

Vergaderjaar 2013–2014

34 016 (R2036)

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

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

Het voorstel van rijkswet bevat een uitbreiding van de mogelijkheid tot ontneming van het Nederlandschap in gevallen waarin sprake is van hulp bij het plegen van terroristische activiteiten of bij de voorbereiding van dergelijke activiteiten. Intrekking van het Nederlandschap kan plaatsvinden wanneer de persoon handelingen verricht die de essentiële belangen van het Koninkrijk of een van de landen van het Koninkrijk ernstig schaden. Deze handelingen tegen de essentiële belangen van de staat zijn geconcretiseerd in een lijst van misdrijven opgenomen in artikel 14, tweede lid, van de rijkswet op het Nederlandschap. Er is thans aanleiding om de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlandschap uit te breiden.

Op 1 april 2010 is artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht in Nederland in werking getreden. Artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht luidt: «Hij die zich of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft of tracht te verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verwerft of een ander bijbrengt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.» Een veroordeling op grond van dit artikel is op dit moment nog geen grond voor intrekking van het Nederlandschap.

Het misdrijf waarop artikel 134a Sr het oog heeft is van dezelfde orde als het misdrijf van het – zonder toestemming – werven voor vreemde krijgsmacht of gewapende strijd dat thans reeds grond is voor ontneming van het Nederlandschap. Ook de strafmaat (8 jaar) komt overeen met de strafmaat in artikel 14, tweede lid, onderdeel a, van de rijkswet op het Nederlandschap. In de strafmaat komt de ernst van de schending van de essentiële belangen van de staat mede tot uitdrukking. Met het uitbreiden

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van de intrekingsgrond wordt tot uitdrukking gebracht dat het Nederlandschap niet op enigerlei wijze faciliterend mag zijn om in den vreemde terroristische misdrijven te plegen of om personen voor te bereiden op het plegen van terroristische misdrijven. Hierom wordt voorgesteld artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van de rijkswet op het Nederlandschap op dit punt uit te breiden.

Met het voorstel van rijkswet wordt tevens nadere invulling gegeven aan de motie Dijkhoff (Kamerstukken II 2012–2013, 29 754, nr. 224) die op 4 juni door de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aanvaard.

Actueel voor Nederland in dit verband is momenteel de uitreis van jongeren naar Syrië, die zich aldaar laten trainen om terroristische misdrijven te plegen. Artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht is reeds in twee zaken die betrekking hebben op Syriegangers ten laste gelegd. Zie hiervoor de uitspraken van de rechtbank Rotterdam van 23 oktober 2013, zaaknummers ECLI:NL:RBROT:2013:8266 en ECLI:NL:RBROT:2013:8265. Een veroordeling op grond van artikel 134a Sr heeft in deze zaken niet plaatsgevonden. In de eerste uitspraak is er wel sprake van veroordeling wegens voorbereiding van opzettelijke brandstichting en opruiing en is het Openbaar Ministerie in hoger beroep gegaan. In de laatste uitspraak oordeelde de rechtbank dat er sprake was van een ontoerekeningsvatbare verdachte die ontslagen werd van rechtsgevolg en geplaatst werd in een psychiatrisch ziekenhuis.

Intrekking van het Nederlandschap zal plaatsvinden na een strafrechtelijke veroordeling. Andere maatregelen zijn ook van groot belang bij de aanpak van jihadisme. In de brief « Nederlandse integrale aanpak jihadisme» aan de Tweede Kamer van 30 juni 2014, ons kenmerk 534821 wordt een beschrijving gegeven van de maatregelen om het aansluiten bij Jihadistische strijdgroepen tijdig tegen te gaan en de risico's voor de Nederlandse samenleving bij eventuele terugkeer te beperken. Deze aanpak richt zich op:

1. Informatie-uitwisseling en samenwerking: ten behoeve van de Nederlandse integrale aanpak vindt intensieve, nationale en internationale, samenwerking en informatie-uitwisseling door politie- en inlichtingendiensten plaats. Reisbewegingen, contacten en andere relevante zaken worden gedeeld om deze dreiging het hoofd te bieden.
2. Risicoreductie: de risico's van elke terugkeerder worden in kaart gebracht en – op basis daarvan – worden strafrechtelijke-, bestuurlijke- of maatschappelijke maatregelen getroffen.
3. Interventies: uitreizen wordt met alle beschikbare middelen, zoals SIS-signalering, bevrozing tegoeden, paspoortsignalering, interventie-maatregelen op lokaal niveau, ontmoedigd en belemmerd. Van alle ruim 100 bekende uitgereisde Syriegangers wordt bekeken of strafrechtelijke vervolging – op welke grond dan ook – mogelijk is.
4. Social media en internet: online-activiteiten van jihadisten ter ondersteuning van de jihad worden gedwarsboomd met alle juridische, bestuurlijke en maatschappelijke middelen die mogelijk zijn. Internetbedrijven is gevraagd hieraan bij te dragen.
5. Radicalisering: bij de aanpak wordt samengewerkt met eerstelijns professionals in velerlei disciplines en het brede maatschappelijk middenveld, moslims en niet-moslims. Dit om radicalisering te signaleren, nieuwe aanhang van deze jihadistische beweging te voorkomen en om de verspreiding van de radicale boodschap een halt toe te roepen.

De uitbreiding van artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van de rijkswet op het Nederlandschap met artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht kan relevant zijn voor zowel de uitreizende Syriegangers als voor degenen

die in Nederland jongeren opleiden tot het plegen van een terroristisch misdrijf. De intrekking van het Nederlanderschap kan na een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling op grond van artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht plaatsvinden.

In de Caribische landen van het Koninkrijk zal het Nederlanderschap kunnen worden ingetrokken na veroordeling in de Caribische landen voor equivalente misdrijven.

Staatloosheid en verhouding met het Europees Verdrag inzake Nationaliteit

Artikel 7, derde lid, van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) bepaalt dat een staat die partij is bij dit Verdrag niet in zijn nationale wetgeving mag voorzien in het verlies van zijn nationaliteit indien de betrokken persoon daardoor staatloos zou worden, behoudens in de gevallen waarin de verkrijging van de nationaliteit gebaseerd is op een aan de verkrijger toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit. Artikel 8, eerste en tweede lid, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid (Trb. 1967, 124) heeft een gelijke strekking. Verlies of intrekking van het Nederlanderschap kan dus op grond van Nederlandse wetgeving alleen plaatsvinden indien dit niet tot gevolg heeft dat betrokkene staatloos wordt. Dit blijft ook bij de uitbreiding van de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap het uitgangspunt en is gewaarborgd in artikel 14, zesde lid, van de rijkswet op het Nederlanderschap voor wat betreft de intrekking van het Nederlanderschap.

Het reeds genoemde artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van het EVN biedt de ruimte om de nationaliteit in te trekken bij gedrag dat de essentiële belangen van de staat ernstig schaden. De voorgestelde uitbreiding van de intrekkinggronden met een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht past binnen de ruimte die het EVN biedt.

Consultatie

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (hierna: de Adviescommissie) en de Raad voor de Rechtspraak (hierna: de Raad) hebben over het concept-wetsontwerp advies uitgebracht². Het concept-wetsontwerp is naar aanleiding van consultatie aangepast. Alvorens in te gaan op de adviezen is het van belang om op te merken dat de opmerkingen in de adviezen voor een belangrijk deel betrekking hebben op een onderdeel dat niet langer deel uit maakt van het voorstel.

In het conceptvoorstel zoals dit in consultatie is gegaan werd in artikel 15 van de rijkswet op het Nederlanderschap een nieuwe verliesgrond opgenomen, opdat een Nederlander die onherroepelijk veroordeeld is op grond van artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht van rechtswege het Nederlanderschap zou verliezen. De opmerkingen van de Adviescommissie en de Raad richten zich met name op dit element van het oorspronkelijke voorstel. Daarnaast heeft de Raad enkele opmerkingen gemaakt met betrekking tot de memorie van toelichting.

De Adviescommissie noemt een viertal bezwaren tegen de wijziging van artikel 15 RWN:

- Het element is in strijd met Europees recht;
- De voorgestelde wijziging past niet in de wetssystematiek;

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- De noodzaak van de voorgestelde wijziging is onvoldoende onderbouwd;
- Het risico op een onjuiste constatering van verlies van het Nederlanderschap acht de Adviescommissie onevenredig groot.

De Raad stelt dat het wetsvoorstel niet effectiever is dan de huidige situatie, waarin het Nederlanderschap kan worden ingetrokken bij deelname aan een terroristische organisatie.

Van het belang in dit verband is het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) Rottmann tegen Freistaat Bayern van 2 maart 2010 (C-135/08), zoals de Adviescommissie ook signaleert. In dit arrest bepaalt het HvJEU dat het op zichzelf toegestaan is om de nationaliteit in te trekken indien deze door bedrog is verkregen, maar dat de intrekking wel moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Dit impliceert dat er een individuele belangenafweging moet plaatsvinden alvorens de nationaliteit verloren gaat, hetgeen op gespannen voet staat met verlies van rechtswege, waarbij er geen besluit noodzakelijk is om tot het verlies van het Nederlanderschap te komen.

Dit heeft geleid tot het laten vallen van deze maatregel uit het voorstel. De geconsulteerde organen hebben geen opmerkingen gemaakt bij uitbreiding van de intrekkinggrond van artikel 14, tweede lid, van de rijkswet op het Nederlanderschap met artikel 134a Wetboek van Strafrecht.

De overige opmerkingen van de Raad hadden betrekking hebben op de toelichting. Het wetsvoorstel heeft, zo merkte de Raad op, ook gevolgen voor handelingen in Nederland. De memorie van toelichting zou niet ingaan op het feit dat de wetwijziging ook gevolgen kan hebben voor handelingen in Nederland. De Raad adviseerde op dit punt de memorie van toelichting aan te vullen. De Raad stelde voorts dat de memorie van toelichting niet ingaat op situaties waarin de rechtssfeer van Nederland niet betrokken is.

De aanleiding van dit voorstel is gelegen in de wenselijkheid tot het treffen van maatregelen tegen Nederlanders die in het buitenland deelnemen aan terroristische activiteiten. Dit neemt niet weg dat intrekking van het Nederlanderschap onder de wettelijke voorwaarden uiteraard ook kan plaatsvinden wanneer de terroristische misdrijven in Nederland worden gepleegd.

Ten aanzien van de betrokkenheid van de Nederlandse rechtsorde brengt het voorstel in deze situatie geen wijziging. Ook onder de huidige wetgeving kan er sprake zijn van terroristische daden die elders op de wereld worden gepleegd waarbij de Nederlandse rechtssfeer (nog) niet betrokken is. De rechtssfeer van Nederland kan ook betrokken zijn bij terroristische misdrijven die buiten het grondgebied van het Koninkrijk gepleegd zijn op grond van artikel 5, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht indien het misdrijf wordt gepleegd door een Nederlander en het misdrijf naar Nederlands recht en ook in het land waar het begaan is, strafbaar is gesteld. Daarnaast zijn er ruimere grondslagen voor rechtsmacht die voortvloeien uit internationale antiterrorismeverdragen. Voor de goede orde zij er op gewezen dat titel I van het Wetboek van Strafrecht is gewijzigd door de wet van 27 november 2013 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regels over werking van de strafwet buiten Nederland (herziening regels betreffende extraterritoriale rechtsmacht in strafzaken), (Stb. 2013, 483 en Stb. 2014, 49). In het specifieke geval van Syrische jihadstrijders bestaat de betrokkenheid met de Nederlandse rechtssfeer ook in de bedreiging van de Nederlandse openbare orde in geval van terugkeer naar Nederland.

Tot slot merkte de Raad op dat verlies van Nederlanderschap mogelijk niet in alle gevallen proportioneel en rechtvaardig is. Gelet op de diversiteit van onderliggende activiteiten bij veroordeling wegens een terroristisch misdrijf kan het in sommige gevallen niet proportioneel zijn om het Nederlanderschap verloren te laten gaan, aldus de Raad. De Raad geeft hier het voorbeeld van twee personen, die voor eenzelfde misdrijf worden veroordeeld, maar waarbij de gevolgen voor het Nederlanderschap verschillen, omdat van een van de betrokkenen het Nederlanderschap niet kan worden ingetrokken omdat hij anders staatloos zou worden.

Op dit punt houdt het voorstel geen wijziging in ten opzichte van de huidige situatie. Ook onder het huidige recht is intrekking van het Nederlanderschap niet mogelijk indien betrokkene hierdoor staatloos zou worden. Het feit dat hierdoor onderscheid ontstaat tussen gevallen die in strafrechtelijke ernst op een lijn zijn te plaatsen, vloeit voort uit de verplichtingen die Nederland op zich heeft genomen in het kader van het beperken van staatloosheid. Dit impliceert niet dat de intrekking op zichzelf zou leiden tot ongerechtvaardigd onderscheid of disproportioneel zou zijn.

Artikelen

Artikel I

In dit artikel wordt een veroordeling op grond van artikel 134a van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht opgenomen als grond voor intrekking van het Nederlanderschap in artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van de rijkswet op het Nederlanderschap. Daarmee wordt aangesloten bij de grond voor intrekking in het geval van misdrijven van dezelfde ernst.

Artikel II

In dit artikel wordt het overgangsrecht geregeld. Misdrijven die voor inwerkingtreding van deze wet zijn gepleegd, zullen niet tot intrekking van het Nederlanderschap kunnen leiden. Op het punt van de formulering van het overgangsrecht is de redactionele suggestie van de Afdeling Advisering van de Raad van State gevolgd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten