

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:1557
Datum uitspraak	9 mei 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 juni 2015 heeft de burgemeester het paspoort van [appellant] vervallen verklaard.

Volledige tekst

201700853/1/A3.

Datum uitspraak: 9 mei 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Den Haag,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 14 december 2016 in zaak nr. 16/3682 in het geding tussen:

[appellant]

en

de burgemeester van Den Haag.

Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2015 heeft de burgemeester het paspoort van [appellant] vervallen verklaard.

Bij besluit van 15 maart 2016 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 december 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 september 2017, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. C.F. Wassenaar, advocaat te Rotterdam, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. M. Wilbrink en J. Taal, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek heeft de Afdeling het onderzoek heropend teneinde bij de minister van Veiligheid en Justitie ter attentie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) om toezending van het proces-verbaal van 13 februari 2015 te vragen.

Bij brief van 20 oktober 2017 heeft de NCTV een ongeschoonde versie van het proces-verbaal van 13 februari 2015 verstrekt en daarbij met een beroep op artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) verzocht te bepalen dat uitsluitend de Afdeling daarvan kennis mag nemen.

Bij brief van 24 oktober 2017 heeft de korpschef van politie een geschoonde versie van het proces-verbaal van 13 februari 2015 verstrekt.

De Afdeling heeft het beroep van de NCTV op artikel 8:29 van de Awb zo begrepen dat dit betrekking heeft op de door de korpschef zwart gemaakte onderdelen van het proces-verbaal.

Op 6 november 2017 heeft de Afdeling in een andere samenstelling beslist dat de verzochte beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.

[appellant] en de burgemeester hebben de toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van Awb, verleend.

[appellant] en de burgemeester hebben een nadere toelichting ingediend.

Met toestemming van partijen is afgezien van een verdere behandeling ter zitting.

Overwegingen

Inleiding

1. De relevante bepalingen uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), het Vierde Protocol bij het EVRM, de Paspoortwet en de Awb zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

2. Bij brief van 30 april 2015 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het nationale paspoort van [appellant] aan de burgemeester toegezonden met het verzoek dit vervallen te verklaren. De minister heeft [appellant] op verzoek van de NCTV opgenomen in het Register Paspoortsignalering (hierna: het Register). Het paspoort was door de Politie Haaglanden ingehouden.

De burgemeester bij brief van 26 mei 2015 aan [appellant] meegedeeld dat hij voornemens

is het paspoort vervallen te verklaren.

Besluitvorming

3. Bij besluit van 25 juni 2015 heeft de burgemeester het paspoort van [appellant] vervallen verklaard. Daaraan heeft de burgemeester ten grondslag gelegd dat [appellant] staat vermeld in het Register en dat de minister heeft meegedeeld dat de signalering in dat register nog voldoet aan het gestelde in artikel 23 van de Paspoortwet. Voorts heeft [appellant], daartoe in de gelegenheid gesteld, niet binnen de gestelde termijn van acht weken gebruik gemaakt van de gelegenheid overeenstemming te bereiken als bedoeld in artikel 44, vierde lid, van de Paspoortwet, zodat niet wordt overgegaan tot teruggave van het nationale paspoort. Omdat een Nederlandse identiteitskaart op grond van artikel 46a van de Paspoortwet niet kan worden geweigerd of ingetrokken en signalering op grond van de Paspoortwet geen gevolg heeft voor het verstrekken van een Nederlandse identiteitskaart, kan aan [appellant] een document worden verstrekt waarmee hij zich kan legitimeren en waarmee hij binnen Europa kan reizen. Daarom wordt [appellant] volgens de burgemeester door het vervallen verklaren van het nationale paspoort niet onevenredig benadeeld in de zin van artikel 45, tweede lid, van de Paspoortwet.

4. Bij brief van 30 september 2015 heeft de NCTV de burgemeester desgevraagd nadere informatie verstrekt. Hij heeft medegedeeld dat het gegronde vermoeden bestaat dat [appellant] zal vertrekken naar Syrië en/of Irak om zich aan te sluiten bij een van de jihadistische strijdgroepen aldaar, die één van de grootste terroristische dreigingen vormt tegen Nederland, haar bondgenoten en aan haar bevriende mogendheden. Het vertrekken met de intentie om bij terroristische groepen aan te sluiten, training te ondergaan en gewapende strijd te leveren of ondersteunen wordt beschouwd als handeling die een bedreiging vormt voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden, aldus de NCTV. Het gegronde vermoeden is gebaseerd op een proces-verbaal van 13 februari 2015 van de politie Haaglanden.

5. Bij besluit op bezwaar van 15 maart 2016 heeft de burgemeester de vervallenverklaring van het paspoort van [appellant] gehandhaafd. Dit besluit is gebaseerd op de brief van de NCTV van 30 september 2015. De burgemeester heeft zich op het standpunt gesteld dat hij zich er alsnog in voldoende mate van heeft overtuigd, dat de gronden tot vervallenverklaring bij [appellant] nog bestaan. Hij gaat bij de beoordeling uit van een terughoudende toets. De van de NCTV verkregen informatie biedt volgens de burgemeester voldoende grondslag voor de vervallenverklaring van het paspoort van [appellant].

Hoger beroep

Gronden die het nationale recht raken

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 23 van de Paspoortwet in dit geval geen bevoegdheid biedt voor de vervallenverklaring. Volgens [appellant] ziet de bevoegdheid neergelegd in deze bepaling op het beletten van reizen naar bevriende mogendheden met de intentie om daar terroristische activiteiten te ontplooiën. Daarvan is hier geen sprake. Syrië is geen land waarmee Nederland bevriend is. Voor de veronderstelde gevaarstelling die zou bestaan na terugkeer uit Syrië, is het strafrecht het geëigende middel,

aldus [appellant]. Dat is ook jegens hem toegepast, waarbij is gebleken dat hij niet is vervolgd voor een intentie om naar Syrië af te reizen.

6.1. Uit de tekst van artikel 23 van de Paspoortwet volgt dat het gaat om handelingen die ook - en in de praktijk vooral - in niet bevriende mogendheden zullen plaatsvinden, zoals het aansluiten bij een terroristische groep in het Midden-Oosten, en het beletten daarvan. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 23 van de Paspoortwet (Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, blz. 44-45) volgt dat dit artikel is bedoeld onder meer voor de situatie dat de betrokken persoon in het buitenland handelingen zal gaan verrichten, die gericht zijn tegen de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk. De ratio van deze bepaling is gelegen in de bescherming van de staat tegen handelingen die de veiligheid en andere met de veiligheid samenhangende belangen in gevaar brengen. Naast staatsgevaarlijke activiteiten kan hierbij worden gedacht aan terroristische activiteiten, aldus de wetgever.

Zoals de rechtbank met juistheid heeft geconstateerd, ligt voornoemd motief aan de vervallenverklaring ten grondslag. De burgemeester heeft van de NCTV informatie ontvangen dat het gegronde vermoeden bestaat dat [appellant] zal vertrekken naar Syrië om zich aan te sluiten bij een van de jihadistische strijdgroepen aldaar, die één van de grootste terroristische dreigingen vormt tegen Nederland, haar bondgenoten en aan haar bevriende mogendheden. De lezing van artikel 23 van de Paspoortwet door [appellant], dat het moet gaan om het reizen naar een bevriende mogendheid met de intentie om daar terroristische activiteiten te ontplooiën, heeft de rechtbank terecht niet gevolgd. Dat hij niet is vervolgd voor een intentie om naar Syrië af te reizen, zoals [appellant] heeft aangevoerd, is in dit kader niet relevant. Uit artikel 23 van de Paspoortwet volgt niet dat een dergelijke strafrechtelijke vervolging is vereist.

Het betoog faalt.

7. Verder betoogt [appellant] dat de rechtbank heeft miskend dat geen feitelijke grondslag bestaat voor een gegronde vermoeden dat hij zich schuldig zou hebben gemaakt aan handelingen bedoeld in artikel 23 van de Paspoortwet. De enkele mededeling van de NCTV daartoe is volgens [appellant] onvoldoende. Er is ten onrechte, al dan niet met toepassing van 8:29, eerste lid, van de Awb, geen achterliggende informatie overgelegd, zoals het proces-verbaal waarop de NCTV zich heeft gebaseerd. De rechtbank heeft miskend dat de burgemeester niet heeft kunnen volstaan met een terughoudende toetsing. Volgens [appellant] is de rechtbank verder ten onrechte aan zijn beroep op de vergewisplicht, bedoeld in artikel 3:9 van de Awb, voorbijgegaan. De burgemeester dient in ieder geval na te gaan of de door de NCTV verstrekte informatie juist is. Ten onrechte heeft de burgemeester geen eigen nader onderzoek gedaan, aldus [appellant]. Voorts heeft de rechtbank miskend dat de zogenoemde onevenredige nadeelstoetsing het bepaalde in artikel 7:11 van de Awb ondermijnt. Ten onrechte is de vervallenverklaring volgens [appellant] in bezwaar niet ten volle getoetst.

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 6 juni 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA6472](#)) volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 26, thans artikel 25, van de Paspoortwet, dat de mededeling van een vermelding van een persoon in het register op het moment dat een geregistreerde een aanvraag doet voor een reisdocument pas gevolgen heeft, indien blijkt dat de gronden tot weigering of

vervallenverklaring na een hernieuwde marginale toetsing zodanig zijn dat, naar de mening van de verstreckende autoriteit, tot weigering zou moeten worden overgegaan (Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, blz. 49-50). Verder volgt uit diezelfde geschiedenis dat de minister tot taak heeft na te gaan of bij een verzoek tot opneming in het register als bedoeld in artikel 26 (thans: artikel 25) wegens het bestaan van gronden tot weigering of vervallenverklaring, is voldaan aan de voorwaarden die in de artikelen 18 tot en met 23 worden gesteld. Deze toets zal beperkt blijven tot de voorwaarden in de wet zelf, waaraan ook de verzoekende autoriteit gebonden is. In de praktijk betekent dit, dat de burgemeester dient over te gaan tot een marginale toetsing van het verzoek, aldus de wetgever. De wetgever acht het onwenselijk dat de bezwaren van de autoriteit die het verzoek doet op hun inhoud zouden worden getoetst door de autoriteit die beslist over de weigering of vervallenverklaring van het reisdocument (Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, blz. 48-49 en 63).

7.2. De hiervoor vermelde geschiedenis van de totstandkoming in acht nemend, heeft de wetgever, anders dan [appellant] voorstaat, niet beoogd dat de burgemeester ten volle toetst of [appellant] buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden. Die beoordeling is voorbehouden aan de minister die in onderhavige kwestie op de voet van artikel 23 van de Paspoortwet bevoegd is te verzoeken om vervallenverklaring van het paspoort. De beoordeling van de burgemeester in de onderhavige besluitvorming is beperkt tot de vraag of de signalering door de minister evident onjuist is (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 14 maart 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:845](#)).

7.3. Zoals de Afdeling hiervoor heeft overwogen, is de beoordeling door de burgemeester van de signalering in het register, beperkt. Niettemin dient door de burgemeester te worden gecontroleerd of de door de NCTV verstrekte informatie juist is. Dat in dit verband sprake is van een beperkte toets door de burgemeester, laat zijn verantwoordelijkheid als bevoegde autoriteit onverlet. De burgemeester had in dit geval over een ongeschoonde versie van het proces-verbaal van 13 februari 2015 moeten beschikken om aan zijn vergewisplicht te voldoen. Hetgeen de burgemeester ter zitting naar voren heeft gebracht, dat het niet de bedoeling kan zijn dat elke burgemeester over zulke geheime informatie kan beschikken, wordt door de Afdeling niet gevolgd. Dit is immers inherent aan de keuze van de wetgever om de bevoegdheid tot vervallenverklaring zoals hier aan de orde bij de burgemeester neer te leggen. Daarbij geldt dat uitgangspunt dient te zijn dat de bedoelde informatie bij een burgemeester in goede handen is. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat de burgemeester reeds heeft voldaan aan zijn vergewisplicht door inlichtingen in te winnen over de actualiteit van de paspoortsignalering en het bestaan van de gronden die aan die signalering ten grondslag liggen. De burgemeester dient immers als voor het besluit verantwoordelijke bestuursorgaan de feitelijke grondslag van de paspoortsignalering te kennen om te beoordelen of deze niet evident onjuist is.

Het betoog slaagt.

7.4. In artikel 45, tweede lid, van de Paspoortwet is dwingend bepaald dat de tot vervallenverklaring bevoegde autoriteit tot vervallenverklaring overgaat indien die autoriteit geen mededeling ontvangt dat het orgaan dat heeft verzocht om vervallenverklaring overeenstemming heeft bereikt met de betrokkene, tenzij die autoriteit van oordeel is dat de

betrokkene door de beslissing onevenredig zou worden benadeeld. Artikel 45, tweede lid, biedt derhalve geen ruimte voor een belangenafweging, maar slechts beoordelingsruimte bij de vraag of de betrokkene onevenredig benadeeld wordt door een vervallenverklaring. Voor het oordeel dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 45, tweede lid, van de Paspoortwet het bepaalde in artikel 7:11 van de Awb ondermijnt, ziet de Afdeling geen grond. De rechtbank heeft terecht beoordeeld of de burgemeester zich ten tijde van het besluit op bezwaar in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat [appellant] niet onevenredig werd benadeeld door de vervallenverklaring. Niet valt in te zien dat artikel 45, tweede lid, van de Paspoortwet aan een volledige heroverweging van het besluit van 25 juni 2015 in de weg staat. Dat op grond van artikel 7:11 van de Awb bij een ontvankelijk bezwaar een heroverweging van het bestreden besluit dient plaats te vinden, betekent niet dat een andere, meer indringende toetsingsmaatstaf dient te worden gehanteerd. Voor een volle toets van de signalering in het register door de burgemeester was daarom ook in bezwaar geen ruimte.

Het betoog faalt.

EVRM

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank zijn beroep op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) ten onrechte heeft verworpen. Niet is voldaan aan de daarin geformuleerde eisen, aldus [appellant]. Het bepaalde in artikel 23 van de Paspoortwet voldoet volgens hem niet aan de eis van voorzienbaarheid en de vervallenverklaring dient geen legitiem doel en is niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Ten slotte is de beperking volgens [appellant] onevenredig en disproportioneel in het licht van het beoogde doelcriterium.

8.1. In de door [appellant] ingeroepen uitspraken van het EHRM (Stamose tegen Bulgarije, 27 november 2012, nr. 29713/05, ECLI:CE:ECHR:2012:1127JUD002971305, Riener tegen Bulgarije, 23 mei 2006, nr. 46343/99, ECLI:CE:ECHR:2006:0523JUD004634399, Gochev tegen Bulgarije, 26 november 2009, nr. 34383/03, ECLI:CE:ECHR:2009:1126JUD003438303 en Sissanis tegen Roemenië,

25 januari 2007, nr. 23468/02, ECLI:CE:ECHR:2007:0125JUD002346802) was aan de orde de situatie dat een persoon het land niet kon verlaten. Daarvan is hier geen sprake. De vervallenverklaring heeft immers niet tot gevolg dat [appellant] Nederland niet kan verlaten. De rechtbank heeft het beroep van [appellant] op deze uitspraken reeds daarom terecht verworpen. Voorts heeft de rechtbank overwogen dat uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat het recht om een land uit te reizen beperkt kan worden door de wet indien de beperking een legitiem doel heeft, noodzakelijk, proportioneel en niet onbeperkt van duur is en bij het opleggen van de beperking een individuele beoordeling wordt verricht. Volgens de rechtbank is hier in het geval van [appellant] aan voldaan. Daarbij heeft de rechtbank van belang geacht dat de signalering elke twee jaar opnieuw wordt beoordeeld, [appellant] altijd een paspoort kan aanvragen en de burgemeester van weigering of vervallenverklaring kan afzien, dan wel een paspoort met een beperkte (territoriale) geldigheid kan afgeven indien [appellant] zwaarwegende belangen aannemelijk maakt om naar een bepaald land te kunnen reizen. De Afdeling acht voormeld oordeel van de rechtbank juist. Hetgeen [appellant] daartoe heeft aangevoerd, biedt geen grondslag voor een ander oordeel.

Het betoog faalt.

9. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het bepaalde in artikel 8, in samenhang gezien met artikel 13 van het EVRM, wordt geschonden door de vervallenverklaring. Er is geen bevredigende rechtsgang voor hen van wie het paspoort is vervallen verklaard. Daartoe heeft hij aangevoerd dat de signalering niet ten volle door de burgemeester wordt getoetst. Ook wordt niet telkens een besluit tot verlenging van de signalering en het vervallen houden van het paspoort genomen, aldus [appellant].

9.1. Zoals volgt uit hetgeen hiervoor onder overwegingen 7.2 en 7.3 is overwogen, wordt de signalering niet ten volle door de burgemeester getoetst. De beoordeling van de burgemeester is weliswaar beperkt tot de vraag of de signalering door de minister evident onjuist is, maar de burgemeester dient wel te beschikken over het proces-verbaal van 13 februari 2015. Ook [appellant] moet daarom over het, gelet op artikel 8:29 van de Awb geschoonde, proces-verbaal kunnen beschikken. Vast staat dat het proces-verbaal van 13 februari 2015 hangende de besluitvormingsprocedure en in beroep niet aan [appellant] is verstrekt. Ook de rechtbank heeft hiervan geen kennis genomen. Deze omstandigheden leiden reeds tot de conclusie dat het recht van [appellant] op effectieve rechtsbescherming, zoals bedoeld in artikel 13 van het EVRM, is geschonden.

Het betoog slaagt.

Unierecht

10. Voorts betoogt [appellant] dat de rechtbank heeft miskend dat de vervallenverklaring van zijn paspoort in strijd is met artikel 20 of 21 van het VWEU. De rechtbank heeft het bepaalde in deze artikelen ten onrechte beperkt tot het reizen binnen de EU. Als argument voert hij aan dat als hij bijvoorbeeld zou handelen in diepvriespizza's via Italië met de VS, het omwille van de goede handelscontacten noodzakelijk kan zijn dat hij naar de VS moet reizen. Dat is nu niet mogelijk, hetgeen in strijd is met het vrij verkeer van personen en goederen. [appellant] stelt hierbij verder onder verwijzing naar het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124) dat het niet nodig is dat er ook daadwerkelijk een intentie zou bestaan om buiten de EU te reizen. De in de arresten Jipa (C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396) en Gaydarov (C-430/10, ECLI:EU:C:2011:749) vermelde criteria voor de beperking van rechten binnen de EU, moeten ook gelden voor het reizen van een Unieburger buiten de EU.

10.1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en om er te verblijven. [appellant] is in het bezit van een Nederlandse identiteitskaart, die gelet op artikel 46a van de Paspoortwet niet vervallen kan worden verklaard. Die identiteitskaart is geldig in alle lidstaten van de Europese Unie. Een burger van de Europese Unie heeft op grond van artikel 4, eerste lid, van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004 L 158) met een geldige identiteitskaart het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat reeds daarom geen grond bestaat voor het

oordeel dat door de vervallenverklaring van het paspoort aan [appellant] het recht om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie te verplaatsen wordt ontzegd en aldus artikel 20 of 21 van het VWEU wordt geschonden. De rechtbank heeft daarbij verder terecht overwogen dat de door [appellant] in dit verband ingeroepen arresten van het Hof van Justitie (Jipa; C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396 en Gaydarov; C-430/10, ECLI:EU:C:2011:749) relevantie missen, nu zijn vrijheid om zich in de Europese Unie te verplaatsen niet beperkt wordt door de vervallenverklaring. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank het bepaalde in de artikelen 20 en 21 van het VWEU ten onrechte heeft beperkt tot het reizen binnen de EU. Hetgeen [appellant] daartoe heeft aangevoerd, biedt daarvoor geen grondslag, reeds omdat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij gebruik maakt van het vrij verkeer binnen de EU waarvoor reizen buiten de EU noodzakelijk zou zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

11. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. De Afdeling zal, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen onder 7.3 en 9.1, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het beroep gegrond verklaren en het besluit vernietigen.

In stand laten rechtsgevolgen

12. De Afdeling zal in verband met het bepaalde in artikel 8:41a van de Awb uit het oogpunt van finale geschillenbeslechting bezien of aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 15 maart 2016 met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten.

13. Na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb te hebben kennis genomen van het proces-verbaal van 13 februari 2015, overweegt de Afdeling als volgt.

13.1. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat over hem ten onrechte een gegrond vermoeden is aangenomen. Dat de inhoud van het proces-verbaal van 13 februari 2015 een gegrond vermoeden niet rechtvaardigt, zoals [appellant] in zijn schriftelijke zienswijze gemotiveerd heeft aangevoerd, wordt daarmee door de Afdeling niet gevolgd. De Afdeling constateert na kennisneming van het door de NCTV vertrouwelijk overgelegde proces-verbaal van 13 februari 2015 dat het proces-verbaal voldoende grondslag biedt voor het vermoeden dat [appellant] zal vertrekken naar Syrië en/of Irak om zich aan te sluiten bij een van de jihadistische strijdgroepen aldaar, die één van de grootste terroristische dreigingen vormt tegen Nederland, haar bondgenoten en aan haar bevriende mogendheden. Uit het proces-verbaal blijkt onder meer dat [appellant] zich in een radicaal jihadistische omgeving ophield en hem op 6 februari 2015 bij de grens van Griekenland met Turkije de toegang tot Turkije werd geweigerd. Hij was samen met een persoon van wie bij de politie bekend is dat deze radicaal jihadistische opvattingen heeft van het Islamitische geloof. Beiden waren naast de reguliere toeristische bagage in het bezit van één slaapzak en € 6.000,00. De burgemeester heeft terecht geen aanleiding gezien aan de door de NCTV in de brief van 30 september 2015 verstrekte informatie te twijfelen.

13.2. [appellant] heeft de mogelijkheid gehad om te proberen overeenstemming te bereiken, als bedoeld in artikel 45, tweede lid, van de Paspoortwet en heeft tegen de

vervallenverklaring rechtsmiddelen ingesteld. Voorts heeft hij met de geschoonde versie van het proces-verbaal van 13 februari 2015 zoveel mogelijk gegevens uit het proces-verbaal zelf kunnen controleren. Verdere controlemogelijkheden worden in dit geval begrensd door het belang van de veiligheid van de Staat en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de in het proces-verbaal genoemde personen. Daarentegen heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb wel een volledige rechterlijke toetsing plaatsgehad. De procedure in de Paspoortwet is onder deze omstandigheden met voldoende waarborgen omkleed. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het recht van [appellant] op effectieve rechtsbescherming, zoals bedoeld in artikel 13 van het EVRM, wordt geschonden.

14. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding de rechtsgevolgen van het besluit van 15 maart 2016 in stand te laten.

Proceskosten

15. De burgemeester dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 14 december 2016 in zaak nr. 16/3682;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de burgemeester van Den Haag van 15 maart 2016, kenmerk B.3.15.2287.001;

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

VI. veroordeelt de burgemeester van Den Haag tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.254,50 (zegge: tweeduizendtweehonderdvierenvijftig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de burgemeester van Den Haag aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 418,00 (zegge: vierhonderdachttien euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Ley-Nell, griffier.

w.g. Polak w.g. Ley-Nell
voorzitter griffier

597.

BIJLAGE

VWEU

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.

Artikel 21

1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.
2. Indien een optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om deze doelstelling te verwezenlijken en de Verdragen niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, kunnen het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure bepalingen vaststellen die de uitoefening van de in

lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken.

3. Ter verwezenlijking van dezelfde doelstellingen als in lid 1 genoemd en tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, kan de Raad, volgens een bijzondere

wetgevingsprocedure, maatregelen inzake sociale zekerheid en sociale bescherming vaststellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.

EVRM

Artikel 8. Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 13. Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

Paspoortwet

Artikel 9

1. Iedere Nederlander heeft binnen de grenzen bij deze wet bepaald, recht op een nationaal paspoort, geldig voor tien jaren en voor alle landen.

Artikel 23

Weigering of vervallenverklaring kan geschieden op verzoek van

Onze Minister die het aangaat, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden.

Artikel 25, zoals dit luidde tot 1 maart 2017,

1. De autoriteiten, bedoeld in de artikelen 18 tot en met 24, richten het verzoek tot weigering onderscheidenlijk vervallenverklaring onder vermelding van de bezwaren die tegen een persoon bestaan en de gronden die hebben geleid tot het vermoeden, bedoeld in artikel 18 en de artikelen 20 tot en met 24, aan Onze Minister, onderscheidenlijk de Gouverneur.
2. Indien deze gronden zijn vervallen, geeft de autoriteit die een verzoek als bedoeld in het eerste lid heeft gedaan Onze Minister, onderscheidenlijk de Gouverneur, daarvan onverwijld

kennis. De Gouverneur draagt zorg, dat de aan hem gedane mededeling dat de gronden zijn vervallen, onverwijld ter kennis komt van Onze Minister.

3. Onze Minister onderscheidenlijk de Gouverneur vermeldt, indien een verzoek als bedoeld in het eerste lid voldoet aan de voorwaarden van een van de artikelen 18 tot en met 24, de persoon op wie het verzoek betrekking heeft dan wel de persoon ten aanzien van wie bij hem, onderscheidenlijk de Gouverneur, gronden tot weigering of vervallenverklaring bestaan, in een door Onze Minister bij te houden register. In dat geval vermeldt dit register geen andere gegevens van de betrokken persoon dan die, bedoeld in artikel 3, vanwege welke autoriteit, krachtens welke bepaling van paragraaf 1 van dit hoofdstuk en om welke reden de betrokken persoon in het register is vermeld, alsmede de datum van vermelding in het register.

4. Onze Minister, onderscheidenlijk de Gouverneur, deelt de autoriteiten die bevoegd zijn een reisdocument te verstrekken dan wel in te houden, mede, aan welke personen die ingevolge het bepaalde in het derde lid in het register zijn vermeld, een reisdocument kan worden geweigerd, dan wel van wie het reisdocument moet worden ingehouden. De autoriteiten die bevoegd zijn een reisdocument te verstrekken dan wel in te houden, houden een administratie bij van de mededelingen die zij op grond van de vorige volzin ontvangen.

5. Onze Minister verwijdt onverwijld een vermelding als bedoeld in het derde lid uit het register, indien hij een kennisgeving als bedoeld in het tweede lid heeft ontvangen of indien twee jaar nadat een verzoek als bedoeld in het eerste lid is gedaan een zodanige kennisgeving niet is ontvangen, dan wel zodra de gronden ten aanzien van de betrokken personen bij Onze Minister onderscheidenlijk de Gouverneur niet meer bestaan. Hij geeft daarvan terstond kennis aan de autoriteiten aan wie hij de mededeling als bedoeld in het vierde lid heeft gedaan. Deze autoriteiten verwijderen terstond nadat zij een kennisgeving als bedoeld in de vorige volzin hebben ontvangen de vermelding uit de administratie, bedoeld in het vierde lid.

Artikel 44

1. Bevoegd tot weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten op de gronden genoemd in hoofdstuk III zijn de autoriteiten die ingevolge artikel 40 bevoegd zijn tot verstrekking daarvan.

2. Zodra een tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit een aanvraag in behandeling neemt betreffende een persoon ten aanzien van wie een mededeling als bedoeld in artikel 25, vierde lid, is gedaan, dan wel een ingevolge artikel 52 of 53 ingehouden reisdocument heeft ontvangen, overtuigt hij zich ervan of de gronden tot weigering of vervallenverklaring ten aanzien van betrokkene nog bestaan.

3. Op verzoek van de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit zendt Onze Minister onderscheidenlijk de Gouverneur aan deze de in het register opgenomen gegevens van de betrokkene toe.

4. Indien de gronden tot weigering of vervallenverklaring nog blijken te bestaan, deelt de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit de aanvrager respectievelijk de houder terstond doch in ieder geval binnen vier weken na de aanvraag onderscheidenlijk de

inhouding mede dat hij voornemens is de verstrekking van het aangevraagde reisdocument te weigeren dan wel het ingehouden reisdocument vervallen te verklaren, tenzij de aanvrager respectievelijk de houder hem binnen twee weken verzoekt de beslissing gedurende acht weken aan te houden, ten einde met de autoriteit bij wie de gronden bestaan een zodanige overeenstemming te bereiken dat tot verstrekking van het aangevraagde reisdocument of teruggave van het ingehouden reisdocument dan wel verstrekking van een reisdocument, waarvan de geldigheidsduur onderscheidenlijk de territoriale geldigheid beperkter is dan de bij of krachtens de wet vastgestelde, kan worden overgegaan.

Artikel 45

1. Indien binnen de periode van acht weken, bedoeld in artikel 44, vierde lid, door de autoriteit bij wie de gronden tot weigering of vervallenverklaring bestaan aan de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit wordt medegedeeld, dat overeenstemming is bereikt met de aanvrager respectievelijk de houder, dan wel indien de gronden bij de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit zelf bestaan, door deze een dergelijke overeenstemming is bereikt, wordt zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken overeenkomstig de bereikte overeenstemming het aangevraagde reisdocument verstrekt of het ingehouden reisdocument teruggegeven dan wel het reisdocument, waarvan de geldigheidsduur onderscheidenlijk de territoriale geldigheid beperkter is dan de bij of krachtens de wet vastgestelde, verstrekt.

2. Indien binnen de periode van acht weken, bedoeld in artikel 44, vierde lid, geen mededeling wordt gedaan als bedoeld in het eerste lid, dan wel de aanvrager respectievelijk de houder geen verzoek doet als bedoeld in artikel 44, vierde lid, gaat de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit tot weigering of vervallenverklaring over, tenzij hij van oordeel is dat de aanvrager respectievelijk de houder door deze beslissing onevenredig zou worden benadeeld. In dat geval verstrekt de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit na overleg met de autoriteit bij wie de gronden tot weigering of vervallenverklaring bestaan het aangevraagde reisdocument of geeft hij het ingehouden reisdocument terug dan wel verstrekt hij een reisdocument, waarvan de geldigheidsduur onderscheidenlijk de territoriale geldigheid beperkter is dan de bij of krachtens de wet vastgestelde.

3. De tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit doet van zijn beslissing, bedoeld in het tweede lid, onverwijld mededeling aan Onze Minister onderscheidenlijk de Gouverneur. Bij deze mededeling vermeldt hij het oordeel van de autoriteit bij wie de gronden tot weigering of vervallenverklaring bestaan. De Gouverneur draagt zorg dat de aan hem gedane mededeling ter kennis komt van Onze Minister. Onze Minister neemt deze mededeling op in het register, bedoeld in artikel 25, derde lid.

Artikel 46

1. De beschikking tot weigering of vervallenverklaring wordt zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na het verstrijken van de termijn, bedoeld in artikel 45, tweede lid, gegeven. In de openbare lichamen, Aruba, Curaçao en Sint Maarten wordt de beschikking schriftelijk aan de aanvrager, onderscheidenlijk de houder bekendgemaakt.

Artikel 46a, zoals dit luidde tot 1 maart 2017,

Een Nederlandse identiteitskaart kan niet worden geweigerd of vervallen verklaard.

Awb

Artikel 3:9

Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Artikel 7:11

1. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.
2. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Artikel 8:29

1. Partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven dan wel stukken over te leggen, kunnen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de bestuursrechter mededelen dat uitsluitend hij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.
2. Gewichtige redenen zijn voor een bestuursorgaan in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting zou bestaan een verzoek om informatie, vervat in de over te leggen stukken, in te willigen.
3. De bestuursrechter beslist of de in het eerste lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.
4. Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.
5. Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, kan hij slechts met toestemming van de andere partijen mede op de grondslag van die inlichtingen onderscheidenlijk die stukken uitspraak doen. Indien de toestemming wordt geweigerd, wordt de zaak verwezen naar een andere kamer.

Artikel 8:72

3. De bestuursrechter kan bepalen dat:
 - a. de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk in stand blijven, of
 - b. zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.

