

# ECLI:NL:RVS:2024:3123

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	31-07-2024
Datum publicatie	31-07-2024
Zaaknummer	202203350/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 april 2018 heeft de minister van Buitenlandse Zaken geweigerd de aanvraag van [appellant] om afgifte van een laissez-passer in behandeling te nemen. [appellant] is geboren in Egypte en heeft door geboorte de Egyptische nationaliteit verkregen. Nadat hij zich in Nederland heeft gevestigd, heeft hij in 1986 de Nederlandse nationaliteit verkregen. De minister heeft geweigerd de aanvraag van [appellant] om afgifte van een laissez-passer in behandeling te nemen, omdat hij het Nederlanderschap heeft verloren. [appellant] heeft namelijk van 2005 tot en met 2015 onafgebroken in Egypte gewoond. In hoger beroep is aan de orde of die tienjaarstermijn tijdig is gestuit en of de gevolgen van het niet in behandeling nemen van de aanvraag onevenredig zijn.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2024/165

## Uitspraak

202203350/1/A3.

Datum uitspraak: 31 juli 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats]

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 19 april 2022 in zaak nr. 21/1266 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Buitenlandse Zaken.

Procesverloop

Bij besluit van 26 april 2018 heeft de minister geweigerd de aanvraag van [appellant] om afgifte van een laissez-passer in behandeling te nemen.

Bij besluit van 21 januari 2021 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 april 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 april 2024, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. M. Krikke, advocaat te Bussum, en de minister van Buitenlandse Zaken, vertegenwoordigd door mr. I.S. IJserinkhuijsen en mr. L.H.T. Geuzendam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is geboren in Egypte en heeft door geboorte de Egyptische nationaliteit verkregen. Nadat hij zich in Nederland heeft gevestigd, heeft hij in 1986 de Nederlandse nationaliteit verkregen. De minister heeft geweigerd de aanvraag van [appellant] om afgifte van een laissez-passer in behandeling te nemen, omdat hij het Nederlanderschap heeft verloren. [appellant] heeft namelijk van 2005 tot en met 2015 onafgebroken in Egypte gewoond. In hoger beroep is aan de orde of die tienjaarstermijn tijdig is gestuit en of de gevolgen van het niet in behandeling nemen van de aanvraag onevenredig zijn.
2. Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft overwogen dat de tienjaarstermijn niet is gestuit na de paspoortaanvraag in 2014 en de poging van [appellant] om onder voorwaarden toegang tot Nederland te verkrijgen met als doel om zijn openstaande gevangenisstraf alsnog in Nederland uit te zitten. Ook heeft [appellant] geen aanleiding gezien de tienjaarstermijn op een andere manier te stuiten, bijvoorbeeld via een aanvraag voor een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap. Dat hij stelt dat hij onvoldoende van deze andere procedure afwist, komt voor zijn rekening en risico. Te meer nu [appellant] wist dat, gelet op de openstaande signalering en het voornemen tot weigering, geen Nederlands paspoort aan hem zou worden verstrekt en hij de nieuwe aanvraag pas in april 2018 heeft ingediend. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de minister uit het IND-advies heeft mogen concluderen dat tijdens het verlies van het Nederlanderschap op 9 april 2015 geen sprake was van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie tussen [appellant] en zijn familieleden. Daarom leverde het verlies van het Unieburgerschap geen strijd op met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) en kan het verlies van het Unieburgerschap op voormelde datum niet als onevenredig worden beschouwd. Volgens de rechtbank heeft de minister zich voorts terecht op het standpunt gesteld dat de verliesregel van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: de RWN) door het Hof van Justitie rechtmatig is bevonden en niet in strijd is met het Unierecht. Hoewel de rechtbank, anders dan de minister, van oordeel is dat de omstandigheden die hebben geleid tot het verlies van het Nederlanderschap een rol kunnen spelen bij de evenredigheidstoets, maakt dit de uitkomst in het besluit op bezwaar niet anders. De redenen die hebben gemaakt dat de geldende termijn niet is gestuit liggen in de risicosfeer van [appellant]. Hierbij is volgens de rechtbank van belang dat in de genoemde verliesgrond besloten ligt dat het ongebruikt laten van de mogelijkheden om de verliestermijn te stuiten de in verhouding verstrekkende consequentie heeft dat het Nederlanderschap en daarmee het Unieburgerschap voor de betrokkene verloren gaat. Dit is dan op zichzelf niet als een bijzondere omstandigheid aan te merken die zwaar kan wegen in de evenredigheidstoets.

Gronden

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank er ten onrechte van is uitgegaan dat de tienjaarstermijn niet is gestuit. Daartoe voert hij aan dat de tienjaarstermijn is gestuit omdat er nooit op zijn paspoortaanvraag is beslist en de rechtbank nooit meer heeft gereageerd op zijn verzoek om toestemming om onder voorwaarden toegang tot Nederland te verkrijgen met als doel om de openstaande gevangenisstraf alsnog uit te zitten. Hierdoor staan deze procedures nog altijd open. Bovendien had de minister in 2014, gelet op de werkinstructie WI 2020/7 "Evenredigheidstoets op verlies Unieburgerschap na van rechtswege verlies Nederlanderschap", kunnen vaststellen dat hij Nederlander was ten tijde van zijn aanvraag, waardoor de tienjaarstermijn was gestuit en zou hij dat in deze procedure alsnog kunnen doen. [appellant] wijst op de bijzondere situatie waarin hij zich bevond.
- 4.1. Uit artikel 15, vierde lid, van de RWN blijkt uitdrukkelijk dat de tienjaarstermijn van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, van de RWN alleen gestuit kan worden door de verstrekking van een Nederlands reisdocument of een verklaring omtrent bezit van het Nederlanderschap. Een aanvraag kan de genoemde termijn dan ook niet stuiten. Bij de toepassing van artikel 15, vierde lid van de RWN speelt verder geen rol wat de reden is dat geen Nederlands reisdocument is verstrekt.

4.2. Voor zover [appellant] betoogt dat de minister in 2014 in het kader van zijn paspoortaanvraag zijn Nederlanderschap had kunnen vaststellen waardoor de tienjaarstermijn zou zijn gestuit, overweegt de Afdeling dat dat geen separate besluitvorming is, maar tot uiting komt in de beslissing op de paspoortaanvraag. De Afdeling heeft in de uitspraak van 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2695, onder 5 tot en met 5.2, geoordeeld dat er geen specifiek wettelijk voorschrift bestaat waaraan de minister de bevoegdheid kan ontleen om een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap, die niet valt onder artikel 15, vierde lid, van de RWN, te verlenen. Ook heeft [appellant] geen verklaring overgelegd van de minister van Buitenlandse Zaken die beschouwd kan worden als een bewijs van Nederlanderschap, bedoeld in artikel 61, eerste lid, onder c, van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap. De tienjaarstermijn kan verder worden gestuit op het moment van afgifte van het Nederlands reisdocument, maar er is in dit geval niet beslist op de paspoortaanvraag uit 2014. [appellant] heeft ook geen verzoek bij de rechtbank Den Haag ingediend tot vaststelling van zijn Nederlanderschap als bedoeld in artikel 17 van de RWN. De tienjaarstermijn, die verliep op 9 april 2015, is dan ook niet gestuit.

4.3. Het betoog slaagt niet.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het verlies van het Unieburgerschap op 9 april 2015 onevenredige gevolgen voor hem heeft. Daartoe voert hij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister uit het IND-advies van 15 oktober 2020 mocht concluderen dat tijdens het verlies van het Nederlanderschap op 9 april 2015 geen sprake was van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie tussen [appellant] en zijn familieleden. De rechtbank heeft niet onderkend dat hij wel degelijk heeft aangetoond dat hij zijn rechten als Unieburger ten tijde van het verlies in 2015 wilde uitoefenen. Hij wilde immers zijn openstaande straf alsnog in Nederland ondergaan om verder te kunnen met zijn leven in Nederland, wat ook onder artikel 7 van het Handvest valt. Voorts heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de nog openstaande paspoortprocedure niet als een bijzondere omstandigheid is aan te merken die zwaar weegt in de evenredigheidstoets. Hij wilde zijn Unierechten uitoefenen om zijn resterende straf uit te zitten door naar Nederland te komen. Maar hij kon echter niet naar Nederland komen omdat hij gesignaleerd stond, vanwege de openstaande straf, terwijl de procedures om dit te effectueren door de overheid niet voortvarend of juist zijn afgehandeld. Verder wijst [appellant] op werkinstructie WI 2022/6, waarin staat dat de (on-)mogelijkheid om het verlies van het Nederlanderschap te stuiten een factor kan zijn die mogelijk wijst op onevenredige gevolgen van het verlies van Unierechten. De rechtbank heeft volgens [appellant] niet onderkend dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom uit de overgelegde stukken en de verklaringen tijdens de hoorzitting niet zou blijken dat hij zijn rechten als Unieburger ten tijde van de intrekking wilde uitoefenen.

5.1. Voor een geslaagd beroep op het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel is vereist dat de betrokkene gevolgen ondervindt die in de sfeer van het Unierecht liggen. Het Hof wijst in het arrest van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., ECLI:EU:C:2019:189, (hierna: het Tjebbes-arrest) in dit verband onder meer op de volgende relevante aspecten: de door het Handvest gewaarborgde rechten, waaronder het recht op eerbiediging van het familie en gezinsleven (punt 45 van het Tjebbes-arrest) en de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten en de mogelijkheid daar beroepsactiviteiten te verrichten (punt 46). Bij die evenredigheidstoets dienen niet alleen de gevolgen van het verlies van het Nederlanderschap die zich op dat moment reeds hadden gemanifesteerd, te worden betrokken, maar ook de gevolgen die op dat moment redelijkerwijs voorzienbaar waren. Niet bedoeld zijn de gevolgen die hypothetisch zijn of waarvan niet vaststaat dat zij zich zullen voordoen. Zie de uitspraak van 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, onder 11.2. In die uitspraak is overwogen dat als toetsingsmoment dient te gelden het moment van verlies van het Nederlanderschap, dat wil zeggen het moment waarop de tienjaarstermijn is verstreken.

Uit artikel 52, derde lid, van het Handvest volgt dat voor zover het 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 Handvest correspondeert artikel 7 van het Handvest met artikel 8 van het EVRM. Het is vaste rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens dat voor het bestaan van beschermenswaardig familieleven tussen ouders en meerderjarige kinderen sprake moet zijn van further elements of dependency, involving more than normal emotional ties (zie bijvoorbeeld het arrest Azerkane tegen Nederland van 2 juni 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0602JUD000313816).

5.2. [appellant] betoogt dat hij ten tijde van het verliesmoment het voornemen had om naar Nederland te komen om zijn straf uit te zitten, zodat hij weer kan verblijven bij zijn dochter en zijn kleinzoons kan ontmoeten.

De wens om de openstaande gevangenisstraf in Nederland uit te zitten raakt het Unierecht echter niet. Deze gevangenisstraf is door een Nederlandse rechter opgelegd. Deze straf moet in Nederland worden uitgezeten en niet in één van de andere lidstaten. Daarom valt het voornemen om in Nederland een gevangenisstraf uit te zitten niet onder de uitoefening van Unierechten. Vergelijk het arrest van het Hof van 16 januari 2014, Onuekwere, ECLI:EU:C:2014:13, paragraaf 22 en 26. Uit dat arrest volgt dat in de gevangenis doorgebrachte perioden niet worden meegeteld als legaal verblijf voor de verwerving van een duurzaam verblijfsrecht in een EU-gastland.

[appellant] heeft verder niet aannemelijk gemaakt dat het familieleven dat hij na het uitzitten van zijn gevangenisstraf beoogt uit te oefenen, beschermenswaardig familieleven is in de zin van artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het Handvest. Het familieleven tussen ouders en meerderjarige kinderen en tussen grootouders en kleinkinderen wordt namelijk alleen beschermd als er sprake is van bijkomende elementen van afhankelijkheid. Niet is gebleken of aannemelijk gemaakt dat daar in het geval van [appellant] sprake van is. Zie de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1188.

Er zijn dan ook geen voorzienbare gevolgen voor het familieleven of beroepsleven vanuit het oogpunt van het Unierecht. Het verlies van het Nederlanderschap - en dus het Unieburgerschap - van rechtswege is daarom niet onevenredig.

5.3. Het betoog slaagt niet.

Verzoek om schadevergoeding

6. Verder heeft [appellant] verzocht om vergoeding van schade wegens overschrijding van de redelijke termijn.

6.1. De redelijke termijn, die uitgangspunt is voor de afdoening van bestuursrechtelijke geschillen die bestaan uit een bezwaarprocedure en twee rechterlijke instanties, is in dit geval vier jaar. De redelijke termijn vangt aan op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen. Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:155, onder 6.2.

6.2. [appellant] heeft op 13 mei 2018 een bezwaarschrift tegen het besluit van 26 april 2018 ingediend. De redelijke termijn is daarom op 13 mei 2018 aangevangen. Dat betekent dat de redelijke termijn afliep op 13 mei 2022. Dit betekent dat in deze procedure de redelijke termijn is overschreden. Deze uitspraak is van 31 juli 2024. Dat betekent dat de redelijke termijn met 26,5 maand is overschreden.

6.3. De behandeling van het bezwaar mag ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren. Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:176, onder 5.1.

6.4. De bestuurlijke fase heeft geduurd van 13 mei 2018 tot het besluit op bezwaar van 21 januari 2021. Dit is een periode van 32 maanden. De bestuurlijke fase mag maximaal 6 maanden duren. De redelijke behandelingsduur is in de bestuurlijke fase dus met 26 maanden overschreden.

6.5. De rechtbank heeft het tegen het besluit van 21 januari 2021 ingestelde beroep op 15 februari 2021 ontvangen. De rechtbank heeft bij uitspraak van 19 april 2022 op het beroep beslist. De Afdeling heeft het door [appellant] ingestelde hoger beroep ontvangen op 27 mei 2022. Met de uitspraak van 31 juli 2024 heeft de rechterlijke fase 3 jaar en 5,5 maand geduurd. De rechterlijke fase mag maximaal 3,5 jaar duren. De redelijke behandelingsduur in de rechterlijke fase is dus niet overschreden. De overschrijding van de redelijke termijn is daarom volledig aan de minister toe te rekenen.

6.6. De minister heeft de besluitvorming in bezwaar aangehouden in afwachting van de beantwoording van de door de Afdeling gestelde prejudiciële vragen die relevant zou zijn voor de beslissing op het door [appellant] gemaakte bezwaar. Bij brief van 17 september 2018 heeft de minister voorgesteld de beslissing op het door [appellant] gemaakte bezwaar aan te houden totdat de Afdeling uitspraak heeft gedaan naar aanleiding van de voor deze zaak relevante beantwoording van prejudiciële vragen door het Hof. [appellant] heeft hier per e-mailbericht van 17 september 2018 mee ingestemd. Dit e-mailbericht is aan te merken als instemming met verder uitstel als bedoeld in artikel 7:10, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Bij arrest van 12 maart 2019 heeft het Hof de eerder door de Afdeling gestelde

prejudiciële vragen beantwoord (ECLI:EU:C:2019:189). Op 12 februari 2020 heeft de Afdeling uitspraak gedaan naar aanleiding van die beantwoording (ECLI:NL:RVS:2020:423).

6.7. De periode waarover instemming met uitstel van het nemen van een besluit op bezwaar bestond, blijft bij de beoordeling van de vraag of de redelijke termijn is overschreden buiten beschouwing. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2689, onder 9.4. De periode van uitstel tussen 17 september 2018 en 12 februari 2020 bedraagt 17 maanden. Dat betekent dat met aftrek van deze periode de redelijke termijn in de bezwaarfase met 9 maanden is overschreden. De Afdeling zal, uitgaande van een forfaitair tarief van 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, de schadevergoeding voor [appellant] vaststellen op een bedrag van 1.000,00, als vergoeding voor de door hem geleden immateriële schade

6.8. Het verzoek van [appellant] om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt toegewezen.

#### Conclusie

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak wordt bevestigd.

8. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden voor de behandeling van het hoger beroep. De minister moet de gemaakte proceskosten voor het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn vergoeden. Voor het indienen van het verzoek wordt 1 punt toegekend, met een wegingsfactor 0,5.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de minister van Buitenlandse Zaken om aan [appellant] te betalen een vergoeding voor immateriële schade van 1.000,00;

III. veroordeelt de minister van Buitenlandse Zaken tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 437,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. C.H. Bangma en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Van Altena

voorzitter

w.g. Van Deventer-Lustberg

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 juli 2024

1105

#### BIJLAGE

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

##### Artikel 7

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

##### 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.

Rijkswet op het Nederlanderschap

Zoals deze luidde tot 1 oktober 2023

#### Artikel 15

1. Het Nederlandschap gaat voor een meerderjarige verloren:

[]

c. indien hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van dertien jaar in het bezit van beide nationaliteiten zijn hoofdverblijf heeft buiten Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en buiten de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is, anders dan in een dienstverband met Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten dan wel met een internationaal orgaan waarin het Koninkrijk is vertegenwoordigd, of als echtgenoot van of als ongehuwde in een duurzame relatie samenlevend met een persoon in een zodanig dienstverband;

[]

4. De periode, bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt gestuit door de verstrekking van een verklaring omtrent het bezit van het Nederlandschap dan wel van een reisdocument, Nederlandse identiteitskaart of vervangende Nederlandse identiteitskaart in de zin van de Paspoortwet. []

#### Artikel 17

1. Een ieder die, buiten een bij enige in een der delen van het Koninkrijk gevestigde rechterlijke instantie of een in administratief beroep aanhangige zaak, daarbij onmiddellijk belang heeft, kan bij de rechtbank Den Haag of, indien hij in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba woonachtig is, bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een verzoek indienen tot vaststelling van zijn Nederlandschap of tot vaststelling dat hij het Nederlandschap niet bezit. Het verzoek kan ook strekken tot de vaststelling dat de betrokkene op een bepaald tijdstip het Nederlandschap al dan niet bezat.

[]

Besluit verkrijging en verlies Nederlandschap

Zoals dit luidde tot 1 januari 2015

#### Artikel 61

1. Als verklaring omtrent het bezit van het Nederlandschap, bedoeld in artikel 15, vierde lid van de Rijkswet en in artikel V, tweede lid van de Rijkswet van 21 december 2000, Stb. 618, tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlandschap, geldt:

a. de onherroepelijke rechterlijke beschikking waarbij het Nederlandschap is vastgesteld;

b. een uittreksel uit de basisadministratie, waaruit blijkt dat de betrokkene als Nederlander is aangemerkt; of

c. een verklaring afgegeven door het hoofd van de diplomatieke of consulaire post, waaruit blijkt dat de betrokkene Nederlander is.