

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:1764

Datum uitspraak

22 juni 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 27 december 2016 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het verzoek van [appellant] om haar het Nederlanderschap te verlenen afgewezen. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen, omdat hij de identiteit en nationaliteit van [appellant] niet met zekerheid kan vaststellen. Uit de verklaring van onderzoek van Bureau Documenten van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: Bureau Documenten) van 11 oktober 2017 volgt dat het onduidelijk is op basis van welke brondocumenten het Guinese paspoort van [appellant] is afgegeven. [appellant] heeft vervolgens een kopie uittreksel van een Guinese geboorteakte van [datum] 1991 overgelegd. Uit de verklaring van onderzoek van Bureau Documenten van 7 juni 2018 volgt dat deze geboorteakte niet bevoegd is opgemaakt en afgegeven en dat, indien deze geboorteakte het brondocument is voor het paspoort, dit paspoort frauduleus is verkregen.

Volledige tekst

202105122/1/V6.

Datum uitspraak: 22 juni 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 25 juni 2021 in zaak nr. 20/3048 in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 27 december 2016 heeft de staatssecretaris het verzoek van [appellant] om haar het Nederlanderschap te verlenen afgewezen.

Bij besluit van 25 maart 2020 heeft de staatssecretaris het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 juni 2021 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 25 maart 2020 vernietigd en de staatssecretaris opgedragen binnen zes weken een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

[appellant] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 mei 2022, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door drs. J.M. Sidler, en [appellant], bijgestaan door mr. C.F. Wassenaar, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader en het beleidskader zijn opgenomen in de bijlage en die bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.
2. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen, omdat hij de identiteit en nationaliteit van [appellant] niet met zekerheid kan vaststellen. Uit de verklaring van onderzoek van Bureau Documenten van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: Bureau Documenten) van 11 oktober 2017 volgt dat het onduidelijk is op basis van welke brondocumenten het Guinese paspoort van [appellant] is afgegeven. [appellant] heeft vervolgens een kopie uittreksel van een Guinese geboorteakte van [datum] 1991 overgelegd. Uit de verklaring van onderzoek van Bureau Documenten van 7 juni 2018 volgt dat deze geboorteakte niet bevoegd is opgemaakt en afgegeven en dat, indien deze geboorteakte het brondocument is voor het paspoort, dit paspoort frauduleus is verkregen. Op 14 juni 2019 heeft [appellant] een Guinees uittreksel register burgerlijke stand van 9 oktober 2015 met bijbehorende Guinese rechterlijke uitspraak (hierna gezamenlijk: het uittreksel) overgelegd. Bureau Documenten heeft deze documenten onderzocht en echt bevonden. Deze documenten kunnen echter volgens de staatssecretaris niet de brondocumenten zijn voor het paspoort, omdat het paspoort al op 6 augustus 2015 is afgegeven.
3. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard, omdat de staatssecretaris onvoldoende heeft gemotiveerd dat er aanleiding bestaat om te twijfelen aan de nationaliteit van [appellant]. Het door Bureau Documenten echt bevonden uittreksel is inhoudelijk gelijk aan de eerder overgelegde en vals bevonden geboorteakte, zodat volgens de rechtbank moet worden uitgegaan van de juistheid van de gegevens op de geboorteakte. Ook twijfelt de staatssecretaris volgens de rechtbank niet langer aan de identiteit van [appellant]. In dat licht mocht niet van haar worden verwacht dat zij een nieuw paspoort zou aanvragen op basis van het uittreksel, omdat dat inhoudelijk identiek is aan de vals bevonden geboorteakte. Die eis vindt de rechtbank onnodig formalistisch. Bovendien heeft de staatssecretaris niet

aannemelijk gemaakt dat het in Guinee mogelijk is om een authentiek paspoort te annuleren en vervolgens een nieuwe aan te vragen, terwijl dat volgens de rechtbank op zijn weg lag.

4. De staatssecretaris betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat [appellant] met het overleggen van het echt bevonden uittreksel haar nationaliteit heeft aangetoond. De staatssecretaris voert aan dat het uittreksel dateert van na de afgiftedatum van het paspoort zodat er nog altijd geen paspoort overgelegd is dat door de bevoegde autoriteiten aan [appellant] is verstrekt na een deugdelijk identificatieproces met overlegging van de juiste brondocumenten. Daardoor staat volgens de staatssecretaris ook niet vast dat de persoon op het uittreksel ook de persoon is die op het paspoort staat vermeld.

De staatssecretaris betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet van [appellant] mocht worden verwacht dat zij haar paspoort laat annuleren om vervolgens met het uittreksel een nieuw paspoort aan te vragen. De rechtbank gaat er volgens de staatssecretaris aan voorbij dat het volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: de RWN) en de Handleiding RWN aan de desbetreffende verzoeker is om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen. Ook is het gelet hierop aan de staatssecretaris om te beoordelen of de identiteit en nationaliteit van de desbetreffende verzoeker met de door hem overgelegde stukken zijn komen vast te staan. Verder wijst de staatssecretaris erop dat de verlening van het Nederlanderschap volgens vaste rechtspraak van de Afdeling een zaak van groot gewicht is en dat de staatssecretaris dan ook bevoegd is om op de daartoe geëigende wijze bewijs van de gestelde identiteit en nationaliteit van de desbetreffende verzoeker te verlangen. Gelet hierop mocht de staatssecretaris van [appellant] verwachten dat zij een nieuw paspoort zou overleggen dat is afgegeven op basis van het uittreksel. Bovendien heeft de rechtbank gelet op deze rechtspraak ten onrechte overwogen dat het aan de staatssecretaris is om aannemelijk te maken dat het mogelijk is om het paspoort te annuleren.

4.1. Zoals volgt uit de RWN en het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap is het aan de desbetreffende verzoeker om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen en is het aan de staatssecretaris om te beoordelen of de juistheid van de identiteit en nationaliteit van de desbetreffende verzoeker met de door hem overgelegde stukken voldoende is komen vast te staan. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:501). Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6673) is de verlening van het Nederlanderschap, wegens de daaraan verbonden gevolgen, een zaak van groot gewicht en is de staatssecretaris dan ook bevoegd om op de daartoe geëigende wijze bewijs van de gestelde identiteit en nationaliteit van de desbetreffende verzoeker te verlangen.

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 27 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2116) is een advies van Bureau Documenten een deskundigenadvies aan de staatssecretaris ten behoeve van de uitvoering van zijn bevoegdheden. Het bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs.

Als een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan. Zo nodig vraagt het orgaan de adviseur een reactie op wat over het advies is aangevoerd.

4.3. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld is de Afdeling van oordeel dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [appellant] met de door haar overgelegde documenten haar identiteit en nationaliteit niet heeft aangetoond, omdat niet is gebleken dat voorafgaande aan de afgifte van het paspoort een deugdelijk identificatieproces heeft plaatsgevonden. Op de zitting bij de rechtbank heeft [appellant] verklaard dat zij het paspoort heeft aangevraagd met het kopie uittreksel geboorteakte van 7 augustus 1991. De conclusies uit de verklaring van onderzoek van 7 juni 2018 luiden dat deze geboorteakte niet bevoegd is opgemaakt en afgegeven. Indien deze geboorteakte ten grondslag heeft gelegen aan de aanvraag van het paspoort, is het paspoort volgens Bureau Documenten frauduleus verkregen. Op vragen van [appellant] heeft Bureau Documenten deze conclusies bij brief van 8 november 2018 nader toegelicht. Hieruit volgt dat een Guinees paspoort niet wordt afgegeven op basis van alleen een kopie van een geboorteakte. Verder volgt hieruit dat uit ervaring van Bureau Documenten en uit het Algemeen Ambtsbericht Guinee van juni 2014 blijkt dat de Guinese autoriteiten niet alle fraude onderkennen en soms op basis van valse documenten echte paspoorten afgeven. De staatssecretaris heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de adviezen mede gelet op de toelichting in de brief van 8 november 2018 op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen, dat de redeneringen begrijpelijk zijn en de getrokken conclusies daarop aansluiten. In de brief van 8 november 2018 is [appellant] ook gewezen op de mogelijkheid om een contra-expertise uit te voeren. Bij brief van 21 januari 2019 heeft [appellant] echter laten weten hier van af te zien. Anders dan [appellant] voor het eerst op de zitting bij de Afdeling heeft betoogd kan de afgifte van het paspoort door de Guinese autoriteiten niet worden aangemerkt als een contra-expertise. Gelet op de hierboven beschreven bevindingen van Bureau Documenten kan aan de afgifte van het paspoort in dit geval geen doorslaggevende waarde worden toegekend. [appellant] heeft bovendien naar aanleiding van de bevindingen van Bureau Documenten geen reactie van de Guinese autoriteiten ingebracht.

De staatssecretaris heeft zich ook terecht op het standpunt gesteld dat de twijfels over het paspoort met het uittreksel niet zijn weggenomen, omdat het uittreksel dateert van na de afgifte van het paspoort, zodat dit niet als brondocument voor de afgifte van het paspoort heeft kunnen dienen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 september 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:2483](#)) onder 6.1. Daarbij overweegt de Afdeling dat gelet op de verklaring van [appellant] ter zitting dat zij het uittreksel vanuit Nederland heeft aangevraagd op basis van onder meer haar Nederlandse verblijfsvergunning en zij de getuigen die door de rechtbank in Guinee gehoord zijn over haar geboorte niet kent, niet aannemelijk is geworden dat voorafgaande aan de afgifte van het uittreksel een deugdelijk identificatieproces heeft plaatsgevonden.

Gelet op de onder 4.1 weergegeven rechtspraak is het verder aan [appellant] om bewijs te leveren van haar identiteit en nationaliteit en is het niet aan de staatssecretaris om in geval van twijfel onderzoek te doen naar de mogelijkheid om een Guinees paspoort te annuleren.

Het betoog slaagt.

5. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Het is niet nodig wat de staatssecretaris verder heeft aangevoerd te bespreken. De Afdeling beoordeelt het beroep. Daarbij bespreekt zij alleen beroepsgronden waarover de rechtbank nog geen oordeel heeft gegeven en beroepsgronden waarop na de overwegingen in hoger beroep nog moet worden beslist.

6. [appellant] betoogt in beroep dat de staatssecretaris ten onrechte niet heeft erkend dat zij

in bewijsnood verkeert, omdat zij al het mogelijke heeft gedaan om haar identiteit en nationaliteit aan te tonen. Zij voert aan dat zij naar de Guineese ambassade is geweest waar haar mondeling is medegedeeld dat het niet mogelijk is om haar paspoort te annuleren. Het ambassadepersoneel heeft volgens haar geweigerd dit op schrift te zetten. Ook bij e-mail heeft zij contact opgenomen met de ambassade, maar hier geen reactie op ontvangen. Het is bovendien volgens [appellant] niet mogelijk om naar Guinee af te reizen vanwege haar financiële situatie, de zorg voor haar kinderen en uit angst voor vrouwenbesnijdenis zoals beschreven in een door [appellant] overgelegd artikel van het Tijdschrift voor Asiel- en Migrantenrecht. De staatssecretaris is volgens [appellant] ten onrechte niet afgeweken van zijn beleid op grond van bijzondere omstandigheden zoals bedoeld in artikel 10 van de RWN.

6.1. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling (uitspraak van 1 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV2474](#)) volgt dat de verzoeker die betoogt dat hij in bewijsnood verkeert, moet aantonen dat hij al het mogelijke heeft gedaan om in het bezit te komen van de gevraagde documenten. Verder volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling (uitspraak van 18 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:483](#)) dat het enkel zonder resultaat aanschrijven van de autoriteiten van een land ontoereikend is voor het aannemen van bewijsnood.

6.2. De staatssecretaris heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat [appellant] niet heeft aangetoond dat zij al het mogelijke heeft gedaan om in het bezit te komen van de gevraagde documenten. De bezoeken en de e-mails aan de Guineese ambassade hebben niet tot enig bewijsstuk van de Guineese autoriteiten geleid dat van [appellant] niet kan worden verwacht dat zij een nieuw paspoort aanvraagt op basis van het uittreksel.

Het betoog van [appellant] dat niet van haar kan worden verlangd dat zij naar Guinee reist slaagt ook niet. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 24 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:493](#)) volgt dat, indien aan degene die een verzoek om haar het Nederlanderschap te verlenen een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd is verleend, het uitgangspunt is dat zich geen asielgerelateerde gronden voordoen waaruit volgt dat van haar niet kan worden gevergd naar haar land van herkomst te reizen om aldaar een paspoort te verkrijgen. Dat betekent echter niet dat persoonlijke omstandigheden geen enkele rol kunnen spelen bij de beoordeling van een beroep op bewijsnood. [appellant] heeft echter niet onderbouwd dat het voor haar onmogelijk is om naar Guinee af te reizen. Een algemene verwijzing naar een artikel uit het Tijdschrift voor Asiel- en Migrantenrecht is daartoe onvoldoende. Zij heeft ook niet onderbouwd dat zij vanwege de zorg voor haar kinderen of financiële situatie niet kan afreizen naar Guinee. Bovendien heeft de staatssecretaris terecht van belang geacht dat [appellant] bij de hoorzitting van 13 juni 2017 heeft verklaard in 2015 naar Guinee te zijn gereisd voor een geboorteakte en paspoort.

De staatssecretaris heeft zich verder terecht op het standpunt gesteld dat hij niet met toepassing van artikel 10 van de RWN kan afwijken van artikel 7 van de RWN.

Het betoog faalt.

7. Het beroep is ongegrond. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 25 juni 2021 in zaak nr. 20/3048;

III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. G. Kamminga, griffier.

w.g. Wissels
voorzitter

w.g. Kamminga
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 juni 2022

876

BIJLAGE

Rijkswet op het Nederlandschap

Artikel 7

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

[...]

Artikel 10

Wij kunnen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, in bijzondere gevallen het Nederlandschap verlenen met afwijking van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a, c en d, artikel 9, eerste lid, aanhef en onder c, en de termijn genoemd in artikel 11, derde, vierde en vijfde lid.

Artikel 23

1. Bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur kunnen nadere regelen worden gesteld ter uitvoering van deze Rijkswet.

[...]

Besluit verkrijging en verlies Nederlandschap

Artikel 31

1. Bij de indiening van een naturalisatieverzoek verstrekt de verzoeker betreffende zichzelf, voor zoveel mogelijk, gegevens met betrekking tot:

a. geslachtsnaam en voornaam of voornamen, onderscheidenlijk naam of namen;

b. geboortedatum, geboorteplaats en geboorteland;

[...]

e. nationaliteit of nationaliteiten;

[...]

5. De autoriteit die het naturalisatieverzoek in ontvangst neemt, alsook Onze Minister, kan verlangen dat de verzoeker de juistheid van de verstrekte gegevens bewijst door middel van

zo nodig gelegaliseerde en eventueel inhoudelijk geverifieerde documenten. [...]
Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap

7-alg. Toelichting algemeen

Paragraaf 3.5.1. Buitenlands reisdocument/aantonen bezit vreemde nationaliteit

Algemeen

De verzoeker moet in beginsel een geldig buitenlands reisdocument overleggen, inclusief alle pagina's met in- en uitreisstempels. Dit niet alleen in verband met identificatie van de verzoeker maar ook om zijn nationaliteit en verblijf te kunnen vaststellen en de in het reisdocument vermelde personalia te vergelijken met de overgelegde akte(n) van de burgerlijke stand. [...]

Paragraaf 3.5.2. Buitenlandse akten van de burgerlijke stand

De verzoeker moet in beginsel de volgende buitenlandse akten (van de burgerlijke stand) overleggen [...]

- geboorteakte van hemzelf [...]

Het belang van de buitenlandse geboorteakte in de naturalisatieprocedure is onder meer dat aan de hand daarvan de namen van de verzoeker om naturalisatie blijken naar diens eigen recht, en dat daarmee kan worden bepaald of betrokkene (al) een geslachtsnaam heeft of niet. [...]

Paragraaf 3.5.5. Bewijsnood of inwilliging met toepassing van art. 4:84 Awb: geldig buitenlands reisdocument (paspoort) en of geboorteakte

De houder van een reguliere verblijfsvergunning is op grond van artikel 7 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) en de lagere regelgeving, als hoofdregel verplicht om bij het indienen van een naturalisatieverzoek zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen. Dit moet hij doen met een gelegaliseerde of van een apostillestempel voorziene geboorteakte alsmede met een geldig buitenlands paspoort. Van deze hoofdregel wordt afgeweken als sprake is van bewijsnood dan wel als het in het individuele geval het onevenredig zou zijn om vast te houden aan de hoofdregel.

Bewijsnood akten van de burgerlijke stand

Inzake buitenlandse akten van de burgerlijke stand wordt bewijsnood aangenomen als:

- Het bewuste document nooit is opgemaakt omdat in het desbetreffende land nimmer geboorteakten worden/werden opgemaakt;
- Het bewuste document wel is opgemaakt, maar het register waarin het was opgenomen, is verloren gegaan;
- Op basis van een ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is besloten om vanwege de politieke situatie in een land (tijdelijk) niet te verlangen dat in dat land akten (of andere bewijsstukken) worden overgelegd.

Bewijsnood geldig buitenlands paspoort

Inzake een buitenlands paspoort wordt bewijsnood aangenomen als:

- Betrokkene staatloos is;
- Op basis van een ambtsbericht van BZ is besloten om vanwege de politieke situatie in een land (tijdelijk) niet te verlangen dat van dat land een geldig reisdocument wordt overgelegd.[...]