnen komen voor een verblijfsvergunning die naar zijn aard al dan niet tijdelijk is. De naturalisatieprocedure is daar niet op ingericht en is daar ook niet voor bedoeld. Inzet van de naturalisatieprocedure is evenmin de vraag of de verblijfsvergunning die de verzoeker bezit al dan niet moet worden ingetrokken dan wel niet moet worden verlengd. Vragen over de verlening, de intrekking dan wel de niet-verlenging van een verblijfsvergunning behoren in beginsel inzet te zijn van een vreemdelingenrechtelijke procedure op grond van de Vw 2000. Daarom wordt in het kader van de behandeling van een verzoek om naturalisatie in het algemeen geen fictietoets toegepast, waarbij wordt gezien of de verzoeker die niet in het bezit is van een verblijfstitel om voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven, daarvoor wel in aanmerking zou kunnen komen als daarom zou worden gevraagd. Als vreemdelingrechtelijke vragen zich bij het indienen van een verzoek voordoen, moet de verzoeker worden verwezen naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (artikel 36, eerste lid BVVN). In gevallen waarin een verzoeker in het geheel niet in het bezit is van een verblijfsdocument, niet bereid is om een verblijfsdocument te verkrijgen en niettemin een verzoek om naturalisatie wil indienen, zal de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het verzoek afwijzen. [...]

Bijlage 7. EU/EER- of Zwitserse onderdaan

Wel/geen bedenkingen tegen verblijf voor onbepaalde tijd t.a.v. EU/EER-onderdaan of Zwitsers onderdaan of familielid daarvan (situatie vanaf 29 april 2006)

Categorie vreemdelingen	Geen bedenkingen tegen het verblijf voor onbepaalde tijd in de volgende situatie(s)	Vereiste bescheiden
EU/EER-onderdaan en Zwitserse onderdaan, inclusief de onderdanen van de in 2004 toegetreden EU-lidstaten	Verblijf voor meer dan drie maanden (NB: ook in de eerste drie maanden heeft betrokkene verblijfsrecht overeenkomstig Richtlijn 2004/38/EG)	Ieder bewijsmiddel is toegestaan, dus ook een verklaring van inschrijving van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
	Duurzaam verblijf na ononderbroken periode van vijf jaar legaal verblijf in het gastland	Het duurzame verblijfsrecht wordt van rechtswege verkregen na vijf jaar legaal verblijf. Een duurzaam verblijfsdocument is niet vereist, maar wordt op verzoek en na verificatie van de duur van het verblijf verstrekt
Familieleden van de EU/ EER-onderdaan of Zwitserse onderdaan die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten	Verblijf voor meer dan drie maanden en duurzaam verblijf na ononderbroken periode van vijf jaar legaal verblijf in het gastland	Verblijfsdocument EU/EER, afgegeven voor de duur van vijf jaar of voor de duur van de periode van het voorgenomen verblijf, duurzaam verblijfsdocument of ieder ander bewijsmiddel

Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap, vanaf 1 juli 2019

Toelichting bij artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b,

Paragraaf 3.4. EU/EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen (Gemeenschapsonderdanen)

[...]

Verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU

Personen, die hun verblijfsrecht ontleen aan artikel 20 van de VWEU kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsdocument EU/EER. Bij het verblijfsrecht ontleend aan artikel 20 VWEU valt te denken aan een ouder met een niet-EU nationaliteit, die legaal verblijf heeft gekregen omdat zijn/haar minderjarige Nederlandse kind afhankelijk van deze ouder is en het kind anders genoopt zou zijn het grondgebied van de EU te verlaten. Zie hiervoor ook de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie: HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09 (ECLI:EU:C:2011:124) en HvJ EU 10 mei 2017, C-133/15 (ECLI:EU:C:2017:354). Omdat deze derdelander ouders hun verblijfsrecht niet ontleen aan de Richtlijn 2004/38/EG, komen zij niet in aanmerking voor het duurzame verblijfsrecht als bedoeld in die Richtlijn. Zie hiervoor ook de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 mei 2018

(ECLI:NL:RVS:2018:1490). Daarnaast wordt dit verblijfsrecht niet aangemerkt als niet-tijdelijk verblijfsrecht in de zin van artikel 3.5, vierde lid, van het Vreemdelingenbesluit. Omdat het verblijfsrecht gebaseerd is op het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding met de een minderjarige, welke eindig is, wordt het verblijfsrecht naar zijn aard als tijdelijk aangemerkt. Om die reden is dit verblijfsrecht een verblijfsrecht waartegen bedenkingen bestaan tegen het verblijf van onbepaalde tijd.