

Besluit van * tot wijziging van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap met het oog op het vaststellen van de elementen die betrokken worden bij de belangenafweging inzake een besluit omtrent intrekking van het Nederlanderschap

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie van **, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. **;

Gelet op de artikelen 14, tiende lid, 22B, vijfde lid, en 23, eerste lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap;

De Raad van State van het Koninkrijk gehoord (advies van **, nr. **);

Gezien het nader rapport van de Minister van Veiligheid en Justitie van *, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. *;

De bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 66, eerste lid, wordt in de tweede volzin "artikel 14, tweede lid, van de Rijkswet," vervangen door: artikel 14, tweede of derde lid, van de Rijkswet,.

B

Artikel 68 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na "verlopen is" ingevoegd:

, de gevolgen van het verlies van Unieburgerschap, indien dit ten gevolge van de intrekking van het Nederlanderschap optreedt.

2. In het tweede lid wordt "artikel 14, eerste lid, of tweede lid, van de Rijkswet" vervangen door: artikel 14, eerste tot en met vierde lid, van de Rijkswet.

C

Na artikel 68 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 68a

Bij zijn besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede lid, van de Rijkswet houdt Onze Minister onder meer rekening met:

a. de gevolgen van het verlies van Unieburgerschap, indien dit ten gevolge van de intrekking van het Nederlanderschap optreedt;

b. zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van de betrokkene, voor zover deze relevant zijn voor het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap.

Artikel 68b

Bij zijn besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, derde lid, van de Rijkswet houdt Onze Minister rekening met:

a. de gevolgen van het verlies van Unieburgerschap, indien dit ten gevolge van de intrekking van het Nederlanderschap optreedt;

b. zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van de betrokkene, voor zover deze relevant zijn voor het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap.

Artikel 68c

1. Bij zijn besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet houdt Onze Minister onder meer rekening met:

a. de proportionaliteit van de maatregel, mede gelet op de rol die betrokkene vervult bij de in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet bedoelde organisatie en de daarmee samenhangende mate van dreiging voor de nationale veiligheid die van betrokkene uitgaat;

b. het eventuele belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf;

c. de gevolgen van het verlies van Unieburgerschap, indien dit ten gevolge van de intrekking van het Nederlanderschap optreedt; en

d. de eventuele minderjarigheid van betrokkene en zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van betrokkene, voor zover deze relevant zijn voor het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap.

2. Intrekking van het Nederlanderschap vindt niet plaats indien de met de intrekking verband houdende ongewenstverklaring in strijd zou zijn met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

D

In artikel 69 wordt “artikel 14, eerste lid, of tweede lid, van de Rijkswet” vervangen door: artikel 14, eerste, tweede of derde lid, van de Rijkswet.

E

Artikel 70 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt “artikel 14, eerste of tweede lid,” vervangen door “artikel 14, eerste tot en met vierde lid,” en wordt “artikel 15, eerste lid, aanhef en onder d of f,” telkens vervangen door “artikel 15, eerste lid, aanhef en onder d of e,”.

2. Na het derde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Nadat Onze Minister op grond van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet een besluit tot intrekking heeft genomen, draagt hij er zorg voor dat betrokkene wordt geregistreerd in het Schengen informatiesysteem II en de Stolen and Lost Travel Documents database.

F

Na artikel 70 wordt in hoofdstuk V een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 70a

Het bevoegd orgaan, bedoeld in artikel 22B, vijfde lid, van de Rijkswet is:

- a. in het Europese deel van Nederland: het bestuur van de raad voor rechtsbijstand;
- b. in een openbaar lichaam: de Minister van Veiligheid en Justitie van Nederland;
- c. in Aruba: de Minister van Sociale zaken, Jeugd en Arbeid;
- d. in Curaçao: de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn;
- e. in Sint Maarten: de Minister van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid.

Artikel II

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

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

Nota van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

In deze algemene maatregel van rijksbestuur tot wijziging van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (hierna: BVVN) wordt nader invulling gegeven aan de belangenafweging die plaatsvindt in het kader van de intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. In deze nota van toelichting zal ik allereerst kort ingaan op de onderliggende wettelijke bepalingen, en vervolgens nader ingaan op de verschillende elementen van de belangenafweging.

2. Intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Ter introductie wordt in deze paragraaf ingegaan op de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN) waarvan het onderhavige besluit een voortvloeisel is. Onder de Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Kamerstukken II, 2015-2016, 34 356) is het mogelijk gemaakt om het Nederlanderschap in te trekken in het belang van de nationale veiligheid, van een persoon die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en die zich buiten het Koninkrijk bevindt, indien uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoel van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid (op grond van het nieuwe artikel 14, vierde lid, RWN).

In de memorie van antwoord bij voornoemd wetsvoorstel is toegelicht dat het bij de hiervoor bedoelde organisaties gaat om organisaties die:

- a) geweld gebruiken om hun ideologische doeleinden te verwezenlijken/ een ideologie hanteren waarvan geweld deel uitmaakt;
- b) die daarbij een antiwesterse (en daarmee anti-Nederlandse) agenda hanteren; en
- c) een antiwesterse agenda ook in de praktijk brengen, aanslagen plegen of hebben gepleegd tegen en in het Westen (Kamerstukken I 2015/16, 34 016 (R2036), C, blz. 7).

In voornoemde memorie van antwoord is toegelicht dat organisaties die aan deze criteria voldoen op dit moment Al Qaida en ISIS zijn, inclusief hun respectievelijke (regionale) onderafdelingen/ filialen en partnerorganisaties, omdat van deze groepen een geweldsdreiging uitgaat tegen het Westen en daarmee ook tegen Nederland, Nederlanders of Nederlandse belangen.

Het nieuwe artikel 14, vierde lid, RWN bepaalt dat de lijst met organisaties 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.

Zoals in de memorie van toelichting bij voornoemd wetsvoorstel is toegelicht (Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 3, blz. 6), zal aansluiting in alle gevallen moeten blijken uit de gedragingen van betrokkene en moeten er twee voorwaarden worden vervuld om te kunnen spreken van "aansluiting" in de zin van artikel 14, vierde lid, RWN:

- i. op grond van gedragingen van betrokkene kan worden vastgesteld dat boven redelijke twijfel verheven is dat betrokkene de door de terroristische organisatie nagestreefde doelen onderschrijft en de intentie heeft om zich aan te sluiten bij de organisatie; en
- ii. betrokkene verricht feitelijke handelingen voor of ten behoeve van de terroristische organisatie.

Doorgaans zal er sprake zijn van een ambtsbericht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dat een beschrijving van de feiten bevat waaronder de aansluiting bij een van de organisaties op de lijst, de gedragingen van betrokkene waaruit dit kan worden afgeleid en de conclusie dat de betrokkene een gevaar is voor de nationale veiligheid. Het is aan de Minister om deze informatie te wegen en te beoordelen of de informatie de intrekking van het Nederlanderschap kan dragen. Naar analogie van artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht is het uitgangspunt dat een bestuursorgaan in beginsel op een advies van een adviesorgaan mag afgaan als dat als zorgvuldig kan worden aangemerkt (vergewisplicht). Voordat een ambtsbericht met de voornoemde conclusie ten grondslag wordt gelegd aan een beslissing het Nederlanderschap in te trekken beoordeelt de Minister daarom of uit het ambtsbericht op objectieve, onpartijdige en inzichtelijke wijze blijkt welke feiten en omstandigheden aan de conclusie vervat in dat ambtsbericht ten grondslag zijn gelegd en of deze conclusie niet onbegrijpelijk is zonder nadere toelichting (Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 29 september 2010, zaak nr. 20100881/1/V6). Wanneer het

bestuursorgaan heeft voldaan aan de vergewisplicht, wordt alleen gemotiveerd afgeweken (naar analogie van artikel 3:50 Algemene wet bestuursrecht). Het oordeel of een persoon gelet op de over hem bekende feiten een gevaar vormt voor de nationale veiligheid is immers in de eerste plaats aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zodat van deze conclusie mag worden uitgegaan.

Het is niet van doorslaggevend belang of betrokkene zelf geweld heeft gebruikt of heeft deelgenomen aan de gewelddadige strijd. De rol van betrokkene kan wel van belang zijn in het kader van de belangenafweging bij intrekking (zie in die zin: Kamerstukken II, 34 356, nr. 3, blz. 7).

Voor de overige aspecten van het wetsvoorstel, waaronder de rechtsbescherming, zij verwezen naar voornoemde memorie van toelichting.

3. Belangenafweging bij de intrekking van het Nederlanderschap

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is in voornoemd wetsvoorstel een nieuw artikel 14, tiende lid, RWN opgenomen, ertoe strekkende dat de elementen die betrokken worden bij een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap worden vastgelegd bij algemene maatregel van rijksbestuur. Met dit besluit wordt hieraan uitvoering gegeven. Artikel 68, eerste lid, BVVN noemt reeds de elementen die betrokken worden bij een besluit tot intrekking op grond van artikel 14, eerste lid. In aanvulling hierop wordt in dit besluit voorzien in bepalingen die de elementen die betrokken worden bij een besluit tot intrekking op grond van artikel 14, tweede, derde en vierde lid.

3.1 Belangenafweging bij intrekking van het Nederlanderschap na een onherroepelijke veroordeling (artikel 68a BVVN)

Het feit dat het aantal misdrijven in artikel 14, tweede lid, is beperkt tot ernstige misdrijven, dat het misdrijf moeten hebben geleid tot een onherroepelijke veroordeling, dat het misdrijf moet zijn gepleegd ná de inwerkingtreding van het intrekkingartikel artikel 14, tweede lid en (in het geval van veroordeling op grond van artikel 134a van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht) onherroepelijk moet zijn geworden na 30 maart 2016 en de omstandigheid dat het Nederlanderschap niet wordt ingetrokken indien de betrokken persoon staatloos wordt, brengen mee dat sprake is van een meer door de wetgever bepaald kader waarbinnen de intrekking ex artikel 14, tweede lid, RWN plaatsheeft dan bij een intrekking ex artikel 14, eerste lid. Het kader om tot intrekking over te gaan, geeft bij het tweede lid minder discretionaire ruimte aan de Minister dan dat bij intrekking van het Nederlanderschap op grond van het eerste lid.

De veiligheid van het Koninkrijk is bij de genoemde misdrijven bijna altijd in het geding en maakt deel uit van de criteria voor de afweging bij het uitoefenen van de bevoegdheid tot intrekking (Kamerstukken II 2009/2010, 31 813 (R1873), nr. 27, vierde nota van wijziging). Daarnaast zullen zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden, waaronder prangende humanitaire redenen, worden meegewogen. Dit zijn in de regel andere omstandigheden en redenen dan die de strafrechter heeft meegenomen in zijn oordeel, nu de Minister een ander, bestuursrechtelijk, toetsingskader hanteert. De duur van de opgelegde straf maakt slechts in zeer beperkte mate deel uit van de afweging. Dit volgt uit de parlementaire behandeling van de wet waarmee artikel 134a van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht is toegevoegd aan de artikelen die op grond van artikel 14, tweede lid RWN kunnen leiden tot intrekking van het Nederlanderschap. Alleen in geval van schuldigverklaring zonder oplegging van straf of in geval van het opleggen van een gevangenisstraf van (zeer) korte duur wegens (sterk) verminderde toerekeningsvatbaarheid, zou sprake kunnen zijn van een bijzondere omstandigheid die aanleiding is af te zien van intrekking van het Nederlanderschap (Kamerstukken I 2015/16, 34 016 (R2036), C, memorie van antwoord). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ingevolge artikel 68a, onder a, in de belangenafweging ook de unierechtelijke belangen zullen worden betrokken.

3.2 Belangenafweging bij intrekking van het Nederlanderschap bij vreemde krijgsdienst (artikel 68b BVVN)

Bij de intrekking van het Nederlanderschap bij vreemde krijgsdienst zal er een belangenafweging worden gemaakt waarin ook de unierechtelijke belangen zullen worden meegenomen. Verlies van het Unieburgerschap zal aan de orde zijn wanneer betrokkene niet tevens de nationaliteit van een andere lidstaat bezit. Voorts zal er rekening worden gehouden met zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van betrokkene. In beginsel zal er aanleiding zijn voor intrekking van het Nederlanderschap bij vreemde krijgsdienst, tenzij hieraan zwaarwegende belangen in de weg staan.

3.3 Belangenafweging bij intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (artikel 68c BVVN)

Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 34 356 is aangegeven, zal bij de intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid met verschillende elementen rekening moeten worden gehouden.

Allereerst zal op grond van artikel 68c, eerste lid, onder a, BVVN de proportionaliteit van de maatregel in het licht van alle omstandigheden van het geval moeten worden afgewogen, mede gelet op de rol van betrokkene en de daarmee samenhangende mate van dreiging voor de nationale veiligheid die van betrokkene uitgaat. Dat de rol van betrokkene binnen de organisatie van belang is voor de proportionaliteitsafweging, maar niet doorslaggevend is, werd reeds gemeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Daarbij werd ook toegelicht dat het geen voorwaarde is dat betrokkene zelf geweld heeft gebruikt. De aard van de werkzaamheden kan uiteraard wel meewegen in de afweging of een ambtsbericht zal worden uitgebracht door de veiligheidsdiensten. Indien het gaat om een strijder of om iemand met een leidende positie in de organisatie zal er eerder aanleiding zijn dan wanneer het gaat om iemand die bijvoorbeeld slechts huishoudelijke taken of medische zorg heeft verricht. Louter virtuele aansluiting bij een dergelijke organisatie zal doorgaans onvoldoende zijn om te spreken van aansluiting bij de organisatie (aldus Kamerstukken II, 34 356, nr. 3, blz. 7, tweede alinea).

Daarnaast zal op grond van artikel 68c, eerste lid, onder b, BVVN worden afgewogen of intrekking van het Nederlanderschap het belang van strafrechtelijke vervolging op onaanvaardbare wijze schaadt. Hiervan kan sprake zijn wanneer er bijvoorbeeld bij het OM al een omvangrijk dossier is voorbereid en er sprake is van een reële verwachting dat betrokkene op korte termijn effectief vervolgd kan worden. Voorts zal het mogelijke verlies van het Unieburgerschap worden meegewogen bij het intrekkingsbesluit (artikel 68c, eerste lid, onder c, BVVN).

Tot slot worden zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden en de eventuele minderjarigheid van betrokkene, meegewogen bij het intrekkingsbesluit (artikel 68c, eerste lid, onder d, BVVN). Zoals opgemerkt in de memorie van antwoord, gaat het bij de individuele omstandigheden om "zeer uitzonderlijke gevallen", waarin de belangenafweging anders uitvalt (Kamerstukken I 2015/16, 34 356, C, blz. 10).

Op grond van art. 68c, tweede lid, BVVN dient bij het aan de intrekking van het Nederlanderschap gekoppelde besluit tot ongewenstverklaring expliciet te worden getoetst aan artikel 8 EVRM. De reden hiervoor is dat intrekking van het Nederlanderschap op deze grond in alle gevallen gepaard zal gaan met ongewenstverklaring en de daaruit voortvloeiende weigering van de toegang tot Nederland, en derhalve een inbreuk kan vormen op het recht op gezinsleven en het recht op privéleven van artikel 8 EVRM. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel is reeds toegelicht dat wanneer op voorhand vaststaat dat na intrekking van het Nederlanderschap ongewenstverklaring niet mogelijk zal zijn, omdat betrokkene aan artikel 8 EVRM een recht op toegang zou kunnen ontlenen, de intrekking in het belang van de nationale veiligheid geen doel treft. Het doel is immers bescherming van de nationale veiligheid door het weren van betrokkene uit Nederland. Wanneer de intrekking niet het beoogde doel bereikt, omdat betrokkene als vreemdeling toegang zou kunnen krijgen tot Nederland, is hier geen grond voor (Kamerstukken 2015/16, 34 356, nr. 6, blz. 14, vijfde alinea).

De opsomming van elementen die betrokken worden bij de belangenafweging is dwingend voorgeschreven. Dit betekent dat deze elementen in ieder individueel besluit geadresseerd dienen te worden. De elementen zijn niet limitatief voorgeschreven, ook andere onvoorzienbare elementen, die relevant zijn voor de belangenafweging, kunnen worden betrokken. Voor de intrekking in het belang van de nationale veiligheid geldt a fortiori dat het Nederlanderschap in beginsel ingetrokken wordt wanneer iemand een bedreiging is voor de nationale veiligheid, tenzij hieraan zwaarwegende belangen in de weg staan.

4. Financiële gevolgen

Het onderhavige besluit heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. Het besluit vloeit rechtstreeks voort uit de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is toegelicht dat de intrekkingsgrond naar verwachting niet zal leiden tot een zodanige uitbreiding van werkzaamheden dat hieraan financiële consequenties verbonden zijn

(Kamerstukken 2015/16, 34 356, nr. 3, paragraaf 10 "Financiële gevolgen") en in de bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht dat het naar verwachting zal gaan om 0-10 personen per jaar (Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 6, bijlage, blz. 2).

Artikelen

Onderdelen A, B en D

Deze onderdelen betreffen technische wijzigingen.

Onderdeel C

In dit onderdeel worden drie artikelen aan het BVVN toegevoegd, waarin de factoren die meewegen bij de belangenafweging in geval van intrekking van het Nederlanderschap nader worden geregeld. Voor een toelichting hierbij zij verwezen naar het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Onderdeel E

Het eerste element van onderdeel E betreft een technische wijziging. In het tweede onderdeel is opgenomen dat Onze Minister ervoor zorg draagt dat de intrekking van het Nederlanderschap wordt geregistreerd in het SIS II en de SLTD (Stolen and Lost Travel Documents database).

Hiermee wordt gegarandeerd dat aan de buitengrenzen van het Schengengebied kennis kan worden genomen van het feit dat betrokkene, ook wanneer hij een Nederlands reisdocument kan presenteren, niet langer het Nederlanderschap bezit.

Onderdeel F

Dit onderdeel geeft uitvoering aan het nieuwe artikel 22B, vijfde lid, RWN, dat vereist dat een orgaan wordt aangewezen dat bevoegd is tot het toevoegen van een raadsman. Hierop is reeds ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, blz. 12. Aangewezen zijn de organen die deze taak ook in andere zaken vervullen.

Artikel II

In dit artikel is de inwerkingtreding van het besluit geregeld.

De Minister van Veiligheid en Justitie,