

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Rijkswet op het Nederlanderschap te wijzigen in verband met het invoeren van de mogelijkheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid; Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Rijkswet op het Nederlanderschap wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 6, eerste lid, onderdeel f, wordt "artikel 15, eerste lid, onder d of f" vervangen door: artikel 15, eerste lid, onder d of e.

B

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde tot en met zesde lid tot het vijfde tot en met achtste lid worden na het tweede lid twee leden ingevoegd, luidende:
3. Onze Minister kan het Nederlanderschap intrekken van de persoon die zich vrijwillig in vreemde krijgsmacht begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is.
4. Onze Minister kan in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap intrekken van de persoon die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoel van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.
2. In het vijfde lid (nieuw) wordt "tweede lid" vervangen door: tweede, derde of vierde lid.
3. Na het achtste lid (nieuw) wordt een lid toegevoegd, luidende:
9. De in het vierde lid bedoelde lijst wordt na vaststelling toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten.

C

In artikel 15, eerste lid, vervalt onderdeel e, onder vernummering van onderdeel f tot onderdeel e.

D

Na hoofdstuk 7 wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 7A

Artikel 22A

1. Tegen een besluit tot intrekken van het Nederlanderschap als bedoeld in artikel 14, vierde lid, staat rechtstreeks beroep open bij de rechtbank te 's-Gravenhage of, indien degene die het betreft in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba woonachtig was, bij het Gerecht van eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
2. De termijn voor het indienen van een beroepsschrift bedraagt vier weken.
3. Uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot intrekken van het Nederlanderschap als bedoeld in artikel 14, vierde lid, stelt Onze Minister, dan wel Onze Minister van Justitie van Aruba, Curaçao of Sint Maarten, de rechtbank of het Gerecht van eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hiervan in kennis, tenzij degene die het betreft voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank onderscheidenlijk het Gerecht van eerste aanleg de kennisgeving heeft ontvangen, wordt degene die het betreft geacht beroep te hebben ingesteld tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap.
4. Tegen de uitspraak van de rechtbank, bedoeld in het eerste lid, kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen de uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg, bedoeld in het eerste lid, kan hoger beroep worden ingesteld bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel II

Deze Rijkswet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Veiligheid en Justitie,

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Memorie van toelichting

Algemeen

Het wetsvoorstel strekt ertoe intrekking van het Nederlanderschap mogelijk te maken in het belang van de nationale veiligheid wegens deelname aan een terroristische organisatie zonder dat daarvoor een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist is. In het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) is het voornemen aangekondigd om de Rijkswet op het Nederlanderschap te wijzigen, teneinde mogelijk te maken dat het Nederlanderschap wordt ingetrokken bij uitreizigers die zich vrijwillig in krijgsdienst begeven van een terroristische strijdgroep. Met dit voorstel van Rijkswet wordt uitvoering gegeven aan dit voornemen. Daarnaast wordt voorgesteld om het verlies van rechtswege bij deelname aan een vreemde krijgsdienst te wijzigen in een verliesgrond na een besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie.

Het wetsvoorstel staat los van het thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verruiming van de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven (Kamerstukken 34 016- (R2036)). Wetsvoorstel 34 016 maakt intrekking van het Nederlanderschap mogelijk na een onherroepelijke veroordeling wegens het misdrijf, bedoeld in artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht (hulp bij het voorbereiden of plegen van een terroristisch misdrijf). De grond voor de intrekking is dat desbetreffende persoon handelingen heeft verricht die de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een van de landen van het Koninkrijk ernstig schaden. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de dreiging weg te nemen van terroristische activiteiten in Nederland of een van de andere landen van het Koninkrijk, welke dreiging uitgaat van personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Intrekking van het Nederlanderschap op grond van het onderhavige wetsvoorstel is een preventieve maatregel en heeft daarmee een andere doelstelling dan intrekking van het Nederlanderschap op grond van wetsvoorstel 34 016.

Dreigingsbeeld gewelddadig jihadisme

Het jihadisme, in de zin van een gewelddadige ideologie, vormt een substantiële bedreiging voor de nationale veiligheid van Nederland. De opmars van ISIS in Irak en Syrië vormt een destabiliserende factor, zowel op regionaal als mondiaal niveau. Deze internationale ontwikkelingen hebben hun weerslag op Nederland. Enerzijds doordat uit Nederland afkomstige jihadisten aansluiting zoeken bij internationale terroristische organisaties zoals ISIS, anderzijds doordat aanhangers van de gewelddadige jihad zich ook in ons land openlijk manifesteren. In Nederland is de jihadistische beweging een kleine, maar gevaarlijke groepering die geweld propageert als een legitiem middel om haar doelen te realiseren. De dreiging die van deze groep uitgaat is substantieel. De

toegenomen dreiging van het internationaal jihadistisch geïnspireerd terrorisme vergt handelen van de Nederlandse overheid.

Analyse van het gewelddadig jihadisme laat zien dat er verschillende groepen zijn te onderscheiden. Voor deze verschillende groepen is een verschillende aanpak wenselijk. Allereerst zijn er sympathisanten en extremisten, die behoudens uitingen van hun sympathie nog geen andere handelingen hebben ondernomen om gevolg te geven aan hun overtuiging. De aanpak van sympathisanten van het gewelddadig jihadisme en extremisten ligt in het lokale domein. Hier wordt samengewerkt tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties om radicalisering te signaleren, nieuwe aanhang van de jihadistische beweging te voorkomen en tegengeluid te stimuleren.

Daarnaast zijn er personen die voornemens zijn om uit te reizen om deel te nemen aan de gewelddadige jihad bij internationale terroristische organisaties. Bij deze personen zijn maatregelen gericht op het voorkomen van de uitreis naar het beoogde gebied, waaronder zogenaamde paspoortmaatregelen. Tot slot zijn er personen die ook daadwerkelijk deelnemen aan het gewapende conflict in Syrië en Irak aan de zijde van terroristische organisaties zoals ISIS.

Deze wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap levert een bescheiden, maar desalniettemin belangrijke bijdrage aan de aanpak van jihadisme. Het wetsvoorstel richt zich hierbij uitsluitend op diegenen die zich in het buitenland bevinden en die zich blijken informatie van bijvoorbeeld de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoel van de Rijksministerraad, is of wordt geplaatst op een lijst van organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

Intrekking van het Nederlanderschap in het belang van nationale veiligheid

Niet alle terroristische organisaties vormen direct een bedreiging voor de nationale veiligheid. Sommige organisaties zijn wel gesignaleerd als terroristische organisatie op de Europese- of VN-sanctielijst, maar richten zich in hun werkzaamheden niet op het ontwrichten van westerse samenlevingen. Een voorbeeld hiervan is de FARC. In het geval van terroristische jihadistische organisaties ligt dit evenwel anders.

Kenmerkend voor terroristische jihadistische organisaties is dat zij zich met geweld keren tegen de westerse samenleving. Personen die zich bij deze organisaties hebben aangesloten, hebben hiermee laten blijken dat zij geweld niet schuwen bij de verwezenlijking van hun idealen. Dat zij gebruik van geweld legitiem achten bij het realiseren van hun idealen blijkt reeds uit hun aansluiting bij een dergelijke organisatie. Bij terugkeer vormen deze personen hierom een bedreiging voor de nationale veiligheid.

Het strafrecht blijft een zeer belangrijk instrument ter bestrijding van terrorisme. De inzet van strafrecht kan echter niet voorkomen dat een uitgereisde jihadist die geoefend is in het gebruik van geweld of het gebruik van geweld heeft gefaciliteerd, terugkeert naar Nederland. De intrekking van zijn Nederlanderschap in combinatie met zijn

ongewenstverklaring als vreemdeling daarentegen verhindert de legale terugkeer naar Nederland en bemoeilijkt de feitelijke terugkeer aanzienlijk. De voorgestelde aanvulling van het bestaande instrumentarium inzake intrekking van het Nederlanderschap kan daarom bijdragen aan de bescherming van de nationale veiligheid. Wanneer betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie valt te vrezen voor een aanslag bij terugkeer in Nederland. Betrokkene heeft zich immers uit vrije wil ingezet voor en de belangen gediend van een organisatie die zich tegen de westerse samenleving en haar idealen keert en geen geweldsmiddel heeft geschuwd in het nastreven van haar idealen.

Het is dan bezwaarlijk om te wachten met intrekken van het Nederlanderschap totdat betrokkene is teruggekeerd naar Nederland en strafrechtelijk is vervolgd en veroordeeld, juist vanwege de onmiddellijke bedreiging van de nationale veiligheid. Het wetsvoorstel voorziet in deze situatie door intrekking van het Nederlanderschap mogelijk te maken in geval van aansluiting bij een door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoel van de Rijksministerraad, aan te wijzen organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.

Vaststelling van de lijst en procedure voor intrekking

De voormalige Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap kende in artikel 7, vierde lid, een specifieke bepaling voor verlies van het Nederlanderschap indien betrokkene zonder verlof van de regering zich begaf in vreemde krijgs- of staatsdienst. Nadat deze bepaling in 1985 was komen te vervallen, werd deze, in gewijzigde vorm, bij amendement weer ingevoerd in de Rijkswet op het Nederlanderschap in 2003.

Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap (Kamerstukken II 1997/98, 25 891 (R 1609), nrs. 1–3) is ook het opnemen van een verliesgrond wegens deelname aan een paramilitaire, niet statelijke actor uitgebreid aan de orde gekomen. Destijds is hiertoe niet overgegaan, omdat hier overwegende bezwaren tegen bestonden:

"Aan een dergelijke bepaling kleven ernstige problemen. Met name zullen aan het bewijs hoge eisen gesteld moeten worden gelet op de vergaande gevolgen van ontneming van de nationaliteit; slechts indien onomstotelijk vaststaat dat betrokkene door zijn gedrag de essentiële belangen van het land heeft geschaad, zal tot intrekking van de nationaliteit mogen worden overgegaan. Betrokkene zal zelf niet snel de benodigde informatie verschaffen en ook langs andere weg zal het veelal moeilijk zijn om het benodigde bewijs te verzamelen."

Thans wordt hierin, mede in het licht van de substantiële dreiging die uitgaat van jihadistische terroristische organisaties, een andere afweging gemaakt. Minder dan bij statelijke actoren is er bij niet-statale paramilitaire organisaties sprake van erkende afgebakende grenzen rond de groepering. De grenzen zijn informeel en dynamisch. Hiermee is in de vormgeving van de intrekkingsgrond rekening gehouden. Allereerst zal er worden gewerkt met een door de minister vast te stellen lijst van (terroristische) organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Met deze lijst wordt de kenbaarheid gewaarborgd. Voor iemand die zich aansluit bij een dergelijke

organisaties, is hiermee helder wat de consequenties hiervan kunnen zijn. Op de lijst zal een selectie worden geplaatst van de organisaties die zijn vermeld op de nationale en internationale sanctielijsten. De lijst zal worden samengesteld op basis van verschillende bronnen waaronder informatie van de veiligheidsdiensten en het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), maar ook op basis van informatie van bijvoorbeeld politie en het Openbaar Ministerie. Niet alle op de internationale sanctielijsten opgenomen organisaties zullen worden opgenomen op deze specifieke lijst. Voor sommige organisaties geldt immers dat zij weliswaar een gewelddadig en/of terroristisch karakter hebben, maar op dit moment geen bedreiging vormen voor de Nederlandse rechtsorde. Intrekking van Nederlanderschap ter bescherming van de nationale veiligheid is in dat geval niet aan de orde. Te denken valt aan bijvoorbeeld de FARC, de PKK en de Tamil Tijgers. Dit zijn geen organisaties die - zoals ISIS en Al Qaida - een gewelddadige strijd voeren tegen het gehele westen en de waarden waar de westerse wereld voor staat.

De lijst zal worden vastgesteld in overeenstemming met het gevoel van de Rijksministerraad. Hiermee wordt de eenheid van het Nederlanderschap ook voor de vaststelling van deze lijst gewaarborgd. De lijst zal worden gepubliceerd in de Staatscourant, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten worden geplaatst. Hiermee wordt enerzijds recht gedaan aan de benodigde flexibiliteit bij de vaak onvoorspelbare opkomst van terroristische organisaties en hun bedreiging voor de Nederlandse rechtsorde en wordt anderzijds recht gedaan aan de kenbaarheid van de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking.

Daarnaast betreft, anders dan in de toenmalige discussie in de Tweede Kamer aan de orde was, de thans voorgestelde maatregel een bevoegdheid tot intrekking, in plaats van een verlies van rechtswege. Hierdoor is er een eenduidig moment van weging van de feitelijke gronden voor het intreden van het verlies van het Nederlanderschap, een besluit van de Minister. Conform de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap is intrekking van het Nederlanderschap een besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie. Anders dan bij de gronden voor intrekking in artikel 14, tweede lid, is er in het geval van intrekking op grond van het vierde lid geen sprake van een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling die ten grondslag ligt aan het intrekkingsbesluit.

De feiten waaruit kan worden afgeleid dat iemand zich heeft aangesloten bij een in de lijst opgenomen terroristische organisatie, zullen door de Minister zelf moeten worden vastgesteld. Dit kan op basis van verschillende bronnen, waaronder informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar ook op basis van informatie van bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie. In sommige gevallen zal ook openbare informatie, bijvoorbeeld op het internet, beschikbaar zijn. Doorgaans zal er sprake zijn van een ambtsbericht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het is aan de Minister om deze informatie te wegen en te beoordelen of de informatie de intrekking van het Nederlanderschap kan dragen. Intrekking van het Nederlanderschap is een in beginsel onomkeerbare maatregel. Dientengevolge dienen de feitelijke gronden voor een intrekking uiteraard met voldoende zekerheid te kunnen worden aanvaard.

Feiten waaruit de aansluiting bij een terroristische organisatie kan worden afgeleid, zijn bijvoorbeeld (niet uitputtend): informatie uit weblogs die betrokkene bijhoudt, afgetapte sms- en telefoonberichten, informatie van betrouwbare bronnen ter plekke, informatie van familie of vrienden, op internet geplaatste videobeelden. De rol van betrokkene binnen de organisatie is niet doorslaggevend. De aard van de werkzaamheden kunnen uiteraard wel meewegen in de algehele proportionaliteitsafweging die in het kader van de intrekking van het Nederlanderschap wordt gemaakt. Indien het gaat om een strijder of om iemand met een leidende positie in de organisatie zal de maatregel eerder proportioneel zijn dan wanneer het gaat om iemand die bijvoorbeeld slechts huishoudelijke taken heeft verricht. Er wordt niet beoogd om reeds bij virtuele aansluiting bij een dergelijke organisatie ook intrekking van het Nederlanderschap mogelijk te maken wegens een bedreiging van de nationale veiligheid. De aansluiting kan worden vastgesteld aan de gedragingen van de persoon in kwestie, waarbij het zich fysiek in de nabijheid van de organisatie hebben bevonden wordt voorondersteld.

De intrekking van het Nederlanderschap heeft tot doel iemand die, vanwege het feit dat deze zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, uit te sluiten van het Nederlanderschap met alle rechten en verplichtingen, waaronder het recht op toegang tot Nederlands grondgebied. Een hierop volgende ongewenstverklaring van betrokkene is noodzakelijk om de terugkeer daadwerkelijk ernstig te bemoeilijken. Allereerst zal betrokkene, voor wat betreft Nederlands grondgebied, ongewenst vreemdeling worden verklaard op grond van artikel 67, eerste lid, onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000. De vreemdeling die ongewenst wordt verklaard, kan geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben of krijgen. Het is mogelijk betrokkene ongewenst te verklaren wanneer hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Indien is voldaan aan de voorwaarden voor intrekking van het Nederlanderschap op grond van het nieuwe artikel 14, vierde lid, zal ook zijn voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van deze vreemdelingrechtelijke maatregel. Dit zal slechts anders kunnen zijn indien bijvoorbeeld het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM, zie hierna) in de weg staat aan ongewenstverklaring. Omdat intrekking van het Nederlanderschap slechts effectief is als betrokkene tegelijkertijd tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard, zal niet tot intrekking van het Nederlanderschap worden overgegaan als op voorhand vaststaat dat ongewenstverklaring als vreemdeling niet mogelijk is.

De intrekking van het Nederlanderschap en de hier direct op volgende ongewenstverklaring als vreemdeling verhinderen dat betrokkene als Nederlander kan blijven reizen en beperkt derhalve zijn mogelijkheden om zich vrijelijk legaal in de westerse wereld te bewegen. Voorkomen wordt hiermee dat betrokkene aanspraak blijft houden op de voordelen van de status van het Nederlanderschap. De legale terugkeer naar Nederland en het Schengengebied wordt onmogelijk gemaakt. De feitelijke terugkeer wordt bemoeilijkt, doordat betrokkene zal worden gesignaleerd (als ongewenst vreemdeling) in verschillende systemen die kunnen worden geraadpleegd bij grenscontroles en uitgifte van visa en op het vervallen van het paspoort.

Na intrekking van het Nederlanderschap is immers het paspoort dat betrokkene bezit van rechtswege vervallen op grond van artikel 47, eerste lid, onderdeel a van de Paspoortwet. Het document blijft eigendom van de Nederlandse staat. Het document kan hierom worden opgenomen in een database van Interpol, de Stolen and Lost Travel Document database (SLTD) en in het Schengen Informatiesysteem (SIS). Wanneer het document dat in deze databases staat opgenomen wordt gecontroleerd door een grenspost, kan het paspoort worden ingenomen door de grensbewaking.

Bij de ongewenstverklaring dient te worden getoetst aan artikel 8 EVRM. Dit zal met name relevant zijn wanneer er familie- en gezinsleven in Nederland is. Er dient in dat geval een belangenafweging plaats te vinden tussen enerzijds het belang van bescherming van de nationale veiligheid en anderzijds het belang van betrokkene om ongehinderd gezinsleven in Nederland uit te oefenen. Gelet op de ernst van de bedreiging van de nationale veiligheid bij een dreigende terroristische aanslag op Nederlands grondgebied, tegen Nederlandse instituties, zal ongewenstverklaring slechts in uitzonderingssituaties niet aan de orde zijn.

Bij de intrekking zal een belangenafweging plaatsvinden. De intrekking van het Nederlanderschap kan slechts plaatsvinden indien betrokkene na intrekking van het Nederlanderschap ongewenst kan worden verklaard en hierdoor rechtmatige terugkeer naar het Schengengebied onmogelijk wordt gemaakt. Bij de intrekking van het Nederlanderschap zal ook het eventuele belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van de straf, alsmede het belang van het verzamelen van inlichtingen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden meegewogen. Hoewel vanwege de universele rechtsmacht voor vele terroristische misdrijven vervolging en berechting vaak wel mogelijk zal zijn, wordt tenuitvoerlegging van de opgelegde straf uiteraard wel bemoeilijkt als aan betrokkene het Nederlanderschap is ontnemen en hij als ongewenst vreemdeling geen toegang tot Nederland meer heeft. Bovendien kan er sprake zijn van vervolging voor meerdere feiten, waarbij niet voor alle feiten universele rechtsmacht geldt. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan verboden wapenbezit. Dat kan onder omstandigheden aanleiding zijn af te zien van intrekking van het Nederlanderschap. Daarnaast dient te worden voorkomen dat een onderzoek van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten op een ontijdig moment zou worden doorkruist door de intrekking van het Nederlanderschap.

Bijzondere rechtsbescherming

Reeds bij het mondelinge debat over het actieplan 'Integrale aanpak jihadisme' leefden er bij de Tweede Kamer zorgen over intrekking van het Nederlanderschap zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling. De voorgestelde maatregel beoogt echter een dreiging voor de nationale veiligheid weg te nemen. Daarbij past niet dat eerst de uitkomst van een strafproces wordt afgewacht. De noodzaak snel een maatregel te treffen, verdraagt zich evenmin met een voorafgaande toets van of machtiging door de rechter, nog afgezien van het feit dat toetsing van voorgenomen besluiten door de rechter niet goed in het systeem van het Nederlandse bestuursrecht past.

Ik erken evenwel dat intrekking van het Nederlanderschap een ingrijpende maatregel is, waarbij rechterlijke toetsing onontbeerlijk is. Hierom heb ik er voor gekozen om conform de bestaande systematiek tegen een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap bestuursrechtelijke bescherming open te stellen. In Europees Nederland is dit conform de Algemene wet bestuursrecht. In de Caribische landen van het Koninkrijk geldt een Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar) voor de afzonderlijke landen. Vanwege het belang van het borgen van betrokkenheid van een rechter is in het voorstel, analoog aan artikel 94 van de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000, voorgeschreven dat de bevoegde minister ambtshalve de rechter in kennis stelt van het genomen besluit indien betrokkene daartegen niet zelf binnen vier weken beroep instelt. De kennisgeving heeft tot gevolg dat betrokkene wordt geacht beroep te hebben ingesteld. Hiermee is gewaarborgd dat, zelfs indien betrokkene zelf geen beroep instelt, een rechter een oordeel kan vormen over de intrekking van het Nederlanderschap.

De intrekking van het Nederlanderschap is aan te merken als een ordemaatregel en niet als een sanctie of straf. Desalniettemin verwacht ik dat de bestuursrechter de intrekking, die gebaseerd dient te zijn op de feitenvaststelling door het bestuur en de weging van de feiten door het bestuur, indringend zal toetsen. De evenredigheid van de maatregel in het licht van de individuele belangen van betrokkene om Nederlander te blijven zal hiermee door de bestuursrechter indringend worden getoetst.

Voor een deel zal de informatie op grond waarvan de intrekking plaatsvindt, zoals gezegd, informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreffen. Deze informatie zal niet in alle gevallen (volledig) openbaar mogen worden gemaakt of zelfs kunnen worden verstrekt aan de verdediging in het kader van beroep tegen een besluit van de rechtbank. In het kader van de beroepsprocedure zijn partijen op grond van artikel 8:27 en 8:28 van de Awb desgevraagd verplicht alle inlichtingen aan de rechtbank te verschaffen. Artikel 8:29 van de Awb voorziet in een geclausuleerde uitzondering hierop. Met een beroep op gewichtige belangen, waaronder begrepen de nationale veiligheid, kunnen partijen die verplicht zijn inlichtingen te verstrekken, deze weigeren dan wel de rechtbank mededelen dat uitsluitend de rechtbank van de inlichtingen kennis zal kunnen nemen. Indien de rechtbank dit beroep gerechtvaardigd acht, vervalt de verplichting de gegevens te verstrekken. Slechts met toestemming van de andere partij kan de rechtbank mede op grondslag van de hier bedoelde inlichtingen uitspraak doen. Uit de jurisprudentie op dit punt, met name in het kader van het vreemdelingenrecht, kan worden afgeleid dat het weigeren van toestemming om mede op grondslag van die vertrouwelijke informatie uitspraak te doen, in beginsel voor risico van de appellant komt. Betrokkene ontnemt immers met het onthouden van toestemming de rechtbank de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het besluit van de minister volledig te toetsen.

Als de rechter tot het oordeel komt dat voor die beperkte kennisneming geen gewichtige redenen zijn, moet hij de betrokken informatie dan wel de betrokken stukken terugzenden aan de partij die ze heeft verstrekt dan wel overgelegd. De rechter moet die partij in de gelegenheid stellen zich te beraden of zij de inlichtingen alsnog wil verstrekken dan wel de stukken alsnog wil overleggen zonder het voorbehoud dat

uitsluitend de rechter daarvan zal mogen kennisnemen. Indien die partij beslist dat zij de informatie niet zonder dit voorbehoud verstrekt dan wel de stukken niet zonder dit voorbehoud overlegt, kan de rechter daaruit ingevolge artikel 8:31 van de Awb de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen. Een oordeel van de rechter, dat het onthouden van geheime stukken aan een procespartij niet gerechtvaardigd is, leidt dus niet tot openbaarmaking van het geheime stuk door de rechter.

Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de Caribische landen en gebieden staat beroep en hoger beroep open bij respectievelijk het Gerecht in eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Gemeenschappelijk Hof. Het wetsvoorstel sluit hiermee aan bij de bestaande systematiek van rechtsbescherming onder de Rijkswet en biedt hiermee een met voldoende waarborgen omklede rechtsbescherming tegen de maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap.

Staatloosheid, Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Unieburgerschap

Artikel 7, derde lid, van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) bepaalt dat een staat die partij is bij dit Verdrag niet in zijn nationale wetgeving mag voorzien in het verlies van zijn nationaliteit indien de betrokken persoon daardoor staatloos zou worden, behoudens in de gevallen waarin de verkrijging van de nationaliteit gebaseerd is op een aan de verkrijger toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit. Artikel 8, eerste en tweede lid, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid (Trb. 1967, 124) heeft een gelijke strekking. Verlies of intrekking van het Nederlanderschap kan dus op grond van Nederlandse wetgeving alleen plaatsvinden indien dit niet tot gevolg heeft dat betrokkene staatloos wordt. Dit blijft ook bij de uitbreiding van de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap het uitgangspunt en is gewaarborgd in artikel 14, achtste lid (nieuw), van de Rijkswet op het Nederlanderschap voor wat betreft de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede, derde of vierde lid (nieuw).

Artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van het EVN biedt de ruimte om de nationaliteit in te trekken bij gedrag dat de essentiële belangen van de staat ernstig schaden. Naar overtuiging van de regering is er bij deelname aan een organisatie die als oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven sprake van dergelijk gedrag. De voorgestelde uitbreiding van de intrekkingsooronden past hiermee binnen de ruimte die het EVN biedt.

Het Rottmann-arrest (arrest van het HvJEU van 2 maart 2010, C-135/08 Janko Rottmann tegen Freistaat Bayern) verplicht tot het maken van een proportionaliteitsafweging bij verlies van het Unieburgerschap. Het voorstel van wet is hiermee in overeenstemming, nu er bij intrekking van het Nederlanderschap een belangenafweging zal plaatsvinden.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om het verlies van het Nederlanderschap bij vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsmacht die gevechtshandelingen verricht tegen Nederland of een bondgenootschap waar Nederland deel van uitmaakt, te

wijzigen. Gelet op de bovengeschetste stand van zaken met betrekking tot verlies van het Unieburgerschap is het wenselijk om ook bij deze verliesgrond ruimte te laten voor een proportionaliteitsafweging. Ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en vanuit het oogpunt van een ordentelijke procedure verdient het de voorkeur om in dit geval intrekking van het Nederlanderschap mogelijk te maken, in plaats van het huidige verlies van rechtswege. Dit heeft verder geen consequenties voor de reikwijdte van de bepaling.

Herkrijging van het Nederlanderschap

Onder het voorstel wordt de bestaande regeling voor herkrijging van het Nederlanderschap ook van toepassing verklaard op de nieuwe verliesgronden. Het uitgangspunt bij verlies van het Nederlanderschap op deze grond is dat het Nederlanderschap niet kan worden herkrege. In uitzonderlijke gevallen kan er, na het horen van de Raad van State een uitzondering worden gemaakt, mits er ten minste vijf jaar is verstreken sinds het verlies van de nationaliteit.

Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel betreft een technische aanpassing ten gevolge van het vervallen van artikel 15, eerste lid, onderdeel e.

Onderdeel B

In dit onderdeel worden twee nieuwe leden ingevoegd, die voorzien in de mogelijkheid tot intrekking van het Nederlanderschap in twee gevallen. In het derde lid wordt de verliesgrond van rechtswege, bij vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsmacht die gevechtshandelingen verricht tegen Nederland of een bondgenootschap waar Nederland lid van is, opgenomen als intrekkinggrond.

Daarnaast wordt, in het vierde lid, intrekking van het Nederlanderschap mogelijk gemaakt van de persoon die zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en die door de Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

Onderdeel C

In dit onderdeel komt het verlies van rechtswege bij vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsmacht die gevechtshandelingen verricht tegen Nederland of een bondgenootschap waar Nederland lid van is, te vervallen.

Onderdeel D

In dit onderdeel is de bijzondere rechtsbescherming tegen intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid geregeld. Voor een toelichting bij deze wijzigingen zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten