

# **Advies inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.**

*Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.*

Brief aan De minister van Veiligheid en Justitie  
mr. I.W. Opstelten  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum: 12 februari 2015  
E-mail: [voorlichting@rechtspraak.nl](mailto:voorlichting@rechtspraak.nl)  
Telefoonnummer: 06-52807082  
Uw kenmerk: 599669

## **Inhoud van de brief**

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 18 december 2014, ontvangen op 22 december, met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in belang van de nationale veiligheid (het "Wetsvoorstel").

Het Wetsvoorstel strekt ertoe intrekking van het Nederlanderschap bij verblijf in het buitenland mogelijk te maken in het belang van de nationale veiligheid wegens aansluiting bij een terroristische organisatie zonder dat daarvoor een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist is. Intrekking van het Nederlanderschap is alleen mogelijk als de betreffende persoon een dubbele nationaliteit heeft. Om de terugkeer daadwerkelijk ernstig te bemoeilijken zal na het besluit tot intrekking een besluit tot

ongewenstverklaring volgen. Dit zal verhinderen dat betrokkene aanspraak blijft houden op de voordelen van de status van het Nederlanderschap. Ook wordt legale terugkeer naar Nederland en het Schengengebied onmogelijk gemaakt waarmee de feitelijke terugkeer wordt bemoeilijkt.

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om het verlies van rechtswege bij deelname aan een vreemde krijgsmacht (thans artikel 15 lid 1 sub e RWN) te wijzigen in een intrekingsgrond na een besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie. Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

## Advies

### I. Algemeen

De Raad heeft eerder over een hiermee samenhangend wetsvoorstel – net als overigens de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken – een kritisch advies uitgebracht.<sup>2</sup> De kritiek in het voornoemde advies van de Raad richtte zich met name tegen het toenmalige voorstel om aan een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling wegens deelname aan een terroristische organisatie de consequentie te verbinden van het van rechtswege komen te vervallen van het Nederlanderschap (tenzij staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn). De Raad heeft bij dat voorstel kanttekeningen geplaatst ten aanzien van onder meer de effectiviteit, proportionaliteit en rechtvaardigheid van het toen voorliggende voorstel. De Raad wil het onderhavige advies aangrijpen om zijn waardering uit te spreken voor het feit dat het voornoemde voorstel – blijkens de Memorie van Toelichting mede naar aanleiding van de eerdere adviezen van onder meer de Raad<sup>3</sup> – in het inmiddels bij het parlement ingediende voorstel is komen te vervallen. Ook wil de Raad zijn waardering uitspreken dat ook in het onderhavige Wetsvoorstel niet is gekozen voor het introduceren van een extra grond voor het van rechtswege komen te vervallen van het Nederlanderschap maar voor een bevoegdheid tot intrekking daarvan, aangezien een dergelijke bevoegdheid, anders dan een van rechtswege vervallen van het Nederlanderschap, een proportionaliteitsafweging mogelijk maakt.

De Raad heeft begrip voor de keuzes die in dit Wetsvoorstel wordt gemaakt, maar vraagt zich wel af in hoeverre het doel van het Wetsvoorstel, het vergroten van de nationale veiligheid, daadwerkelijk zal worden bereikt. Zo kunnen de intrekingsgronden niet worden toegepast indien staatloosheid daarvan het gevolg is en er zal niet tot intrekking worden overgegaan als op voorhand vaststaat dat ongewenstverklaring als vreemdeling niet mogelijk is. Ook kan artikel 14, vierde lid, van de RWN niet worden toegepast nadat een persoon op wie deze bepaling in beginsel van toepassing is, inmiddels is teruggekeerd naar Nederland (“zich buiten het Koninkrijk bevindt”). De Raad is voorts van

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

<sup>2</sup> Advies van de Raad van 30 oktober 2013, gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) onder nummer 2013/39.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2013-2014, 34 016 (R2036), nr. 3, p. 4.

mening dat de rechtsbescherming voor betrokkene in het Wetsvoorstel op een aantal onderdelen niet afdoende geregeld is en werkt dat hieronder nader uit.

## II. Bestuursrechtelijke procedure

### Algemeen

De Raad wijst erop dat het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap (op basis van de RWN) in alle gevallen gepaard lijkt te zullen gaan met het besluit tot ongewenstverklaring (op basis van de Vreemdelingenwet). Tegen deze besluiten kunnen verschillende rechtsmiddelen worden aangewend. Tegen het intrekkingbesluit kan rechtstreeks (zonder eerst bezwaar te hebben gemaakt) beroep bij (de bestuursrechter van) de rechtbank Den Haag worden ingesteld, terwijl tegen het besluit tot ongewenstverklaring bezwaar bij het bestuursorgaan (de IND) en beroep bij (de vreemdelingenrechter) van de rechtbank Den Haag (die het beroep kan behandelen in alle zittingsplaatsen van alle rechtbanken<sup>4</sup>) openstaat. De Raad adviseert in de Memorie van Toelichting (MvT) expliciet aandacht te besteden aan de samenhang tussen deze twee apart te nemen besluiten en de rechtsgangen die daartegen open staan.

### Het intrekkingbesluit

De wijze waarop de rechtsbescherming tegen het intrekkingbesluit in het wetsvoorstel is ingericht is ontleend aan de vreemdelingenbewaring in de Vreemdelingenwet<sup>5</sup>. Ook hier is de beroepstermijn vier weken en wordt de bezwaarprocedure buiten toepassing gelaten.<sup>6</sup> De Raad wijst erop dat aldus betrokkene een heroverweging in bezwaar wordt onthouden, terwijl de feitenvaststelling die bij dat bezwaar aan de orde is van belang is voor de kwaliteit van het zeer ingrijpende besluit. Naar het oordeel van de Raad staat de geringe tijdswinst die hiermee wordt behaald niet in verhouding tot de belangen die voor de eiser op het spel staan. Temeer nu het besluit tot intrekking gevolgd dient te worden door een ongewenstverklaring, waar wel bezwaar en beroep tegen openstaat, is er geen zwaarwegende reden om voor het intrekkingbesluit te kiezen voor een afwijkende procedure. De Raad adviseert u het voorgaande te heroverwegen.

Om te borgen dat ook als de betrokkene zelf geen beroep instelt, een rechter een oordeel kan vormen over de intrekking, wordt in het voorgestelde artikel 22A RWN voorgeschreven dat de bevoegde Minister ambtshalve de rechter in kennis stelt van het genomen besluit indien betrokkenen daartegen niet zelf binnen vier weken beroep instelt. De regeling van deze ambtshalve kennisgeving door de Minister aan de rechtbank is eveneens ontleend aan de regeling van de vreemdelingenbewaring in de Vreemdelingenwet. Een vreemdeling die in bewaring wordt gesteld krijgt binnen 24 uur een piketadvocaat toegewezen die door de Staat wordt betaald. De vreemdeling kan ook aangeven dat hij een voorkeursadvocaat heeft. De advocaat stelt doorgaans kort daarna beroep tegen de maatregel in en brengt de zaak voor de rechter. Ook als de advocaat van de vreemdeling geen beroep tegen de inbewaringstelling instelt, wordt van overheidswege binnen 28 dagen na aanvang van de bewaring de zaak voorgelegd aan de

<sup>4</sup> Zie bijlage 2 bij de Awb, hoofdstuk 3, artikel 6

<sup>5</sup> Zie artikel 94 Vw 2000

<sup>6</sup> De Raad wijst er overigens op dat in de systematiek van de Awb voor bepaalde besluiten in een bijlage bij de Awb wordt bepaald dat geen bezwaar nodig is. De constructie in het onderhavige voorstel waarbij 'rechtstreeks beroep' wordt opengesteld, lijkt daar onnodig van af te wijken.



rechter<sup>7</sup>. In de MvT bij het Wetsvoorstel wordt niet ingegaan op de vraag of en zo ja op welke wijze in de procedure zoals voorgesteld in artikel 22A RWN wordt voorzien in de juridische bijstand van betrokkene. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

Hierop aansluitend merkt de Raad op dat nu onduidelijk is of en zo ja hoe in juridische bijstand van de betrokkene wordt voorzien, het ook onduidelijk is hoe de beroepsgronden tot stand zullen komen. Nu de bestuursrechter is gebonden aan de gronden van het beroep en er mogelijk geen gronden zijn is het de vraag op welke wijze de bestuursrechter het beroep moet beoordelen. Het ligt voor de hand dat de bestuursrechter het besluit integraal zal dienen te beoordelen. Het ware aan te bevelen dit expliciet te regelen, dan wel toe te lichten. Tevens is het de vraag op welke wijze de bestuursrechter de beschikking krijgt over voor de eiser ontlastende informatie, nu eiser niet aanwezig en mogelijk niet bereikbaar is. Aangezien het in het beroep vooral zal gaan over de feitenvaststelling, zal dit in de weg kunnen staan aan het bieden van effectieve rechtsbescherming.

In de MvT en uit nadere informatie van uw departement<sup>8</sup> blijkt dat degene van wie het Nederlanderschap wordt ingetrokken, niet aanwezig zal zijn in Nederland. De Raad wijst erop dat de artikelen 3:40 en 3:41 Awb bepalen dat in dat geval een besluit moet worden uitgereikt of toegezonden aan de betrokkene alvorens het in werking treedt. Het tweede lid van artikel 3:41 Awb voorziet in de mogelijkheid om het besluit op een 'andere geschikte wijze' bekend te maken als toezending of uitreiking niet lukt. De Raad adviseert u in de MvT aan te geven hoe bekendmaking van het intrekkingbesluit in deze situatie zal geschieden. Publicatie in de Staatscourant ligt minder voor de hand als op voorhand duidelijk is dat betrokkene zich niet in Nederland bevindt.

In de MvT wordt voorts opgemerkt dat de rechter de intrekking naar verwachting indringend zal toetsen. Bij een deel van de informatie op grond waarvan de intrekking plaatsvindt zal het volgens de toelichting gaan om informatie afkomstig van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In de MvT wordt weliswaar gewezen op de mogelijkheid van beperkte kennisneming met toepassing van artikel 8:29 Awb, maar deze is bij informatie die afkomstig is van inlichtingen- en veiligheidsdiensten nog beperkter dan bij "gewone" geheimhouding. Op grond van het bepaalde in artikel 87, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden dan namelijk geen geheim te houden stukken toegezonden aan de bestuursrechter. Volstaan wordt met het ter inzage geven van deze stukken (op het kantoor van de AIVD, in Zoetermeer), zonder dat zelfs een kopie van deze stukken mag worden gemaakt. Het is dus, anders dan bij "gewone" 8:29-stukken, voor de rechter niet mogelijk om de inhoud van onderliggende stukken nog eens na te lezen. Dit bemoeilijkt de indringende toets van een dergelijk besluit tot intrekking die volgens de toelichting wel van de rechter wordt verondersteld. De Raad verzoekt u nadere aandacht te besteden aan de omstandigheden waaronder de gewenste indringende toets daadwerkelijk kan plaatsvinden en hoe daaraan kan worden tegemoetgekomen.

Het voorgestelde artikel 14 lid 4 RWN stelt als vereiste voor intrekking van het Nederlanderschap dat een persoon zich moet hebben 'aangesloten' bij een terroristische

---

<sup>7</sup> Brief van de Staatssecretaris van Justitie dd. 24 november 2014 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer ter beantwoording van vragen die zijn gesteld door de leden Kuiken en Recourt (beiden PvdA)

<sup>8</sup> Mail van de directie Wetgeving Ministerie van VenJ van 19 januari 2015

organisatie, die op haar beurt weer 'deelneemt' aan een nationaal of internationaal conflict. De Raad constateert dat niet in alle gevallen op voorhand duidelijk zal zijn wanneer sprake is van aansluiting of deelname in de zojuist bedoelde zin en vindt de toelichting op deze punten nog onvoldoende helder. Hij adviseert dan ook om een en ander in de toelichting nader te verduidelijken. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of sprake van deelname indien iemand geen gevechtshandelingen verricht.

De Raad adviseert u aandacht te besteden aan de vraag op welke wijze een afwezige betrokkene die niet op de hoogte was van het beroep dat de Minister ambtshalve heeft ingesteld, hoger beroep kan instellen. In dit verband dient tevens aandacht te worden geschonken aan (de wijze van betaling van) het is voorzien, zoals dat bijvoorbeeld voor bewaringszaken is geregeld in artikel 93 lid 2 Vreemdelingenwet.

#### **Het besluit tot ongewenstverklaring**

De Raad vraagt zich af op welk moment het besluit tot ongewenstverklaring kan worden genomen. Alleen een vreemdeling kan immers ongewenst worden verklaard<sup>9</sup>. Houdt dit in dat de intrekking van het Nederlanderschap in rechte vast moet staan - nadat de (hoger) beroepstermijn is verlopen - alvorens tot ongewenstverklaring kan worden overgegaan? Als deze vraag bevestigend beantwoord wordt, houdt dit in dat de desbetreffende besluiten niet gelijktijdig genomen kunnen worden. Geadviseerd wordt dit punt te verduidelijken.

#### **De lijst van terroristische organisaties**

In het voorgestelde artikel 14 lid 4 RWN wordt verwezen naar een lijst van organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. De Raad adviseert u in de MvT in te gaan op de vraag of de beslissing van de Minister om een organisatie op de betreffende lijst te plaatsen een besluit is in de zin van de Awb en zo ja welke procedures van de Awb hier van toepassing zijn.

#### **Concentratie**

In het Wetsvoorstel wordt bepaald dat de beroepsprocedures tegen de intrekking-besluiten van de Minister geconcentreerd zullen worden behandeld bij de rechtbank Den Haag. Dit voorstel dient getoetst te worden aan het Toetsingskader wettelijke concentratie<sup>10</sup>. Het toetsingskader geeft een aantal criteria voor het al dan niet concentreren van zaken. Deze criteria staan niet op zichzelf, maar moeten in samenhang worden gezien.

Concentratie van zaken is wenselijk als:

- De behandeling van de zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist  
*en*
- Het jaarlijks gaat om een beperkt aantal zaken  
*of*
- Gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners  
*of*
- Gewenst is met het oog op een gezonde bedrijfsvoering

---

<sup>9</sup> Zie artikel 67 lid 1 Vw

<sup>10</sup> [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)



Ad 1) Van bijzondere rechterlijke expertise wordt gesproken als er voor de behandeling van het soort zaken kennis van specifieke wetgeving of ervaring met de behandeling van dat soort zaken is vereist waarvoor een meer dan gemiddelde rechterlijke kennis nodig is. Bij het onderhavige wetsvoorstel gaat het in die zin om specialistische zaken, dat het intrekken van het Nederlandschap zeldzaam is en er sprake is van een van de Awb afwijkende procedure. Een gespreide behandeling van deze zaken zal de ontwikkeling van die kennis niet ten goede komen. De ervaring leert dat door herhaalde behandeling van dit soort zaken bij één rechtbank het inzicht in en het overzicht over deze zaken groeit.

Ad 2) Er kan van worden uitgegaan dat het aantal intrekingsbesluiten en dus het aantal beroepszaken beperkt zal zijn. Door uw departement is aangegeven dat het naar verwachting om 0-10 intrekingsbesluiten per jaar zal gaan<sup>11</sup>. Of dit ook daadwerkelijk de praktijk zal gaan worden is op voorhand niet te zeggen, maar momenteel is er geen andere informatie voor handen die op andere aantallen wijst. De rechtbank Den Haag heeft al expertise opgebouwd op aanpalende terreinen (bijvoorbeeld betreffende de vaststelling van het Nederlandschap).

Ad 3) De aanwezigheid van een ketenpartner op een bepaalde locatie kan reden zijn om de zaken bij een bepaalde rechtbank te concentreren. Hierbij kan opgemerkt worden dat de Minister in Den Haag resisteert.

Ad 4) De concentratie van bepaalde zaken bij een en dezelfde rechtbank kan de efficiency van de afdoening bevorderen. Dit geldt ook voor dit voorstel.

Concluderend komt de Raad tot het oordeel dat ingestemd kan worden met concentratie van de beroepen tegen intrekingsbesluiten bij de rechtbank Den Haag. Indien echter het aantal besluiten tot intrekking substantieel meer zal zijn dan de huidige inschatting van uw departement moet dit standpunt wellicht heroverwogen worden.

- Overig Volledigheidshalve adviseert de Raad om in de MvT in te gaan op de vraag of voor de toepassing van het voorgestelde artikel 14 lid 3 en lid 4 RWN het van onderscheidend belang is of de betreffende persoon minderjarig of meerderjarig is. Tot slot adviseert de Raad om in de MvT te motiveren waarom de intrekking van het Nederlandschap een ordemaatregel is en niet een straf of sanctie.

### **Werklast**

Volgens opgave van uw Ministerie zullen er jaarlijks circa 0-10 intrekingsbesluiten genomen worden. Dit aantal lijkt gering gezien de verstrekte informatie dat er al 180 personen zijn uitgereisd naar jihadistische strijdgebieden waarvan de overgrote meerderheid een tweede nationaliteit heeft<sup>12</sup>. Voor het bepalen van de werklastgevolgen is de Raad uitgegaan van de opgave van uw Ministerie.

### **Aantallen**

Jaarlijks zullen ongeveer tien extra bestuurszaken (beroepen tegen besluiten tot intrekking) bij de rechtbank Den Haag instromen. De met de intrekingsbesluiten samenhangende besluiten tot ongewenstverklaring zullen jaarlijks tot maximaal 10 extra

---

<sup>11</sup> Zie noot 8

<sup>12</sup> Kamerstuk 34 016, 5 blz. 5 en blz. 8



vreemdelingenzaken leiden. In totaal zullen maximaal twintig extra zaken op jaarbasis instromen.

#### **Zaakzwaarte**

Een deel van de informatie op basis waarvan de intrekking plaatsvindt, zal komen van de inlichtingen en/ of veiligheidsdienst(en) in Nederland. De rechter zal in voorkomende gevallen mogelijk moeten afreizen naar genoemde veiligheidsdienst(en) om deze informatie in te kunnen zien. Afhankelijk van reisafstand en omvang van het dossier kan het hier om een substantieel tijdsbeslag gaan.

Gezien het geringe aantal verwachte zaken lijken de werklastgevolgen voor de Rechtspraak niet substantieel. Mocht het aantal zaken (ver) uitstijgen boven het aantal dat nu verwacht wordt dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld een aanvullende werklastberekening te maken.

#### **Tot slot**

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, voorzitter Raad voor de rechtspraak