

JV 2015/4 RvS, 08-10-2014, 201401282/1/V6, ECLI:NL:RVS:2014:3639
Naturalisatie, Sierra-Leone, Bewijsnood

Publicatie	JV 2015 afl. 1
Publicatiedatum	08 januari 2015
College	RvS
Uitspraakdatum	08 oktober 2014
Rolnummer	201401282/1/V6 LJN ECLI:NL:RVS:2014:3639
Rechter(s)	mr. Parkins-de Vin mr. Troostwijk mr. Hent
Partijen	De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, appellant, gemachtigde: mr. A.J.M. Magram-Tetteroo, tegen de uitspraak in zaak nr. 13/3900 van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 20 december 2013 in het geding tussen A., gemachtigde: mr. A.J. van der Werff-Dost, en de staatssecretaris.
Noot	prof.mr. Y.E. Schuurmans
Trefwoorden	Naturalisatie, Sierra-Leone, Bewijsnood, Awb - 1:3 lid 4 Awb - 4:2 lid 2
Regelgeving	RWN - 7 lid 1 RWN - 23 BvvN - 31

» Samenvatting

Naturalisatie; verzoeker heeft niet aangetoond dat hij de juiste procedure heeft gevolgd ter verkrijging van een paspoort; bewijsnood en bewijsbeleid.

De rechtbank heeft niet onderkend dat A. met de door hem overgelegde stukken niet heeft aangetoond dat hij bij de ambassade om het in het ambtsbericht genoemde paspoortaanvraagformulier heeft gevraagd, waarmee een paspoort in Freetown kan worden aangevraagd. In de verklaringen van de ambassade van 10 mei 2013 staat niet dat hij om dat formulier heeft gevraagd en evenmin dat het desbetreffende formulier aldaar niet kan worden verkregen. Voor het oordeel dat de in het ambtsbericht beschreven werkwijze in de praktijk niet door de ambassade wordt gevolgd, bestaat onder deze omstandigheden geen grond.

Het betoog van A., dat de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat hij niet heeft aangetoond dat hij al het mogelijke heeft gedaan om in het bezit te komen van de gevraagde documenten, faalt. A. heeft immers niet aangetoond dat hij de juiste procedure heeft gevolgd ter verkrijging van een paspoort.

» Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 28 november 2012 heeft de staatssecretaris het verzoek van [wederpartij] om hem het

Nederlanderschap te verlenen (hierna: het verzoek), afgewezen.

Bij besluit van 29 mei 2013 heeft de staatssecretaris het daartegen door [wederpartij] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 december 2013 heeft de rechtbank het daartegen door [wederpartij] ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en de staatssecretaris opgedragen een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld. [wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 juli 2014, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A.J.M. Magram-Tetteroo, werkzaam bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie, en [wederpartij], bijgestaan door mr. A.J. van der Werff-Dost, advocaat te Utrecht, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: de RWN) wordt, met inachtneming van de bepalingen van hoofdstuk 4 van deze wet, aan vreemdelingen die daarom verzoeken het Nederlanderschap verleend.

Ingevolge artikel 23 kunnen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regelen worden gesteld ter uitvoering van de RWN.

Ingevolge artikel 31, eerste lid, aanhef en onder a, b en e, van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (hierna: het Besluit) verstrekt de verzoeker bij de indiening van het naturalisatieverzoek betreffende zichzelf, voor zoveel mogelijk, gegevens met betrekking tot zijn geslachtsnaam en voornaam of voornamen, geboortedatum, geboorteplaats en geboorteland, en nationaliteit.

Ingevolge het vijfde lid kan de autoriteit die het naturalisatieverzoek in ontvangst neemt, alsook de staatssecretaris, verlangen dat de verzoeker de juistheid van de verstrekte gegevens bewijst door middel van zo nodig gelegaliseerde en eventueel inhoudelijk geverifieerde documenten.

Uit de RWN en de Handleiding voor de toepassing van de RWN (hierna: de Handleiding) volgt dat het aan de desbetreffende verzoeker is om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen en dat het aan de staatssecretaris is om te beoordelen of de identiteit en nationaliteit van de desbetreffende verzoeker met de door hem overgelegde stukken zijn komen vast te staan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 oktober 2011 in zaak nr. 201101945/1/V6) is de verlening van het Nederlanderschap, gelet op de daaraan verbonden gevolgen, een zaak van groot gewicht en is de staatssecretaris dan ook bevoegd om te eisen dat de desbetreffende verzoeker op de in de Handleiding neergelegde wijze zijn identiteit en nationaliteit aantoont, onder meer door het overleggen van een geldig buitenlands reisdocument (paspoort). Nu voor de verlening van het Nederlanderschap vereist is dat de desbetreffende verzoeker zijn identiteit en nationaliteit aantoont, mag van een verzoeker die stelt in dit verband in bewijsnood te verkeren worden gevergd dat hij dit aantoont.

2. De staatssecretaris heeft het verzoek van [wederpartij] afgewezen, omdat zijn nationaliteit niet kan worden vastgesteld en [wederpartij] niet heeft aangetoond dat hij in bewijsnood verkeert.

Niet in geschil is dat [wederpartij] bij zijn verzoek geen geldig buitenlands paspoort heeft overgelegd.

3. De staatssecretaris klaagt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij aan de afwijzing van het verzoek ten onrechte ten grondslag heeft gelegd dat [wederpartij] niet heeft aangetoond dat hij de procedure ter verkrijging van een paspoort, zoals is beschreven in het algemeen ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken van mei 2011 inzake Sierra Leone (hierna: het ambtsbericht), heeft gevolgd. Hoewel de staatssecretaris erkent dat van [wederpartij], gegeven zijn medische situatie, niet kan

worden verlangd dat hij naar Sierra Leone afreist om aldaar stappen te ondernemen ter verkrijging van een paspoort, is hij er niet van overtuigd dat [wederpartij] vanuit Nederland de juiste stappen heeft ondernomen om een paspoort te verkrijgen. De rechtbank heeft niet onderkend dat [wederpartij] niet met bewijsstukken heeft gestaafd dat hij al het mogelijke heeft gedaan om een geldig paspoort te verkrijgen, aldus de staatssecretaris.

3.1. In paragraaf 3.3.4.3 van het ambtsbericht staat het volgende:

“In het buitenland is het niet mogelijk om door tussenkomst van een Sierra Leone ambassade een paspoort aan te vragen.

Sierra Leone ambassades verstrekken alleen het paspoortaanvraagformulier waarmee een Sierra Leoneer zelf of via familie dan wel vrienden in Freetown het paspoort dient aan te vragen.

Alvorens een aanvraagformulier wordt afgegeven wordt op de ambassade eerst een persoonlijk interview afgenomen om vast te stellen of de persoon in kwestie Sierra Leoneer is. Als betrokkene tijdens het persoonlijk interview papieren kan overleggen waaruit blijkt dat hij of zij de Sierra Leone nationaliteit bezit (bijvoorbeeld door middel van een geboortebewijs, identiteitskaart, paspoort etc.), dan wordt door de ambassade het aanvraagformulier afgegeven en een verklaring dat hij of zij de Sierra Leone nationaliteit bezit.”

3.2. De rechtbank heeft overwogen dat zij uit de stukken van de Sierra Leone ambassade in Brussel (hierna: de ambassade), die [wederpartij] heeft overgelegd, opmaakt dat hij bij de ambassade is geweest, dat aan hem in persoon is mede gedeeld dat hij alleen een paspoort kan aanvragen bij de autoriteiten in Freetown en dat de ambassade schriftelijk heeft verklaard dat [wederpartij] een ‘citizen of Sierra Leone’ is. De rechtbank heeft op grond hiervan geconcludeerd dat de ambassade niet de in het ambtsbericht beschreven werkwijze volgt, zodat de staatssecretaris aan de afwijzing van het verzoek ten onrechte ten grondslag heeft gelegd dat [wederpartij] niet heeft aangetoond dat hij de procedure ter verkrijging van een paspoort, zoals is beschreven in het ambtsbericht, heeft gevolgd.

3.3. De rechtbank heeft niet onderkend dat [wederpartij] met de door hem overgelegde stukken niet heeft aangetoond dat hij bij de ambassade om het in het ambtsbericht genoemde paspoortaanvraagformulier heeft gevraagd, waarmee een paspoort in Freetown kan worden aangevraagd. In de verklaringen van de ambassade van 10 mei 2013 staat niet dat hij om dat formulier heeft gevraagd en evenmin dat het desbetreffende formulier aldaar niet kan worden verkregen. Voor het oordeel dat de in het ambtsbericht beschreven werkwijze in de praktijk niet door de ambassade wordt gevolgd bestaat onder deze omstandigheden geen grond.

Het betoog slaagt.

4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit van 29 mei 2013 toetsen in het licht van de daartegen bij de rechtbank voorgedragen beroepsgronden, voor zover die, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, nog bespreking behoeven.

5. [Wederpartij] heeft in beroep betoogd dat de staatssecretaris ten onrechte van hem verlangt dat hij een paspoort overlegt, aangezien hij een geboortakte en een verklaring van de ambassade heeft overgelegd waarin staat dat hij een ‘citizen of the Republic of Sierra Leone’ is, zodat reeds voldoende zekerheid over zijn nationaliteit bestaat.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in voormelde uitspraak van 5 oktober 2011, is het aan de staatssecretaris om te beoordelen of de identiteit en nationaliteit van een verzoeker met behulp van de overgelegde stukken zijn komen vast te staan. De staatssecretaris is, wegens de aan het verlenen van het Nederlanderschap verbonden gevolgen, bevoegd op de in de Handleiding neergelegde wijze bewijs van de ingevolge artikel 31, eerste lid, van het Besluit, bij een naturalisatieverzoek te verstrekken gegevens te verlangen.

Nu, zoals ook de staatssecretaris heeft gesteld, aan een paspoort een grotere bewijswaarde kan worden gehecht dan aan een verklaring van de ambassade en voorts een geboorteakte geen uitsluitel over de nationaliteit van een persoon biedt, heeft hij in redelijkheid van [wederpartij] kunnen verlangen dat hij een paspoort overlegt.

Het betoog faalt.

6. Het betoog van [wederpartij], dat de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat hij niet heeft aangetoond dat hij al het mogelijke heeft gedaan om in het bezit te komen van de gevraagde documenten, faalt reeds gelet op hetgeen hiervoor onder 3.3 is overwogen. [wederpartij] heeft immers niet aangetoond dat hij de juiste procedure heeft gevolgd ter verkrijging van een paspoort.

7. De verwijzing van [wederpartij] naar paragraaf B1/4.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000, waarin staat dat een paspoort dat op verzoek van een vreemdeling of een familielid wordt toegezonden zonder dat de beoogde houder zich in persoon voor de autoriteiten heeft moeten melden, door de staatssecretaris niet als geldig document voor grensoverschrijding wordt aangemerkt, omdat in deze gevallen geen deugdelijke toetsing van de identiteit van de betrokken vreemdeling heeft plaatsgevonden, baat hem niet. Daartoe is reeds redengevend dat, zoals hiervoor onder 3.1 is overwogen, in het ambtsbericht staat dat een paspoortaanvraagformulier eerst wordt afgegeven na dat de ambassade een persoonlijk interview met de aanvrager heeft afgenomen. Indien de in het ambtsbericht beschreven procedure wordt gevolgd, is van een situatie als bedoeld in voormeld beleid geen sprake.

8. Het beroep is ongegrond.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 20 december 2013 in zaak nr. 13/3900;

III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

» Noot

1. De hier opgenomen uitspraak vormt een illustratie van het bewijsprobleem waar vreemdelingen die het Nederlanderschap willen verkrijgen tegenaan kunnen lopen. In het ideale geval verstrekt de vreemdeling een geldig buitenlands paspoort, ten einde de identiteit en nationaliteit vast te kunnen stellen. Helaas is lang niet iedereen in staat een dergelijk paspoort te verstrekken. Wie het wettelijk kader leest wordt duidelijk dat de bewijsmaatstaf bij de verkrijging van het Nederlanderschap hoog ligt. Het vierde en vijfde lid van art. 31 Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap expliciteren dat de verzoeker een schriftelijke en ondertekende verklaring dient af te leggen dat de gegevens naar waarheid zijn verstrekt. Het bestuursorgaan kan bovendien verlangen dat verzoeker de juistheid van de verstrekte gegevens bewijst, door middel van zo nodig gelegaliseerde en inhoudelijk geverifieerde documenten. Die bepalingen laten zien dat de aard van het materiële recht een duidelijke stempel drukt op de bewijsregels uit het algemene bestuursrecht. Het is immers vrij uitzonderlijk dat een aanvrager zo een nadrukkelijke waarheidsverklaring dient te geven en dat de eisen gesteld aan het bewijsmateriaal zo hoog liggen. In vaste jurisprudentie van de ABRvS worden de ingrijpende rechtsgevolgen van het besluit, de toekenning van de nationaliteit van een staat, benadrukt als reden voor de flinke bewijseisen (o.a. ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6673, r.o. 2.2.3). Die eisen zijn nader uitgewerkt in de Handleiding voor de toepassing van de RWN.

2. Voor vrijwel elke bestuursrechtelijke regeling geldt dat de aanvrager van een besluit de bewijslast draagt voor de feitelijke voorwaarden, op basis waarvan het gevraagde rechtsgevolg kan worden toegekend. Dat algemene uitgangspunt is neergelegd in het tweede lid van art. 4:2 Awb, waarin staat dat de aanvrager de gegevens verstrekt die nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Die algemene plicht wordt nader geconcretiseerd in art. 31 van het Besluit, dat expliciteert welke gegevens nodig zijn, waaronder gegevens over de nationaliteit. Vervolgens geeft het vijfde lid van genoemd artikel, samen met het beleid in de Handleiding aan welke bewijsstukken de verzoeker dient over te leggen. In de toelichting bij art. 7, in paragraaf 3.5, spelt de Handleiding uit dat een verzoeker een buitenlandse geboorteakte en een geldig buitenlands paspoort dient te verstrekken. Wat dient er vervolgens te gebeuren als een verzoeker deze documenten niet heeft en ook niet van de autoriteiten van zijn land krijgt?

Bewijsnood is een vaak voorkomend probleem in het bewijsrecht. Was het immers bijzonder gemakkelijk om bepaalde bewijsstukken te verkrijgen, dan zou tussen partijen geen bewijsdiscussie zijn ontstaan. Bewijsnood is dus eigenlijk een constante in het bewijsrecht. Dat maakt dat de factor 'bewijsnood' an sich geen invloed heeft op de bewijslastverdeling tussen partijen (zie nader Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen* (diss. Amsterdam Vu), Deventer: Kluwer 2005, p. 201-207).

3. Wel keert de bewijsnood terug in de uitleg van art. 4:2 lid 2 Awb. Nadat het bestuursorgaan bewijsnood aan de kant van de aanvrager constateert, dient het te beoordelen of het toch overlegging van de gegevens van de aanvrager 'redelijkerwijs' kan verlangen. Bij die beoordeling speelt een rol welke partij de ontbrekende gegevens gemakkelijker kan verkrijgen (in wiens bewijsdomein liggen de gegevens?). Mocht het bestuur de meest gerede partij zijn, dan wordt zijn onderzoeksplicht eerst geactiveerd, nadat de aanvrager concrete aanknopingspunten voor zinvol vervolgonderzoek heeft gegeven (bijv. CRvB 27 mei 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1900, JWWB 2014/181, RSV 2014/170 m.nt. Bruggeman & Van Hoof, «USZ» 2014/228). Bewijsnood kan met bijkomende omstandigheden als concrete aanknopingspunten voor vervolgonderzoek, bewijsdomein en aard van het materiële recht, leiden tot een onderzoeksplicht van het bestuursorgaan.

Liggen de benodigde gegevens niet in het bewijsdomein van het bestuur, dan kan het bestuursorgaan bezien of het de bewijseisen kan verlagen; wellicht dat met alternatief bewijsmateriaal de feiten toch ook voldoende aannemelijk kunnen worden geacht of dat een vermoeden van de feiten volstaat. Heeft het bestuursorgaan een aandeel in het ontstaan van de bewijsnood, dan kan voor het bestuursorgaan daaruit de plicht voortvloeien om met minder genoeg te nemen en het bewijsmateriaal van de aanvrager met welwillendheid te bezien (Schuurmans 2005, p. 205-209. Al blijft het in ABRvS 7 mei 2014, AB 2014/367 m.nt. Rodrigues, «JV» 2014/202 zonder consequenties dat de IND het originele paspoort is kwijtgeraakt; verzoekster moet eerst nog aantonen dat zij op basis van de kopie geen nieuw paspoort kan verkrijgen).

Ligt de oorzaak van de bewijsnood niet in de macht van het bestuursorgaan, dan is het vooral een vraag van uitleg van het materiële recht en het beleid of de bewijseisen kunnen worden verlaagd. Wat is de impact en het gewicht van het rechtsgevolg dat in werking zal treden bij een welwillende inwilliging door het bestuur? Bestaat daar politiek en maatschappelijk draagvlak voor? Bij meer coulante bewijseisen verlaagt het bestuursorgaan in feite de bewijsmaatstaf; dat is soms meer een politieke dan een juridische afweging. Op het politiek gevoelige terrein van het verlenen van het Nederlanderschap aan vreemdelingen zal de rechter niet snel verlangen dat het bestuur onder meer omstandigheden en eerder overgaat tot toekenning van de Nederlandse nationaliteit dan op basis van het beleid. Alleen wanneer het vasthouden aan het bewijsbeleid van een geldig buitenlands paspoort geen enkel redelijk doel dient, zal de rechter ingrijpen (ABRvS 19 februari 2014, «JV» 2014/109, waarin geen redelijke twijfel kon bestaan omtrent de identiteit en nationaliteit van het in Nederland geboren kind uit het huwelijk van reeds genaturaliseerde verzoekers).

4. In het geval van naturalisatie is in beleid nader uitgewerkt wat het bestuur doet bij bewijsnood. Is het voor verzoeker onmogelijk om een geldig buitenlands paspoort te overleggen, dan wordt hij van het overleggingsvereiste vrijgesteld. De Handleiding schrijft voor hoe bewijsnood aannemelijk moet worden gemaakt. De verzoeker legt een schriftelijke verklaring over van de autoriteiten van het land waarvan hij onderdaan is, waarin zij gemotiveerd aangeven waarom zij verzoeker niet in het bezit van een paspoort

kunnen stellen. Kan de verzoeker een dergelijke verklaring niet overleggen, dan toont hij met andere bewijsstukken aan dat hij al het mogelijke heeft gedaan om in het bezit te komen van een geldig buitenlands paspoort (par. 3.5). Uiteraard kunnen situaties van bewijsnood niet helemaal worden dichtgetimmerd in beleid. De regels gaan eigenlijk ook niet zozeer over de vraag óf verzoeker in bewijsnood verkeert (dat doet hij immers steeds als hij niet gemakkelijk een paspoort kan verkrijgen), maar over de vraag of het bestuursorgaan bereid is de bewijseisen te verlagen.

Vervolgens zien we dat de verklaring van de autoriteiten ook weer geprotocolleerd is. Zij moeten specifiek verklaren dat en waarom zij verzoeker geen paspoort kunnen vertrekken. De inhoud van de verklaring legt de rechter naast het algemeen ambtsbericht waarin de procedure voor verkrijging van een Sierra Leoons paspoort is beschreven. De ambassade verklaart dat verzoeker de Sierra Leone nationaliteit bezit en geeft aan dat een paspoort in Freetown moet worden aangevraagd. Volgens het ambtsbericht kan de ambassade wel een paspoortaanvraagformulier verstrekken. Of verzoeker daarom heeft gevraagd, blijkt niet uit de verklaring. De rechtbank leidt uit de gang van zaken af dat de ambassade de procedure als beschreven in het algemeen ambtsbericht niet volgt; de Afdeling leidt daaruit af dat verzoeker niet om het juiste bewijsstuk heeft verzocht. Zonder de letterlijke inhoud van de verklaring te kennen, is het lastig de ene uitleg boven de andere te waarderen.

Typisch aan de naturalisatieprocedure is dat de wijze van bewijslevering in zeer hoge mate geregeld en gestandaardiseerd is. Niet typisch is dat het vervolgens lastig is om dat specifieke bewijsstuk te verkrijgen. Voor getuigenverklaringen in het algemeen geldt dat deze, zonder opdracht en sturing door een jurist, vaak veel te globaal zijn om in een juridisch proces te kunnen gebruiken. Zo zijn er weinig getuigen die uit zichzelf verklaren binnen welk tijdvak zij iets hebben waargenomen en wat hun bron van kennis precies is (zie de opdracht van de rechtbank, die later werd vernietigd in CRvB 16 april 2013, AB 2013, 256 m.nt. Marseille, «JB» 2013/119 m.nt. Kaya, «USZ» 2013/211; de rechtbankopdracht was weliswaar te sturend, maar wel zeer instructief voor de vraag wat een verklaring dient te bevatten). De jurist die werk wil maken van bewijslevering, zal zich actief dienen te bemoeien met de verkrijging van het bewijsmateriaal. Die moet doorvragen, want alleen hij of zij weet welke feiten allemaal juridisch relevant zijn teneinde een rechtsgevolg toe te kunnen wijzen. Vervolgens is het natuurlijk wel een kunst om een ambtenaar zo ver te krijgen ook zo specifiek alle gestelde vragen te beantwoorden.

prof.mr. Y.E. Schuurmans, Hoogleraar staats- en bestuursrecht, in het bijzonder bestuursprocesrecht, verbonden aan de Afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden