



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

contactpersoon Mr. D.J. de Jong
doorkiesnummer 06 4684 0910
datum 14 oktober 2013
ons kenmerk ACVZ/ADV/2013/012
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

Consultatie voorstel van Rijkswet inzake de verruiming van de mogelijkheden tot ontneming en de gronden voor verlies van het Nederlanderschap bij terroristische activiteiten.

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 30 augustus jl. heeft de minister van Veiligheid en Justitie de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht advies uit te brengen over de verruiming van de mogelijkheden tot ontneming en de gronden voor verlies van het Nederlanderschap bij terroristische activiteiten. Bijgaand doe ik u het advies van de commissie toekomen.

1. Inleiding

Met dit voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) wordt uitvoering gegeven aan de motie Dijkhoff c.s.¹ In deze motie is de regering verzocht om een wetsvoorstel in consultatie te laten gaan strekkende tot wijziging van in elk geval artikel 15 RWN, om te verzekeren dat deelname aan een terroristische organisatie (artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht (Sr)) leidt tot verlies van de Nederlandse nationaliteit.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ advies

1 *Kamerstukken II 2012/13, 29 754, nr. 224.*



In het wetsvoorstel wordt artikel 14, tweede lid, onder b RWN gewijzigd, door artikel 140a Sr uit te sluiten als grond waarop het Nederlanderschap kan worden ingetrokken. Aan artikel 15, eerste lid, RWN wordt een nieuw onderdeel f toegevoegd, waarin wordt bepaald dat het Nederlanderschap verloren gaat wegens een onherroepelijke veroordeling op grond van genoemd artikel. Om te voorkomen dat verlies van het Nederlanderschap leidt tot staatloosheid wordt aan artikel 15 RWN een vijfde lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat het Nederlanderschap niet verloren gaat indien staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn.

Daarnaast wordt de mogelijkheid tot intrekking van het Nederlanderschap uitgebreid door aan artikel 14, tweede lid, onder b RWN toe te voegen dat het Nederlanderschap kan worden ingetrokken op grond van een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 134a Sr. Het gaat hier om het verschaffen of trachten te verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, of het overbrengen of verwerven van kennis of vaardigheden daartoe.

2. Van rechtswege verliezen van het Nederlanderschap wegens een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 140a Sr.

In het wetsvoorstel wordt een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 140a Sr uitgezonderd als intrekkinggrond en in artikel 15 RWN toegevoegd als een grond waarop het Nederlanderschap van rechtswege wordt verloren. De ACVZ adviseert om vier redenen dit deel van het wetsvoorstel te heroverwegen:

- het voorstel is in strijd met Europees recht;
- de voorgestelde wijziging past niet in de wetssystematiek;
- de noodzaak van de wijziging is niet aangetoond en
- het risico op een onjuiste constatering van het verlies van Nederlanderschap en de onevenredige gevolgen daarvan voor betrokken personen acht de commissie te groot.

Ten eerste is het verlies van het Nederlanderschap van rechtswege naar het oordeel van de commissie in strijd met het Europese recht; artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) bepaalt dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte. Eenieder die de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie (EU) heeft bezit het burgerschap van de Unie.² Verlies van de Nederlandse nationaliteit leidt tevens tot verlies van het Unieburgerschap, indien de betrokken persoon niet tevens de nationaliteit van een andere lidstaat van de EU heeft. Het Unierecht wordt in die gevallen geschonden indien het verlies van het Nederlanderschap, en daarmee het verlies van het Unieburgerschap, disproportioneel is te achten. In het Rottmann-arrest heeft het Europese Hof van Justitie onder verwijzing naar zijn jurisprudentie herhaald dat de omstandigheid dat een materie, waaronder de verkrijging en verlies van de nationaliteit, tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, niet wegneemt dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de betrokken nationale voorschriften toch het Unierecht moeten eerbiedigen.³ De commissie is van oordeel dat bij het verlies van de Nederlandse nationaliteit gewaarborgd dient te worden dat geen inbreuk wordt gemaakt op het Unierecht; het verlies van de Nederlandse nationaliteit dient in alle gevallen proportioneel te zijn. In het Rottmann-arrest is met betrekking tot de proportionali-

2 Zie artikel 20 Verdrag over de werking van de Europese Unie.
3 EHVJ 2 maart 2010, JV 2010/122, r.o. 41.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

teit overwogen dat bij de toetsing van een besluit tot intrekking van de naturalisatie rekening dient te worden gehouden met de eventuele gevolgen van dit besluit voor betrokkene. Nagegaan dient te worden of het verlies gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de gepleegde inbreuk en het tijdsverloop tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekkingbesluit.⁴ Om de effectiviteit van het Unierecht te kunnen waarborgen dient naar het oordeel van de commissie een rechtsgang open te staan tegen het verlies van nationaliteit. Die rechtsgang ontbreekt echter na invoering van de voorgestelde wetswijziging. De enige mogelijkheid die dan open staat is om op grond van artikel 17 RWN een verzoek in te dienen tot vaststelling van het Nederlandschap. Op grond van deze procedure kan echter hoogstens het Nederlandschap worden herkregen. Het verlies van rechtswege is onomkeerbaar. In alle gevallen waarin verlies van het Nederlandschap leidt tot verlies van het burgerschap van de Unie dient een voorziening in rechte toegankelijk te zijn die waarborgt dat geen inbreuk wordt gemaakt op het Unierecht. Er dient sprake te zijn van een met redenen omkleed besluit dat voorgelegd kan worden aan een rechter. In aanvulling daarop overweegt de commissie dat het vanuit het oogpunt van rechtsbescherming onwenselijk is om gevallen waarin het burgerschap van de Unie door verlies van het Nederlandschap van rechtswege niet wordt verloren ongelijk te behandelen. De commissie is dan ook van oordeel dat in alle gevallen een rechtsgang open dient te staan tegen het verlies van het Nederlandschap van rechtswege.

Ten tweede is de systematiek van de RWN thans zo dat onherroepelijke veroordelingen op grond van bepaalde wetsbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht dan wel op grond van de strafwet van een van de landen van het Koninkrijk, *kunnen* leiden tot intrekking van het Nederlandschap. Hierbij is sprake van een kan-bepaling. Dat brengt met zich mee dat ruimte bestaat voor een proportionaliteitstoets waarbij rekening moet worden gehouden met de individuele omstandigheden van het geval, zoals het Europese recht ook verlangt. Het doorbreken van deze systematiek leidt ertoe dat die nuancering uit de wet wordt gehaald.

Ten derde constateert de commissie dat de noodzaak om de RWN op dit punt te wijzigen niet is gemotiveerd. Het doel van de voorgestelde wijziging blijkt niet uit de memorie van toelichting. In de motie Dijkhoff c.s. staat vermeld dat deelname aan een terroristische organisatie indruist tegen de Nederlandse waarden en een bedreiging vormt voor de staatsveiligheid van Nederland en onze bondgenoten. De commissie betwijfelt of van rechtswege verlies van het Nederlandschap van een persoon die veroordeeld is vanwege terrorisme per definitie in het belang is van de staatsveiligheid. De commissie is er niet van overtuigd dat het doel, bescherming van de staatsveiligheid van Nederland, in alle gevallen wordt gediend met het vertrek van de betrokken persoon uit Nederland. Evenmin is gemotiveerd waarom het hanteren van een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 140a Sr als intrekkinggrond, zoals thans reeds het geval is, niet voldoet. Deze bepaling is in 2010 in de RWN opgenomen⁵. Niet duidelijk is wat de ervaringen met de toepassing van deze intrekkinggrond zijn. Niet gebleken is dat aan het hanteren van deze intrekkinggrond nadelen zijn verbonden die weggenomen worden door het verlies van rechtswege te laten intreden.

Als vierde en laatste argument tegen dit wetsvoorstel wijst de commissie erop dat het voorstel ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid onwenselijk is. Vooraf-

4 EHVJ 2 maart 2010, JV 2010/122, r.o. 56.

5 Stb. 2010, 242.



gaand aan de vaststelling dat een persoon de Nederlandse nationaliteit heeft verloren, dient de minister van Veiligheid en Justitie in de toekomst - indien sprake is van het van rechtswege vervallen van de Nederlandse nationaliteit ten gevolge van een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 140a Sr - te beoordelen of betrokkene een andere nationaliteit heeft. Indien dat niet het geval is, leidt de veroordeling op grond van artikel 15, vijfde lid, RWN immers niet tot verlies van het Nederlanderschap omdat staatloosheid dient te worden voorkomen. De hiertoe noodzakelijke uitleg van het nationaliteitsrecht van andere staten kan zeer complex zijn. Het is dan ook lang niet altijd eenvoudig om vast te stellen of betrokkene een andere nationaliteit heeft en van rechtswege het Nederlanderschap heeft verloren. Bij de onjuiste constatering dat betrokkene de Nederlandse nationaliteit heeft verloren, is het niet eenvoudig dit te herstellen omdat geen rechtsmiddel kan worden aangewend. Mede gelet op de onevenredige gevolgen die een onjuiste beoordeling van het verlies van de Nederlandse nationaliteit heeft, adviseert de commissie om het Nederlanderschap niet van rechtswege verloren te laten gaan wegens een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 140a Sr.

De commissie realiseert zich dat indien tot heroverweging wordt besloten en geen verlies van rechtswege van het Nederlanderschap intreedt na een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 140a Sr geen uitvoering wordt gegeven aan de motie Dijkhoff c.s., maar ziet hierin geen aanleiding om in positieve zin over dit onderdeel van het wetsvoorstel te adviseren.

De commissie beveelt aan om af te zien van de voorgenomen wijziging van de gronden waarop het Nederlanderschap van rechtswege wordt verloren, neergelegd in artikel 15 RWN. De commissie beveelt aan in plaats daarvan een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 140a Sr als intrekkinggrond in artikel 14 RWN te handhaven.

3. Uitbreiding van de mogelijkheden tot intrekking van het Nederlanderschap wegens een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 134a Sr.

Artikel 7, eerste lid, onder d van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit staat toe dat in de nationale wetgeving voorzien wordt in het verlies van de nationaliteit van de staat in geval van gedrag dat de essentiële belangen van de staat die partij is bij het verdrag ernstig schaadt.⁶ De commissie is van oordeel dat in redelijkheid gesteld kan worden dat in geval van een veroordeling op grond van een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 Sr, sprake kan zijn van het ernstig schaden van essentiële belangen van de staat. In het verlengde hiervan kunnen naar het oordeel van de commissie ook voorbereidingshandelingen als bedoeld in artikel 134a Sr in redelijkheid onder dit criterium worden geschaard.⁷ De commissie ziet geen bezwaren tegen uitbreiding van de intrekkinggronden genoemd in artikel 14 RWN met een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 134a Sr.

6 In de Engelse verdragstekst staat 'conduct seriously prejudicial to the vital interest of the State Party'.

7 Van Waas wijst er in haar proefschrift op dat de bewoordingen 'seriously prejudicial to the vital interests of states' enige ruimte laten voor interpretatie. Zie: L. van Waas, Nationality Matters, Statelessness under international law, 2008, dissertatie Universiteit Tilburg, p. 83.



Indien sprake is van een onherroepelijke veroordeling op grond van deze bepaling is het aan de minister van Veiligheid en Justitie om te beoordelen of deze veroordeling tot intrekking van de Nederlandse nationaliteit dient te leiden. In de eerste plaats dient daartoe dus beoordeeld te worden of met het gepleegde misdrijf de essentiële belangen van de Nederlandse Staat ernstig zijn geschaad. In de memorie van toelichting dient dit naar het oordeel van de commissie duidelijker tot uitdrukking te komen. In de vierde alinea, op pagina 4, staat vermeld dat een dergelijk misdrijf zich zeer wel kan richten tegen de belangen van de staat. De commissie beveelt aan om hieraan toe te voegen dat in ieder individueel geval beoordeeld wordt of dat het geval is. Zo niet dan dient van intrekking van de Nederlandse nationaliteit te worden afgezien. Indien geoordeeld wordt dat de essentiële belangen van de staat zijn geschaad, dan dient vervolgens beoordeeld te worden of intrekking proportioneel is gelet op de feiten en omstandigheden van het geval.

De commissie beveelt aan om in de memorie van toelichting duidelijker naar voren te laten komen dat in ieder individueel geval beoordeeld dient te worden of bij het plegen van het misdrijf als bedoeld in artikel 134a Sr de essentiële belangen van de Nederlandse Staat zijn geschaad.

4. Redactionele opmerkingen

De commissie heeft met betrekking tot de redactie van het wetsvoorstel de volgende suggesties:

- Op pagina 2 de zinsnede achter f in artikel I onder B afsluiten met een puntkomma;
- Op pagina 3 in eerste volzin van de memorie van toelichting onder Algemeen, de passage 'om het Nederlanderschap in te trekken bij deelname aan een terroristische organisatie' te vervangen door 'dat deelname aan een terroristische organisatie leidt tot verlies van de Nederlandse nationaliteit';
- Op pagina 3 in de tweede alinea onder Algemeen, vijfde regel na 'Strafrecht' haakje sluiten.
- Op pagina 3 in de tweede alinea onder Algemeen de zinsnede tussen de woorden 'verwerven' en 'kennis' het woord 'van' toevoegen.
- Op pagina 4 in het derde tekstblok is de volzin 'In de Rijkswet op het Nederlanderschap ... in te trekken.' niet correct.
- Op pagina 5 onder Algemeen laatste volzin 'de bewijslast' schrappen.

Met vriendelijke groet,

De voorzitter

De secretaris

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

Mr. Wolf N. Mannens