

Vergaderjaar 2015–2016

34 016 (R2036)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap ter verruiming van de mogelijkheden voor het ontnemen van het Nederlandschap bij terroristische misdrijven

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 december 2015

I. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie zouden graag een update willen ontvangen over het aantal personen dat naar schatting vanuit Nederland is uitgereisd naar jihadistische gebieden en over het aantal terugkeerders. Hoeveel van de terugkeerders zijn strafrechtelijk vervolgd en berecht? Kan de regering aangeven hoeveel van hen een dubbele nationaliteit hadden, waarvan de Nederlandse er één is?

Tot 1 november 2015 zijn er vanuit Nederland in totaal circa 220 personen vertrokken naar jihadistisch strijdgebied in Syrië en/of Irak. Inmiddels zijn er ongeveer 40 personen teruggekeerd. Er zijn twee terugkeerders veroordeeld en er worden momenteel drie terugkeerders vervolgd. Het OM registreert (dubbele) nationaliteiten niet structureel. Wanneer een persoon onherroepelijk is veroordeeld voor een misdrijf, genoemd in artikel 14, tweede lid, RWN, is het aan de Minister om per geval te bezien of er sprake is van een tweede nationaliteit naast het Nederlandschap.

Voorts hebben deze leden enkele vragen over de advisering van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk.

Deze leden gaan ervan uit dat de Afdeling advisering niet heeft geadviseerd over het wetsvoorstel. Dit is niet juist. De Afdeling heeft wel degelijk geadviseerd, zij het in de vorm van een zogenaamd «blanco advies»: de Afdeling zag geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Zoals gebruikelijk in geval van een blanco advies, is het advies met inachtneming van 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State niet gepubliceerd. Mijns inziens onderstreept het feit dat de Afdeling advisering geen aanleiding heeft gezien inhoudelijke opmerkingen te maken over het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat er geen sprake is van een principiële wijziging, maar van een zeer beperkte en voor de hand liggende aanvulling binnen de bestaande systematiek van intrekkingen. Het voorstel is een gerechtvaardigde uitbreiding van de lijst van ongeveer 60 misdrijven die, na een onherroepelijke veroordeling hiervoor,

aanleiding kunnen zijn voor intrekking van het Nederlanderschap. De nota van wijziging betreft een wijziging van het overgangsrecht, een ondergeschikt punt binnen het voorstel, waarover de regering een inhoudelijk advies niet noodzakelijk acht. In dat licht zie ik geen aanleiding om de nota van wijziging alsnog voor te leggen aan de Afdeling advisering.

Voorts vragen deze leden de regering of zij het onderhavige wetsvoorstel ook ziet als instrument bij de tenuitvoerlegging van het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme en hoe de verschillende wetsvoorstellen inzake intrekking van het Nederlanderschap zich tot elkaar verhouden.

De beide wetsvoorstellen staan volledig los van elkaar. In dit wetsvoorstel, dat inderdaad wordt genoemd in het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme, wordt een grond voor intrekking van het Nederlanderschap toegevoegd, in geval van onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 134a Wetboek van Strafrecht. Dit voorstel past volledig binnen de bestaande systematiek. Het wetsvoorstel Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, dat een dezer dagen zal worden ingediend bij de Tweede Kamer, introduceert een nieuwe intrekkinggrond in het belang van de nationale veiligheid, onder specifieke voorwaarden. Hierbij is een strafrechtelijke veroordeling geen vereiste. Doel en strekking van laatstgenoemd wetsvoorstel zijn anders dan die van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het beperkte overgangsrecht heeft getoetst aan het Unierechtelijke rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel.

Het Rottmann-arrest impliceert dat intrekking van het Unieburgerschap mogelijk is, mits dit evenredig is. Hiervoor dient een belangenafweging plaats te vinden. Dit is gewaarborgd in dit wetsvoorstel. De genoemde beginselen zijn slechts van toepassing zijn bij uitvoering van Unierecht. De intrekking van de nationaliteit wordt als nationale bevoegdheid gezien. Op grond hiervan zullen deze beginselen vermoedelijk niet van toepassing zijn. Ook indien door het Hof van Justitie van de Europese Unie in de toekomst zou oordelen dat deze beginselen wel van toepassing zijn op de intrekking van de nationaliteit, is er geen reden om aan te nemen dat het wetsvoorstel in strijd zou zijn met het unierechtelijk rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Voor zover deze leden ook het nationale rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel op het oog hebben, is het voorgestelde hiermee evenmin in strijd.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat ook van minderjarigen het Nederlanderschap kan worden ingetrokken, zelfs als ze hier geboren zijn. Op basis van welke argumenten acht de regering dit in overeenstemming met artikel 24 van het Handvest, zo vragen deze leden? Is de regering het met hen eens dat een dergelijk ingrijpende maatregel door een rechter vol zou moeten worden getoetst, in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest? Op welke wijze toetst de bestuursrechter een dergelijke beslissing?

Op dit punt wordt de systematiek van de wet niet gewijzigd: ook onder de huidige Rijkswet kan het Nederlanderschap van minderjarigen worden ingetrokken. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen Nederlanders die hier geboren zijn of elders. Ik zie geen reden waarom dit niet in overeenstemming zou zijn met artikel 24 van het Handvest.

Ook op het punt van de rechterlijke toetsing vindt er geen wijziging plaats. Het is aan het bestuur om een besluit te nemen over de intrekking van het Nederlandschap en aan de bestuursrechter om dit besluit te toetsen. De bestuursrechter zal hierbij marginaal toetsen, zoals ook elders in het bestuursrecht gebruikelijk is. Ook hier zie ik geen reden waarom dit niet in overeenstemming zou zijn met artikel 47 van het Handvest.

In reactie op de vragen van de GroenLinks-fractie over de positie van de oud-Nederlander na intrekking van het Nederlandschap en de toepassing van de glijdende schaal antwoord ik het volgende.

Het voorstel brengt geen wijziging aan in de vreemdelingrechtelijke gevolgen van de intrekking van het Nederlandschap. De oud-Nederlander, die zijn Nederlandschap heeft verloren op grond van artikel 14, tweede lid, zal als vreemdeling op basis van bestaande vreemdelingenwetgeving worden beoordeeld. Oud-Nederlanders die het Nederlanderschap hebben verloren, zullen als vreemdeling verblijf moeten aanvragen in Nederland, wanneer ze hier te lande willen verblijven. Er is geen sprake van achterstelling van oud-Nederlanders ten opzichte van andere vreemdelingen, zoals de leden van de GroenLinks-fractie lijken te vrezen.

Artikel 3.51 van het Vb ziet op verlening van de reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op niet-tijdelijke humanitaire gronden. Artikel 3.51, eerste lid, onder d, van het Vb bevat een specifieke grond voor verlening aan een in Nederland geboren en getogen oud-Nederlander. Artikel 3.51, eerste lid, onder e, van het Vb bevat een specifieke grond voor oud-Nederlanders die buiten Nederland zijn geboren. Een meerderjarige, buiten Nederland geboren oud-Nederlander komt in aanmerking voor een verblijfsvergunning, indien hij in een ander land woont dan dat waarvan hij onderdaan is en naar de oordeel van de Minister van Veiligheid en Justitie bijzondere banden heeft met Nederland.

In artikel 3.51, zesde lid, van het Vb wordt het openbare-ordebeleid inzake weigering van voortgezet verblijf en verblijfsbeëindiging van artikel 3.86 van het Vb van toepassing verklaard bij het beoordelen van een eerste aanvraag voor verblijf van oud-Nederlanders, in plaats van het gebruikelijke kader van artikel 3.77 van het Vb, dat normaliter geldt bij het beoordelen van de eerste verblijfsaanvraag. Dit is begunstigend voor oud-Nederlanders.

Toepassing van de glijdende schaal betekent dat de zwaarte van de straf wordt afgezet tegen de duur van het rechtmatig verblijf. De duur die betrokkene als Nederlander heeft verbleven, telt op grond van artikel 3.86, zesde lid, van het Vb mee in het bepalen van de periode van rechtmatig verblijf. Ook de uitzonderingen die in artikel 3.86 van het Vb zijn opgenomen, gelden op dezelfde wijze voor oud-Nederlanders. Als er sprake is van een minderjarige vreemdeling met een Nederlandse ouder, dan zal het verblijfsrecht dus niet kunnen worden ingetrokken op grond van artikel 3.86, negende lid, van het Vb ongeacht of betrokkene oud-Nederlander is of niet. Ditzelfde geldt voor artikel 17 Gezinsherenigingsrichtlijn, artikel 24 Handvest, het evenredigheidsbeginsel en de *standstill*-bepaling van het Associatierecht EEG/Turkije. Daarbij wijs ik er overigens op dat Turkse onderdanen niet onder de glijdende schaal vallen, maar dat het verblijfsrecht wel beëindigd kan worden indien het gedrag van de vreemdeling een ernstige en actuele bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving.

Samenvattend: oud-Nederlanders worden voor de toepassing van de vreemdelingenwetgeving beschouwd als vreemdelingen en niet slechter behandeld dan andere vreemdelingen.

Staatloosheid en verhouding met internationale verdrags- en Unierecht

De leden van de PvdA-fractie leden vragen of het in feite niet zo is dat de verdragsrechtelijke verplichtingen in de weg staan van de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van dit wetsvoorstel en niet aan de strafrechtelijke veroordeling als zodanig.

Verdragsrechtelijke verplichtingen staan inderdaad in de weg aan het veroorzaken van staatloosheid op initiatief van de staat, behoudens in geval van fraude bij de verkrijging van de nationaliteit. Tegelijkertijd is in internationale verdragen een rechtsbasis aanwezig om de nationaliteit in te trekken wanneer een onderdaan zich tegen de essentiële belangen van de staat keert. Reeds op basis hiervan blijkt dat een onderscheid tussen personen met een enkelvoudige nationaliteit en personen met een meervoudige nationaliteit bij de intrekking van de nationaliteit in het internationale recht aanvaard wordt. Voor de strafrechtelijke veroordeling doet de nationaliteit niet ter zake.

Daarnaast vragen deze leden aandacht voor de bijzondere positie van personen met een dubbele EU-nationaliteit, namelijk de Nederlandse en die van een ander EU-land. Zij vragen voorts naar de verenigbaarheid van het voorstel met het non-discriminatieverbod zoals onder meer neergelegd in het EVRM, het IVBPR en het VN-verdrag betreffende de status van staatloze personen.

Er is hier geen sprake van rechtsongelijkheid, omdat er geen sprake is van gelijke uitgangsposities: bij personen met een enkelvoudige nationaliteit wordt staatloosheid veroorzaakt, bij personen met een meervoudige nationaliteit is dat niet het geval. Er is sprake van een onderscheid dat gerechtvaardigd wordt door het belang van het voorkomen van staatloosheid. Het gaat dus niet om gelijke gevallen. De voorgestelde regelgeving is in mijn ogen dan ook zonder meer verenigbaar met het EVRM, het IVBPR en het VN-verdrag betreffende de status van staatloze personen, alsmede met artikel 1 van de Grondwet. Ik wijs er ten overvloede op dat dit wetsvoorstel dit onderscheid niet introduceert, maar dat het reeds bestaat onder de huidige wetgeving.

Welke andere nationaliteit betrokkene heeft, is niet relevant voor de afweging inzake de intrekking van het Nederlanderschap. Het maakt dus niet uit of de andere nationaliteit een EU-nationaliteit is of niet. Dit is uiteraard wel relevant voor de verblijfsrechtelijke positie van betrokkene na de intrekking. Voor EU-burgers geldt het vrije verkeer van personen. Op verblijfsbeëindiging van een EU-burger zijn niet de artikelen 3.86 en 3.87 van het Vb (glijdende schaal) van toepassing, maar artikel 8.22 van het Vb. Verblijfsbeëindiging van een EU-burger is slechts mogelijk, indien het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Bij een verblijf in Nederland van langer dan tien jaar of indien betrokkene minderjarig is, vindt verblijfsbeëindiging slechts plaats indien dwingende redenen van openbare orde daartoe nopen.

II. Artikelen

Artikel I

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie kan ik bevestigen dat onder de bestaande wetgeving intrekking van het Nederlandschap als bestuurlijke maatregel uitsluitend kan volgen op een strafrechtelijke veroordeling en geen op zichzelf staande maatregel kan zijn. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. De leden van de GroenLinks-fractie hebben enkele vragen over de individuele beoordeling en belangenafweging en de criteria die daarbij gelden.

Het uitgangspunt is, evenals onder de huidige wetgeving, dat wanneer iemand onherroepelijk is veroordeeld voor een van de misdrijven die zijn opgenomen in artikel 14, tweede lid, het Nederlandschap zal worden ingetrokken, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden die hieraan in de weg liggen. De ernst van het misdrijf speelt bij de afweging niet een zelfstandige rol, omdat deze afweging al door de wetgever is gemaakt. Alle misdrijven die grond kunnen zijn voor intrekking van het Nederlandschap zijn misdrijven die de essentiële belangen van de Nederlandse staat ernstig schaden. Wanneer er sprake is van een veroordeling zonder strafoplegging of de rechter een lage straf oplegt vanwege (sterk) verminderde toerekeningsvatbaarheid, kan dit een rol spelen in de belangenafweging. Ook de leeftijd van betrokkene kan een rol spelen. De band met het land van herkomst speelt daarbij geen zelfstandige rol. Uiteindelijk gaat het om een individuele afweging waarbij alle omstandigheden van het geval worden meegewogen.

Bovendien leidt intrekking van het Nederlandschap niet automatisch tot verblijfsbeëindiging. Verblijfsbeëindiging vergt een afzonderlijke afweging, zoals hiervoor is beschreven. Daarbij spelen onder andere de zwaarte van de straf, de verblijfsduur (incl. het verblijf als Nederlander), de leeftijd van betrokkene en artikel 8-aspecten een rol.

Deze leden vragen voorts hoe het onderhavige wetsvoorstel zich in inhoudelijke en wetssystematische zin verhoudt tot het wetsvoorstel dat voorziet in intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid.

De beide voorstellen staan inhoudelijk en wetssystematisch los van elkaar. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt – in het verlengde van het reeds geldende artikel 14, tweede lid, van de RWN – tot uitdrukking te brengen dat een persoon die de belangen van de Nederlandse staat ernstig heeft geschaad, niet langer in aanmerking komt voor het Nederlandschap. Daarvoor is een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling wegens een van de in artikel 14, tweede lid, van de RWN genoemde misdrijven vereist. Het wetsvoorstel dat ziet op intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid heeft een andere strekking. Dat wetsvoorstel beoogt de voorkomen dat een Nederlander die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, terugkeert naar Nederland, omdat hij wordt geacht een gevaar de nationale veiligheid te vormen. Een strafrechtelijke veroordeling is in dat geval niet vereist.

Artikel II

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er sprake is van een punitieve sanctie en willen weten of dit wetsvoorstel niet tevens preventief is bedoeld. Bovendien vragen zij of de toepassing op een

misdrijf dat al gepleegd is voordat deze wet inwerking zou treden, niet ook in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het is niet uit te sluiten dat het wetsvoorstel enige preventieve werking heeft, maar dit is niet het doel van de maatregel. De intrekking van het Nederlanderschap brengt tot uitdrukking dat wanneer iemand de essentiële belangen van de Nederlandse staat ernstig schaadt, de band met Nederland niet langer kan voortbestaan. Ik ben in de memorie van antwoord uitgebreid ingegaan op de vraag of er sprake is van een punitieve sanctie in het licht van het voorgestelde overgangsrecht. Daarbij heb ik niet alleen meegewogen dat de maatregel niet punitief bedoeld is, maar ook dat het gaat om een bestuurlijke maatregel die niet automatisch volgt op een strafrechtelijke maatregel, en waarvoor een bestuurlijke afweging noodzakelijk is. Daarenboven is de maatregel vergelijkbaar met bijvoorbeeld de vreemdelingrechtelijke maatregel van een ongewenstverklaring. Ook dit is nimmer aangemerkt als een punitieve sanctie.

Het overgangsrecht gaat uit van eerbiedigende werking. Alleen veroordelingen op grond van artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht die onherroepelijk worden na inwerkingtreding van de Rijkswet kunnen grond vormen voor intrekking. Onherroepelijke veroordelingen voorafgaand aan inwerkingtreding kunnen geen grond zijn voor intrekking. Hiermee wordt het rechtszekerheidsbeginsel geëerbiedigd. Dit zou anders zijn indien de maatregel als een punitieve maatregel zou moeten worden aangemerkt, maar dat is, zoals gezegd, niet het geval.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur