

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

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 21 oktober 2015

De memorie van antwoord, ontvangen op 18 september 2015, geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende nadere opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

I. Algemeen

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Deze leden hebben nog enkele aanvullende vragen. Zij kijken uit naar de antwoorden van de regering. Allereerst zouden deze leden 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?

In antwoord op hun eerdere vragen lezen de aan het woord zijnde leden in de memorie van antwoord dat een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) over het wetsvoorstel ontbreekt en dat de regering het niet nodig heeft gevonden het bij nota van wijziging gewijzigde wetsvoorstel aan de Afdeling voor te leggen. Deze leden blijven zich erover verbazen dat over een zo principiële kwestie en verstrekkende maatregel, namelijk het Nederlandschap van een staatsburger ontnemen, een inhoudelijk advies van de Afdeling ontbreekt. Deelt de regering deze zorg? Zo ja, is de regering alsnog bereid het gewijzigde wetsvoorstel aan de Afdeling voor te leggen? Zo neen, waarom niet?

¹ **Samenstelling:**

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Schaap (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), P. van Dijk (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

Voorts vragen deze leden de regering of zij het onderhavige wetsvoorstel ook ziet als instrument bij de tenuitvoerlegging van het Actieplan integrale aanpak jihadisme. Ook hierin is voorzien in het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Ook al stelt de regering in de memorie van antwoord dat beide wetsvoorstellen los van elkaar staan, de leden willen toch graag vernemen hoe de wetsvoorstellen zich in inhoudelijke en wetssystematische zin tot elkaar verhouden.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij danken de regering voor de beantwoording, maar deze heeft hen niet gerustgesteld wat betreft de effecten van het voorliggende wetsvoorstel. Zij wensen een aantal aanvullende vragen te stellen.

Deze leden merken in de eerste plaats op dat de regering erkent dat het Rottmann-arrest² implicaties heeft voor de intrekking van het Nederlanderschap. Dat betekent ook dat de regering erkent dat het Unierecht van toepassing is, inclusief de unierechtelijke beginselen en het Europees Handvest van Fundamentele Rechten van Burgers (Handvest). Heeft de regering het beperkte overgangsrecht getoetst aan het Unierechtelijke rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel?

Ook van minderjarigen kan het Nederlanderschap 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? Is de regering het met de aan het woord zijnde leden 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?

Volgens de regering zal in beginsel geen verblijfsrecht worden verleend wegens de bedreiging van de openbare orde die van de persoon uitgaat. Op de intrekking volgt in principe dus een terugkeerbesluit met een zwaar inreisverbod. De leden van de GroenLinks-fractie willen graag weten of bij deze besluitvorming de duur van het verblijf van de ex-Nederlander een rol speelt. Immers, bij veroordeelde vreemdelingen vindt toepassing van de glijdende schaal plaats³, waardoor de uitkomst van de toets aan het openbare-ordecriterium afhankelijk is van de verblijfsduur in Nederland. Bovendien stelt artikel 3.86 Vb enige grenzen aan de mogelijkheid van intrekking: zo wordt er na tien jaar verblijf afgezien van intrekking, tenzij er sprake is van een aantal specifiek omschreven delicten. Bij een minderjarige wordt het verblijfsrecht niet ingetrokken, indien hij een Nederlandse ouder in Nederland heeft. Gelden de waarborgen niet voor degene die voldoet aan de vereiste verblijfsduur, maar dan met een sterkere status, namelijk als Nederlander? Is het inderdaad zo dat een vreemdeling van zeventien jaar die hier is geboren en een Nederlandse ouder in Nederland heeft, niet kan worden uitgezet maar een ex-Nederlander in dezelfde situatie wel? Het zou toch een ongerechtvaardigd onderscheid opleveren als de ex-Nederlander verstoken zou blijven van de waarborgen die gelden voor vreemdelingen? Gelden deze waarborgen ook voor degene die voldoet aan de vereiste verblijfsduur maar dan met een sterkere status, namelijk als Nederlander? Op grond van artikel 3.51, eerste lid, onder d juncto zesde lid Vb is de glijdende schaal in elk geval van toepassing op een in Nederland geboren en getogen oud Nederlander. Vindt de glijdende schaal ook toepassing op andere oud-Nederlanders? Wat zijn in dit kader de criteria voor toepassing van artikel 3.51, eerste lid, onder e, Vb? Beschouwt de regering het, met de leden van de GroenLinks-fractie, als een ongerechtvaardigd onderscheid, indien een

² Hof van Justitie van de Europese Unie (Grote Kamer) 2 maart 2010, zaak C-135/08, Janko Rottmann/Freistaat Bayern.

³ Zie artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb).

ex-Nederlander verstoken zou blijven van de waarborgen die gelden voor vreemdelingen?

De aan het woord zijnde leden stellen voorts de vraag of er bij de beoordeling van het verblijfsrecht en de oplegging van het inreisverbod bij een gezinssituatie ook getoetst wordt aan artikel 17 Gezinsherenigingsrichtlijn, artikel 24 Handvest en het evenredigheidsbeginsel? En betekent de *standstill*-bepaling van het Associatierecht EEG/Turkije dat de afwijzing van het verblijfsrecht niet op Turkse burgers van toepassing kan zijn, omdat dit materieel gezien een nieuwe grond voor ontzegging van voortgezet verblijf is?

Staatloosheid en verhouding met internationale verdrags- en Unierecht

De leden van de **PvdA**-fractie leden juichen het toe dat de regering de internationale verdragsverplichtingen die in de weg staan van het veroorzaken van staatloosheid op initiatief van de staat, wil eerbiedigen. Dit betekent derhalve dat de bestuurlijke maatregel van het ontnemen van het Nederlanderschap uitsluitend opgelegd kan worden aan personen met een dubbele of meervoudige nationaliteit, waarvan één de Nederlandse is. Alleen deze personen zouden niet staatloos worden. De leden vinden het moeilijk te begrijpen hoe deze ongelijke behandeling niet als rechtsongelijkheid betiteld kan worden. De maatregel kan immers niet een ieder treffen die schuldig is bevonden aan het in artikel 134a Wetboek van Strafrecht (Sr) omschreven delict. Betekent dit in feite niet dat de verdragsrechtelijke verplichtingen in de weg staan van de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van dit wetsvoorstel en niet aan de strafrechtelijke veroordeling als zodanig?

Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden nog aandacht voor de bijzondere positie van personen met een dubbele EU-nationaliteit, namelijk de Nederlandse en die van een ander EU-land. Zij vragen daarbij wat de gevolgen zijn van de bepaling in artikel 21, tweede lid, van het Europees Handvest van Fundamentele Rechten van Burgers op grond waarvan iedere discriminatie op grond van nationaliteit verboden is. Betekent dit dat de onderhavige bestuurlijke maatregel ook een ongelijkheid teweeg brengt tussen dragers van een tweede EU paspoort en dragers van een tweede niet-EU paspoort? Zo dat het geval is, roept dit de vraag op naar de verenigbaarheid van deze rechtssituatie met het non-discriminatieverbod zoals onder meer neergelegd in het EVRM, het IVBPR en het VN-verdrag betreffende de status van staatloze personen. Graag een reactie van de regering.

II. Artikelen

Artikel I

De leden van de **PvdA**-fractie stellen ten slotte de vraag of de regering nog eens kan bevestigen dat intrekking van het Nederlanderschap als bestuurlijke maatregel uitsluitend kan volgen na een strafrechtelijke veroordeling en onder géén omstandigheid een op zichzelf staande maatregel kan zijn.

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat de regering weliswaar ruimte laat voor een individuele beoordeling bij de gebruikmaking van de mogelijkheid tot intrekking, maar dat het Nederlanderschap als regel wordt ingetrokken na een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf bedoeld in artikel 134a Sr. Zien deze leden dat juist? De regering noemt het wetsvoorstel immers normstellend: wie een dergelijk misdrijf heeft gepleegd, heeft de essentiële belangen van Nederland ernstig geschaad. En met die intrekking zou tot uitdrukking komen dat iemand die een dergelijke schending pleegt, niet langer een

band met Nederland kan hebben. Dat doet toch de vraag rijzen naar de inhoud van die individuele beoordeling en belangenafweging en de criteria die daarbij gelden. Welke criteria gelden daarbij? Speelt de ernst van het misdrijf of de toerekenbaarheid een rol, de leeftijd en omstandigheden van betrokkene, zijn band met het herkomstland? Kortom, de aan het woord zijnde leden krijgen graag een beter inzicht in de wijze waarop het onderzoek wordt verricht en de belangen worden afgewogen bij een mogelijkheid om tot intrekking over te gaan.

Artikel II

De bezwaren tegen het beperkte overgangsrecht worden gepareerd door de regering met het argument dat het niet zou gaan om een *criminal charge*, omdat de intrekking niet punitief is bedoeld en niet punitief van aard zou zijn. De leden van de **GroenLinks**-fractie zien evenveel redenen om bij de toets aan de criteria tot een tegenovergestelde conclusie te komen, met name vanwege de zwaarte en het ingrijpende effect van de maatregel en het feit dat deze volgt op een strafrechtelijke veroordeling. In dit kader willen de leden van de regering 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.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren