

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:921
Datum uitspraak	28 april 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 oktober 2018 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het verzoek van [appellante] om haar het Nederlandschap te verlenen afgewezen. [appellante] heeft de Ghanese nationaliteit en verblijft bij haar minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit. [appellante] heeft sinds 18 juli 2017 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 bedenkingen tegen haar verblijf in Nederland voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Rijkswet op het Nederlandschap.

Volledige tekst

202002902/1/V6.

Datum uitspraak: 28 april 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 6 april 2020 in zaak nr. 19/1669 in het geding tussen:

[appellante]

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluit van 10 oktober 2018 heeft de staatssecretaris het verzoek van [appellante] om

haar het Nederlanderschap te verlenen afgewezen.

Bij besluit van 12 februari 2019 heeft de staatssecretaris het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 april 2020 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 maart 2021, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. E.A. Besselsen, advocaat te Amsterdam, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door drs. J.M. Sidler, zijn verschenen.

Overwegingen

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

2. [appellante] heeft de Ghanese nationaliteit en verblijft bij haar minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit. [appellante] heeft sinds 18 juli 2017 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 bedenkingen tegen haar 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).

Karakter van het Chavez-Vilchez verblijfsrecht

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er bedenkingen bestaan tegen haar verblijf voor onbepaalde tijd, omdat een Chavez-Vilchez verblijfsrecht naar zijn aard tijdelijk is, een soort restcategorie is en omdat afgeleide verblijfsrechten niet meetellen voor het verkrijgen van duurzaam verblijf op grond van de Verblijfsrichtlijn. [appellante] voert aan dat de rechtbank niet is ingegaan op haar beroepsgrond dat een Chavez-Vilchez verblijfsrecht naar zijn aard niet-tijdelijk is in de zin van artikel 3, tweede lid, van de Richtlijn langdurig ingezetenen en dit verblijfsrecht niet verschilt van de verblijfsrechten op grond van artikel 3.13 van het Vb 2000, de Gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 8 van het EVRM. Het niet-tijdelijke karakter van het Chavez-Vilchez verblijfsrecht volgt volgens [appellante] ook uit de omstandigheid dat dit verblijfsrecht zeer lang kan duren. [appellante] verzoekt de Afdeling prejudiciële vragen te stellen over deze kwestie aan het Hof van Justitie. [appellante] wijst verder op de verwijzingsuitspraak van 24 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11785, waarin de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, het Hof heeft verzocht in de vorm van een prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de gestelde vragen over de uitleg van de Richtlijn langdurig ingezetenen en Chavez-Vilchez verblijfsrechten. Volgens [appellante] moet de Afdeling de prejudiciële beslissing van het Hof afwachten en die betrekken in de voorliggende procedure.

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). Gelet hierop en op 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.

3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 24 februari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:395](#), volgt uit de jurisprudentie van het Hof dat een Chavez-Vilchez verblijfsrecht een afgeleid verblijfsrecht is dat als doel heeft het voorkomen dat een burger van de Unie geen gebruik kan maken van de rechten die horen bij het Unieburgerschap. Het verblijfsrecht van [appellante] is daarmee alleen gebaseerd op de afhankelijkheidsrelatie met haar Nederlandse kind. Hoewel [appellante] terecht betoogt dat het verblijfsrecht lang kan voortduren, eindigt dit in beginsel zodra haar kind meerderjarig wordt of zodra het kind niet langer afhankelijk is van haar zorg. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, staat tevoren vast dat dit verblijfsrecht een tijdelijk karakter heeft.

Zoals de Afdeling verder in de uitspraak van 24 februari 2021 heeft overwogen, zijn de naturalisatieprocedure en de verblijfsrechtelijke procedure op de voet van de Vw 2000 gescheiden procedures. Vragen over toelating en verblijf horen daarom in beginsel thuis in een procedure op de voet van de Vw 2000. Anders dan [appellante] betoogt, moet de vraag of de staatssecretaris een Chavez-Vilchez verblijfsrecht als tijdelijk of niet-tijdelijk moet aanmerken in de zin van de Richtlijn langdurig ingezetenen worden beantwoord in zo'n procedure. De rechtbank heeft dit dan ook terecht niet in de voorliggende procedure beoordeeld. Het bepalen van de vereisten voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit behoort bovendien in de eerste plaats tot de bevoegdheid van elke lidstaat van de Europese Unie afzonderlijk. Gelet hierop en op het arrest van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, [ECLI:EU:C:1982:335](#), punt 10, bestaat geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen, omdat die niet relevant zijn voor de oplossing van dit geschil.

3.3. De rechtbank is verder ingegaan op de beroepsgrond van [appellante] dat het Chavez-Vilchez verblijfsrecht niet verschilt van het verblijfsrecht op grond van artikel 8 van het EVRM. De rechtbank heeft terecht overwogen dat een verblijfsrecht op grond van artikel 8 van het EVRM, in tegenstelling tot een Chavez-Vilchez verblijfsrecht, gebaseerd is op de eigen rechten die de desbetreffende vreemdeling heeft op bescherming van het familie- of gezinsleven en geen inherent tijdelijk karakter heeft. Een Chavez-Vilchez verblijfsrecht strekt echter 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 [appellante], een verblijfsrecht krijgt. Dat verblijfsrecht is geen eigen recht, maar een afgeleid recht, zoals het Hof in het arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez, [ECLI:EU:C:2017:354](#), heeft benadrukt. Zodra het kind van [appellante] niet langer afhankelijk is van haar zorg, eindigt haar verblijfsrecht. De vergelijking met het verblijfsrecht op grond van artikel 8 van het EVRM gaat dus niet op (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2272](#)). Het voorgaande geldt ook voor de vergelijking met de verblijfsrechten op grond van artikel 3.13 van het Vb 2000 en de Gezinsherenigingsrichtlijn.

3.4. Er bestaat verder, gelet op de uitspraak van 24 februari 2021, geen aanleiding om het hoger beroep van [appellante] aan te houden totdat het Hof op de door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, gestelde prejudiciële vragen heeft beslist. Uit deze uitspraak volgt namelijk dat het karakter van de naturalisatieprocedure anders is dan dat van de

verblijfsrechtelijke procedure. De vraag of een verblijfsrecht tijdelijk of niet-tijdelijk is in het kader van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de RWN, is een nationaalrechtelijke vraag waarbij de staatssecretaris beoordelingsruimte heeft. Indien het Hof op de prejudiciële vragen antwoordt dat een Chavez-Vilchez verblijfsrecht van niet-tijdelijke aard is in de zin van de Richtlijn langdurig ingezetenen, heeft dat dus niet zonder meer tot gevolg dat de staatssecretaris bij zo'n verblijfsrecht moet aannemen dat er geen bedenkingen bestaan tegen een verblijf voor onbepaalde tijd in de zin van de RWN. Het betoog faalt.

Geen nieuw beleid

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet is gebleken dat sprake is van nieuw beleid van de staatssecretaris. Zij voert aan dat de staatssecretaris ten tijde van haar aanvraag een Chavez-Vilchez verblijfsrecht als niet-tijdelijk aanmerkte. Zij heeft ter onderbouwing hiervan een e-mailwisseling tussen medewerkers van de gemeente Amsterdam en medewerkers van de IND van 3 juli 2018 overgelegd. Daarnaast wijst zij op een brief van 1 augustus 2018 in een andere zaak waarin de burgemeester van Heiloo in het kader van een naturalisatieverzoek van een houder van een Chavez-Vilchez verblijfsrecht aan de IND heeft gevraagd of een Chavez-Vilchez verblijfsrecht van tijdelijke of niet-tijdelijke aard is. Vervolgens heeft de burgemeester van Heiloo op 15 augustus 2018 een positief advies gegeven over het desbetreffende naturalisatieverzoek. Volgens [appellante] voldeed zij ten tijde van haar verzoek aan het geldende beleid en is de afwijzing van haar verzoek in strijd met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. [appellante] betoogt verder dat, indien de Afdeling oordeelt dat geen sprake is van nieuw beleid, zij de door haar betaalde leges terug moet krijgen, omdat de burgemeester van de gemeente Amsterdam haar dan verkeerd heeft geadviseerd.

4.1. 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 sprake is van een beleidswijziging (vergelijk de uitspraak van 24 februari 2021). [appellante] heeft met de overgelegde e-mailwisseling niet aannemelijk gemaakt dat de staatssecretaris een Chavez-Vilchez verblijfsrecht voorheen als niet-tijdelijk heeft aangemerkt. Uit deze-mailwisseling volgt namelijk dat de staatssecretaris ook vóór 1 juli 2019 het Chavez-Vilchez verblijfsrecht als tijdelijk aanmerkte. Met de door haar overgelegde brief van 1 augustus 2018 en het positief advies van de burgemeester van Heiloo heeft zij evenmin aannemelijk gemaakt dat de staatssecretaris een Chavez-Vilchez verblijfsrecht voorheen als niet-tijdelijk aanmerkte. De burgemeester heeft slechts een adviserende rol en alleen de staatssecretaris is bevoegd te beslissen op het verzoek. De staatssecretaris mag daarbij gemotiveerd afwijken van het advies van de burgemeester. De Afdeling ziet daarom in de omstandigheid dat de burgemeester van Amsterdam [appellante] niet heeft ontraden een verzoek in te dienen, geen aanwijzing dat sprake is van nieuw beleid. De afwijzing van haar verzoek is dan ook niet in strijd met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Gelet op het vorenstaande leidt de omstandigheid dat de burgemeester haar niet heeft ontraden een verzoek in te dienen, niet tot het oordeel dat zij de betaalde leges terug moet krijgen. Hierbij is mede van belang dat de burgemeester [appellante] bij het indienen van het verzoek, in overeenstemming met paragraaf 3.1. van de toelichting op artikel 7 van de RWN, vervat in de Handleiding RWN, erop heeft geattendeerd dat betaalde naturalisatiegelden niet worden terugbetaald bij afwijzing van het verzoek om naturalisatie.

Het betoog faalt.

Artikelen 8 en 14 van het EVRM

5. [appellante] betoogt tot slot dat de rechtbank niet is ingegaan op haar beroepsgrond dat sprake is van strijd met het discriminatieverbod in de zin van artikel 14 van het EVRM, gelezen in verbinding met artikel 8 van dat verdrag, en artikel 21 van het EU Handvest. Ze voert aan dat zij door de afwijzing van het naturalisatieverzoek wordt geschaad in haar privéleven in de zin van artikel 8 van het EVRM. In dit kader betoogt zij dat sprake is van willekeur, omdat derdelander ouders van een Nederlands kind met een Chavez-Vilchez verblijfsrecht, zoals zijzelf, niet het Nederlanderschap kunnen verwerven, terwijl dit niet geldt voor derdelander ouders van een kind dat Unieburger of derdelander is met een verblijfsrecht op grond van de Verblijfsrichtlijn of artikel 8 van het EVRM. Volgens [appellante] bevinden de derdelander ouders in de voornoemde situaties zich feitelijk in identieke omstandigheden en bestaat er geen rechtvaardiging voor het verschil in behandeling. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank ook niet is ingegaan op haar beroepsgrond dat sprake is van strijd met artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het EU Handvest, omdat ouders met een Chavez-Vilchez verblijfsrecht worden uitgesloten van naturalisatie.

5.1. Hoewel [appellante] terecht betoogt dat de rechtbank niet uitdrukkelijk is ingegaan op voormelde beroepsgronden, kan dit niet leiden tot het daarmee door haar beoogde doel. Hiervoor is het volgende van belang.

5.2. Zoals onder 3.3 is overwogen, strekt het door het Hof in het leven geroepen Chavez-Vilchez verblijfsrecht tot bescherming van de rechten van het kind dat Unieburger is om vrijelijk gebruik te maken van diens rechten ontleend aan het Unieburgerschap. Het Chavez-Vilchez verblijfsrecht van derdelander ouders van een Nederlands kind, zoals [appellante], is dus geen eigen recht, maar een afgeleid en tijdelijk recht. Daarom bestaan er bedenkingen tegen het verblijf van houders van een Chavez-Verblijfsrecht voor onbepaalde tijd, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de RWN. Dit is anders bij de verblijfsrechten van derdelander ouders op grond van de Verblijfsrichtlijn en artikel 8 van het EVRM, omdat die verblijfsrechten gebaseerd zijn op de eigen rechten die derdelander ouders hebben op bescherming van het familie- of gezinsleven. Gelet hierop is geen sprake van willekeur.

Het betoog faalt in zoverre.

5.3. Uit artikel 52, derde lid, van het EU Handvest volgt dat voor zover het EU Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en de reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door het EVRM aan worden toegekend. Volgens de Toelichting bij het EU Handvest correspondeert artikel 7 van het EU Handvest met artikel 8 van het EVRM en is artikel 21, eerste lid, van het EU Handvest geïnspireerd op artikel 14 van het EVRM. Voor zover artikel 21, eerste lid, van het EU Handvest samenvalt met artikel 14 van het EVRM wordt het in overeenstemming daarmee toegepast. Omdat, gelet op wat onder 5.2 is overwogen, het beroep op de artikelen 8 en 14 van het EVRM faalt, faalt het beroep van [appellante] op de artikelen 7 en 21 van het EU Handvest om dezelfde redenen.

Conclusie

6. 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. J.J. van Eck, voorzitter, en mr. H. Troostwijk en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. L. Groenendijk, griffier.

w.g. Van Eck
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 28 april 2021

164-899.

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.

[...]

Artikel 14

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

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;

[...]

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 7

Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.

Artikel 21

1. Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbepelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden.

[...]

Artikel 52

[...]

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

[...]

Richtlijn langdurig ingezetenen (PB 2004 L 16, met rectificatie in PB 2006 L 169)

Artikel 3

1. Deze richtlijn is van toepassing op onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op onderdanen van derde landen die:

[...]

e. in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard, bijvoorbeeld als au pair of seizoensarbeider, of als gedetacheerd werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening, of als verlener van grensoverschrijdende diensten, of in gevallen waarin hun

verblijfsvergunning formeel beperkt is;

[...]

Rijkswet op het Nederlanderschap

Artikel 7

1. Met inachtneming van de bepalingen van dit Hoofdstuk verlenen Wij op voordracht van Onze Minister het Nederlanderschap aan vreemdelingen die daarom verzoeken.

[...]

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;

[...]

Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.13

1. De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid, verleend aan het in artikel 3.14 genoemde gezinslid van de in artikel 3.15 bedoelde hoofdpersoon, indien wordt voldaan aan alle in de artikelen 3.16 tot en met 3.22a genoemde voorwaarden.

[...]

Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap, ten tijde van belang

Paragraaf 3.1. van de toelichting op artikel 7 van de RWN

Voorafgaand aan de indiening van een verzoek om naturalisatie verstrekt de burgemeester informatie aan de verzoeker. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van IND-brochures (zie hoofdstuk Voorlichting).

[...]

- Voorts wordt de verzoeker geïnformeerd over de te betalen naturalisatiegelden. Daarbij wordt hij erop geattendeerd dat betaalde naturalisatiegelden niet worden terugbetaald in geval van afwijzing van het verzoek om naturalisatie. Zie ook de toelichting bij artikel 13, eerste lid, RWN, paragraaf 2 en 3.