



## **Alternatieven voor het beroep van rechtswege in de Rijkswet op het Nederlanderschap**

Een onderzoek naar alternatieven voor ambtshalve handelingen die leiden tot rechterlijke toetsing van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap in artikel 22a van de Rijkswet op het Nederlanderschap

prof. mr. K.J. de Graaf, prof. mr. dr. A.T. Marseille  
& mr. W.P. van der Meulen

Rijksuniversiteit Groningen  
Groningen, 4 januari 2019

## Samenvatting

### *Inleiding*

Artikel 14 lid 4 RWN verleent de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om – kort gezegd – in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap in te trekken van iemand van ouder dan zestien jaar die zich buiten het Koninkrijk bevindt en die zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. In artikel 22a RWN is bepaald dat over een besluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN steeds een bestuursrechter oordeelt, hetzij omdat de betrokkene tijdig beroep heeft ingesteld, hetzij omdat de betrokkene, als deze geen beroep heeft ingesteld, geacht wordt beroep te hebben ingesteld. In dit laatste geval ontstaat een beroep van rechtswege in naam van de betrokkene. De bestuursrechter raakt op de hoogte van een dergelijk beroep doordat de Minister de rechtbank Den Haag in kennis stelt van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

Het beroep van rechtswege is een voor het bestuursrecht ongebruikelijke constructie. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van artikel 22a RWN in de Eerste Kamer heeft kamerlid Van Dijk (SGP) een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht onderzoek te laten doen naar alternatieven voor het beroep van rechtswege. De achtergrond van de door de Eerste Kamer aangevraagde motie is dat de vraag kan worden gesteld of niet te veel rechtsbescherming wordt geboden aan degene van wie het Nederlanderschap wordt afgenomen op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

### *Onderzoeksvraag*

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

*Wat zijn (te ontwikkelen) alternatieve procedures voor het ambtshalve verrichten van een handeling die leidt tot rechterlijke toetsing van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap?*

### *Onderzoeksactiviteiten*

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is een inventarisatie en een analyse gemaakt van procedures die kunnen fungeren als (inspiratie voor) een mogelijk alternatieve regeling voor de op dit moment in artikel 22a lid 3 RWN neergelegde procedure, alsmede een analyse van de mogelijkheid van het schrappen van de regeling van het beroep van rechtswege. Er is allereerst gekeken naar de zogenoemde ‘nul-optie’. Vervolgens zijn alternatieven onderzocht: de introductie van een bekrachtigingsprocedure en het bieden van compenserende rechtsbeschermingsvoorzieningen in het geval het beroep van rechtswege wordt geschrapt. Hierna geven wij de bevindingen van het onderzoek weer. We sluiten af met een korte conclusie. Ten behoeve van het onderzoek is tevens een vijftal interviews gehouden.

### *Nul-optie*

Er bestaan naar het oordeel van de onderzoekers weinig juridische bezwaren tegen de zogenoemde nul-optie, die inhoudt dat de regeling van artikel 22a RWN wordt geschrapt en dat de rechtsbescherming tegen het intrekkingbesluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN wordt gebaseerd op de in hoofdstuk 6 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde regeling van rechtsbescherming. Het EVRM noch het EU-grondrechtenhandvest vereisen voor intrekkingbesluiten op grond van artikel 14 lid 4 RWN een procedure die met meer waarborgen is omkleed dan de reguliere beroepsprocedure van de Awb. Voor die conclusie is ook relevant dat artikel 6:11 Awb de mogelijkheid biedt dat een

buiten de termijn ingesteld beroep toch inhoudelijk door de bestuursrechter wordt beoordeeld en dat de op artikel 4:6 Awb gebaseerde jurisprudentie over de wijze waarop bestuursorganen verzoeken om terug te komen van rechtens onaantastbaar geworden besluiten dienen te beoordelen, de betrokkene een reële mogelijkheid biedt de Minister met succes om herziening van diens besluit te verzoeken.

#### *Bekrachtigingsprocedure*

Voor wat betreft de alternatieven voor de huidige regeling is in de eerste plaats gekeken of de in de Omgevingswet op te nemen bekrachtigingsprocedure inspiratie kan bieden voor een in de RWN op te nemen alternatief voor de huidige procedure van artikel 22a RWN. Dit leidt tot een procedure die zich puntsgewijs als volgt laat karakteriseren:

- tegen het besluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN kan de betrokkene binnen zes weken (na bekendmaking op de voorgeschreven wijze) beroep bij de rechtbank instellen;
- stelt de betrokkene tijdig beroep in, dan wordt dat beroep behandeld volgens de reguliere beroepschriftprocedure van hoofdstuk 8 Awb;
- stelt de betrokkene niet tijdig beroep in, dan legt de Minister het intrekkingbesluit (ambtshalve) ter bekrachtiging aan de rechtbank voor;
- de verplichting van de Minister om zijn besluit ter bekrachtiging aan de rechtbank voor te leggen, doet er niet aan af dat dat besluit in werking treedt op het moment dat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt;
- in het kader van de bekrachtigingsprocedure vindt een integrale toetsing van het besluit door de rechter plaats, zoals op dit moment in artikel 22a lid 5 RWN is voorzien;
- de betrokkene heeft in de bekrachtigingsprocedure de mogelijkheid bedenkingen tegen het ter bekrachtiging aan de rechtbank voorgelegde besluit naar voren te brengen;
- tegen de beslissing van de rechtbank op het bekrachtigingsverzoek staat voor de Minister en de betrokkene hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een bekrachtigingsprocedure kan een oplossing bieden voor een probleem dat aan de huidige regeling kleeft, te weten de fictie dat de belanghebbende wordt geacht beroep te hebben ingesteld, terwijl hij doorgaans niet in staat is om contact te hebben met zijn procesvertegenwoordiger en bovendien niet ter zitting zal verschijnen. Een bekrachtigingsprocedure zou dat probleem kunnen ondervangen, nu geen sprake meer is van de fictie dat de betrokkene beroep heeft ingesteld, zonder dat afstand wordt gedaan van de verplichte, gegarandeerde tussenkomst van de bestuursrechter bij elk besluit van de Minister tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN. Een bekrachtigingsprocedure sluit daarom beter aan bij de gedachte dat het algemeen belang vereist dat een rechter het besluit van de Minister beoordeelt. In die bekrachtigingsprocedure zou moeten (blijven) gelden dat het besluit in werking treedt na de voorgeschreven wijze van bekendmaking en dat de rechter het besluit in de bekrachtigingsprocedure integraal toetst.

#### *Compenserende rechtsbeschermingsvoorzieningen zonder het beroep van rechtswege*

Wanneer de regeling van het beroep van rechtswege van artikel 22a 4 RWN zou worden geschrapt, resteren de gebruikelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden die de Awb biedt. Het bijzonder ingrijpende karakter van het intrekkingbesluit zou aanleiding kunnen zijn om aan betrokkene in de rechtsbescherming enige compensatie te bieden voor de (mogelijke) beperking van het recht op een eerlijk proces. Die compensatie kan worden gezocht in het verduidelijken van de wijze van bekendmaking van het besluit, in de mogelijkheden voor de betrokkene om verschoonbaar te laat een beroepschrift in te dienen en in het verlengen van de beroepstermijn.

Ter zake van die drie compensatiemogelijkheden komen de onderzoekers tot de volgende bevindingen:

- *Bekendmaking*  
Blijkens de memorie van toelichting gaat de regering er vanuit dat publicatie in de Staatscourant als geschikte wijze van bekendmaking worden gezien (art. 3:41 lid 2 Awb). Om dit zeker te stellen, zou dit expliciet in de RWN moeten worden vastgelegd.
- *Verschoonbare termijnoverschrijding*  
Het is hoogst onzeker of het schrappen van de regeling van het beroep van rechtswege er toe zal leiden dat de rechter het leerstuk van de verschoonbare termijnoverschrijding (art. 6:11 Awb) soepeler zal toepassen op een buiten de reguliere termijn ingesteld beroep tegen een intrekingsbesluit. Desondanks achten de onderzoekers het ongewenst om op dit punt een regeling in de RWN te treffen met als doel een ruimhartiger toepassing van het leerstuk van de verschoonbare termijnoverschrijding, met name omdat het moeilijk is een rechtvaardiging te vinden voor een bijzondere regeling in de RWN, terwijl voor andere schrijnende gevallen waar particuliere belangen spelen niet een dergelijke regeling geldt. Bovendien zou de onherroepelijkheid van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap gedurende ruime tijd niet volledig vast staan. Langdurige onzekerheid over de nationaliteit van een betrokkene is ongewenst.
- *Beroepstermijn*  
Het schrappen van de bijzondere bepalingen in de RWN betreffende het beroep van rechtswege zal er toe leiden dat de beroepstermijn conform de Awb zes weken zal zijn. Denkbaar is dat de wetgever ter compensatie van het schrappen van het beroep van rechtswege kiest voor het regelen van een (zeer veel) langere periode waarin de betrokkene beroep kan instellen; daarvoor pleit weliswaar dat het de rechtsbeschermingsmogelijkheden van betrokkene vergroot, maar daar staat tegenover dat het gepaard gaat met (zeer langdurige) rechtsonzekerheid over de rechtmatigheid van het intrekken van het Nederlanderschap van de betrokkene. Voorts zijn de onderzoekers van oordeel dat er geen rechtvaardiging te vinden is om de geadresseerde van het intrekingsbesluit op dit punt royelere rechtsbeschermingsmogelijkheden te bieden dan de reguliere procedure biedt.

Van belang voor de situatie dat het beroep van rechtswege van artikel 22a RWN zou worden geschrapt, is ten slotte dat de jurisprudentie van de Nederlandse bestuursrechter over de wijze waarop een bestuursorgaan dient te reageren op een verzoek terug te komen van een rechtens onaantastbaar geworden besluit, garandeert dat als een betrokkene de Minister verzoekt om terug te komen van een op grond van artikel 14 lid 4 RWN genomen, rechtens onaantastbaar geworden intrekingsbesluit, een dergelijk verzoek niet zonder meer – onder verwijzing naar het eerder genomen besluit in de zin van artikel 4:6 Awb – kan worden afgewezen door de Minister. Tegen een besluit tot afwijzing van een dergelijk verzoek staat rechtsbescherming open waarin recht kan worden gedaan aan de uit het EU-recht voortvloeiende verplichtingen.

#### *Conclusie*

Voor wat de betreft de mogelijke alternatieve procedures voor de op dit moment in artikel 22a RWN opgenomen procedure van beroep van rechtswege tegen een intrekingsbesluit op grond van artikel 14 lid 4 RWN luiden de bevindingen van het onderzoek als volgt. Er zijn geen doorslaggevende juridische bezwaren tegen de nul-optie (het schrappen van het beroep van rechtswege). Echter, vanwege

het ingrijpende karakter van het intrekingsbesluit en omdat bij besluiten tot intrekking van het Nederlanderschap als regel sprake is van rechterlijke tussenkomst (omdat ze bijna altijd de consequentie zijn van een strafrechtelijke veroordeling) kan de nul-optie als ongewenst worden beschouwd. In dat geval is een bekrachtigingsprocedure een serieus te overwegen alternatief voor de bestaande procedure van het beroep van rechtswege. In alle gevallen zou in de RWN moeten worden geregeld dat publicatie in de Staatscourant geldt als bekendmaking van het intrekingsbesluit.