

ECLI:NL:RVS:2019:990

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	17-04-2019
Datum publicatie	17-04-2019
Zaaknummer	201806107/1/V6
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2018:7617, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij onderscheiden besluiten van 11 september 2017 heeft de staatssecretaris het Nederlandschap van [appellant sub 2] ingetrokken en hem ongewenst verklaard.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2019/231 Module Nationaliteitsrecht 2019/902 NJB 2019/1142 JV 2019/117 met annotatie van Groot, G.R. de JB 2019/97 AB 2019/272 met annotatie van P.R. Rodrigues

Uitspraak

201806107/1/V6.

Datum uitspraak: 17 april 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
 2. [appellant sub 2], met onbekende verblijfplaats,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 juni 2018 in zaken nrs. 17/7082 en 17/15048 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 11 september 2017 heeft de staatssecretaris het Nederlandschap van [appellant sub 2] ingetrokken en hem ongewenst verklaard.

Bij brief van 11 oktober 2017 heeft de staatssecretaris de rechtbank in kennis gesteld van het besluit van 11 september 2017 dat ziet op de intrekking van het Nederlandschap. Ingevolge artikel 22a, derde en zevende lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap (hierna: de RWN) wordt [appellant sub 2] hiermee geacht beroep te hebben ingesteld tegen dat besluit en het besluit dat ziet op de ongewenstverklaring.

Bij uitspraak van 26 juni 2018 heeft de rechtbank de beroepen niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de staatssecretaris en [appellant sub 2] ieder hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] en de staatssecretaris hebben ieder een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Krachtens artikel 22c, eerste lid, van de RWN heeft de voorzitter van de Afdeling de Raad voor Rechtsbijstand een last tot toevoeging gegeven voor mr. C.F. Wassenaar (hierna: Wassenaar), advocaat te Rotterdam.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 januari 2019, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. M.M. van Asperen, advocaat te Den Haag, en [appellant sub 2], vertegenwoordigd door Wassenaar, zijn verschenen. De zaak is ter zitting gelijktijdig behandeld met zaak nr. 201806104/1/V6.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. Het gaat in deze zaak om de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid, van de RWN. Deze nieuwe, in 2017 in werking getreden bepaling maakt het mogelijk het Nederlanderschap in te trekken van degene die zich heeft aangesloten bij een organisatie die een bedreiging vormt voor de Nederlandse nationale veiligheid. Deze uitspraak gaat over de vraag of de intrekking van het Nederlanderschap van [appellant sub 2] en zijn daarmee samenhangende ongewenstverklaring in stand kunnen blijven. Na een weergave van de voorgeschiedenis, de besluitvorming van de staatssecretaris en het procesverloop bij de rechtbank, zal in de overwegingen 8-8.5 worden ingegaan op de hoger beroepen van de staatssecretaris en [appellant sub 2]. Daarbij gaat het om de vraag of de in deze zaak gevolgde, zogeheten kennisgevingsprocedure, neergelegd in artikel 22a, derde lid, van de RWN, in strijd is met het Unierecht. Vervolgens zal in de overwegingen 10-10.4 worden ingegaan op de vraag of de staatssecretaris, gelet op de datering van de feiten die hij aan zijn besluiten ten grondslag heeft gelegd, in dit geval het Nederlanderschap van [appellant sub 2] mocht intrekken en hem ongewenst mocht verklaren. In overweging 11 volgt de conclusie.

Voorgeschiedenis en besluitvorming staatssecretaris

3. [appellant sub 2] heeft bij zijn geboorte, op [geboortedatum], van rechtswege de Nederlandse en de Marokkaanse nationaliteit verkregen. De staatssecretaris heeft het Nederlanderschap van [appellant sub 2] krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN ingetrokken en hem ongewenst verklaard, omdat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de Nederlandse nationale veiligheid. De staatssecretaris heeft in dit verband verwezen naar het vonnis van de meervoudige strafkamer van de rechtbank Den Haag van 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365. Daarin is bewezen verklaard dat [appellant sub 2] op 24 maart 2013 is afgereisd naar Syrië, daar heeft deelgenomen aan een trainingskamp van een groep die later is opgegaan in ISIS en zich heeft aangesloten bij ISIS en later bij Jabhat al-Nusra. Ook heeft hij deelgenomen aan de gewapende jihadstrijd en een faciliterende rol gespeeld bij deze strijd en de uitreis van andere Haagse jongeren naar Syrië. [appellant sub 2] is hiervoor veroordeeld tot zes jaar gevangenisstraf.

Gelet op de door [appellant sub 2] verrichte handelingen behoort hij volgens de staatssecretaris tot de groep van personen die praktische ondersteuning bieden aan de gewapende strijd en het plegen van misdrijven. Alleen al de aanwezigheid van uit Nederland afkomstige personen bij terroristische organisaties kan leiden tot toenemende aandacht voor en gerichtheid op Nederland binnen deze organisaties. Deze organisaties verkrijgen op deze wijze bovendien concrete informatie die kan bijdragen aan de planning van een aanslag tegen Nederland. De aanslagen in Parijs van november 2015 zijn op deze wijze tot stand gekomen. De staatssecretaris wijst er verder op dat uit Nederland afkomstige personen die contacten onderhouden met sympathisanten die in Nederland verblijven, een rol spelen in het inspireren tot of aansturen van de planning van een aanslag in Nederland. Daarnaast kunnen zij door hun voorbeeldfunctie een rol spelen in de radicalisering en rekrutering van in Nederland verblijvende, potentiële uitreizigers. Daarmee vormen personen zoals [appellant sub 2], die uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, vanaf het moment van uitreis een actueel en direct gevaar voor de Nederlandse nationale veiligheid, aldus de staatssecretaris.

4. De staatssecretaris heeft zich in het besluit van 11 september 2017, dat ziet op de intrekking van het Nederlanderschap, op het standpunt gesteld dat mag worden aangenomen dat [appellant sub 2] nog altijd buiten het Koninkrijk verblijft. Hij is op 24 maart 2013 uitgereisd naar Syrië. Uit de inschrijving in de

basisregistratie personen blijkt dat hij sinds 16 mei 2014 is opgenomen in de Registratie Niet-Ingezetenen. Hoewel er berichtgeving is dat [appellant sub 2] in april 2016 is overleden, is dat onbevestigd gebleven. In de beroepsfase heeft de staatssecretaris een Rapportage Digitaal Onderzoek van 25 april 2018 overgelegd, waarin onder meer wordt verwezen naar een nieuwsbericht waarin het overlijden van [appellant sub 2] is tegengesproken. In de rapportage staat dat uit het verrichte onderzoek niet is gebleken wat de recente of actuele verblijfplaats van [appellant sub 2] is.

5. De staatssecretaris heeft zich in het besluit van 11 september 2017 dat ziet op de intrekking van het Nederlanderschap op het standpunt gesteld dat die intrekking proportioneel is. Hij heeft daarbij in aanmerking genomen dat er geen aanknopingspunten zijn om te veronderstellen dat [appellant sub 2] niet langer is aangesloten bij een terroristische organisatie. Het Openbaar Ministerie heeft te kennen gegeven dat geen lopend strafrechtelijk onderzoek op onaanvaardbare wijze wordt belemmerd indien het Nederlanderschap van [appellant sub 2] wordt ingetrokken. De staatssecretaris heeft verder in aanmerking genomen dat [appellant sub 2] als gevolg van de intrekking weliswaar het Unieburgerschap verliest, maar dat daaraan geen doorslaggevend gewicht toekomt, omdat Nederland ten opzichte van de andere lidstaten verplicht is het gemeenschappelijk grondgebied te vrijwaren van personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. Daarnaast heeft [appellant sub 2] niet actief gebruik gemaakt van Unieburgerschapsrechten en kan uit zijn handelingen na zijn vertrek uit Nederland niet worden afgeleid dat hij waarde hecht aan het Unieburgerschap. Hij heeft zich immers aangesloten bij een terroristische organisatie die gelet op haar ideologie en feitelijke handelingen sterk gekant is tegen de Europese waarden en instituties.

Procedure in eerste aanleg

6. [appellant sub 2] heeft niet binnen de daartoe gestelde termijn beroep ingesteld tegen de besluiten van 11 september 2017. Daarom heeft de staatssecretaris, overeenkomstig artikel 22a, derde lid, van de RWN, de rechtbank in kennis gesteld van deze besluiten. Vervolgens heeft Wassenaar de rechtbank bij brief van 5 oktober 2017 aangeboden als amicus curiae deel te nemen aan de behandeling van het beroep. Bij brief van 31 oktober 2017 heeft de rechtbank de Raad voor Rechtsbijstand een last tot toevoeging gegeven voor Wassenaar als bedoeld in artikel 22c, eerste lid, van de RWN. Hiermee werd Wassenaar bevoegd om in de beroepsfase als raadsman van [appellant sub 2] op te treden. Ter zitting van de rechtbank heeft Wassenaar naar voren gebracht dat sprake is van een curieuze situatie, omdat hij [appellant sub 2] nooit heeft gesproken en dus niet weet hoe hij tegen de zaak aankijkt.

Aangevallen uitspraak

7. De rechtbank heeft het door Wassenaar ter zitting aangevoerde opgevat als een beroep op het Unierechtelijk beginsel van effectieve rechtsbescherming, neergelegd in artikel 47 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) en geoordeeld dat de intrekking van het Nederlanderschap van [appellant sub 2] en zijn ongewenstverklaring door het Unierecht worden beheerst. De in deze zaak gevolgde kennisgevingsprocedure, neergelegd in artikel 22a, derde lid, van de RWN, beperkt volgens de rechtbank het recht op hoor en wederhoor en is beperkt doeltreffend. Het is immers mogelijk dat de belanghebbende niet op de hoogte is van het besluit en de daartegen ingestelde procedure en geen contact heeft met de door de rechtbank toegevoegde of door bloedverwanten gekozen raadsman. Dat is ook in deze zaak aan de orde. [appellant sub 2] heeft hierdoor geen feiten en omstandigheden naar voren kunnen brengen die volgens hem van belang zijn en de rechtbank heeft de besluiten niet integraal kunnen beoordelen.

De rechtbank heeft verder geoordeeld dat deze beperkingen van het beginsel van effectieve rechtsbescherming niet gerechtvaardigd zijn, omdat deze een inbreuk maken op de kernwaarden van een eerlijk proces en de staatssecretaris de noodzaak van deze inbreuk niet heeft aangetoond. Voor zover de staatssecretaris erop heeft gewezen dat het doel van artikel 22a van de RWN is dat besluiten als deze snel in rechte vast komen te staan, rechtvaardigt dat belang deze inbreuk niet. Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat de rechtsgevolgen van de besluiten van 11 september 2017 onmiddellijk na de bekendmaking ervan in werking zijn getreden. [appellant sub 2] kan dus geen gebruik maken van de aan het Nederlanderschap verbonden rechten en heeft geen recht op toegang tot Nederland, zodat het belang van bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid is gewaarborgd. Dit verandert niet als [appellant sub 2] op enig moment alsnog een rechtsmiddel indient, omdat dat geen schorsende werking heeft. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de kennisgevingsprocedure niet noodzakelijk is met het

oog op de rechtsbescherming van [appellant sub 2], omdat hij op een later moment alsnog een ontvankelijk beroep kan instellen indien hij dan voldoet aan de vereisten in artikel 6:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Verder vindt de rechtbank het niet noodzakelijk dat zij de besluiten van 11 september 2017 binnen afzienbare tijd toetst.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank artikel 22a, derde lid, van de RWN onverbindend verklaard wegens strijd met artikel 47 van het Handvest. Omdat er daarmee geen wettelijke grondslag is voor de beroepen tegen deze besluiten, heeft de rechtbank deze niet-ontvankelijk verklaard.

In de hoger beroepen van de staatssecretaris en [appellant sub 2]

8. De staatssecretaris betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de kennisgevingsprocedure niet een beperking behelst van de rechtsbescherming van [appellant sub 2], maar een uitbreiding ervan. Hij voert daartoe aan dat hij de besluiten van 11 september 2017 op twee manieren bekend heeft gemaakt, te weten door toezending ervan aan het laatst bekende adres van [appellant sub 2] en door plaatsing ervan in de Staatscourant. [appellant sub 2] is dus in staat geweest om via de gebruikelijke procedure, neergelegd in de Awb, zelf tegen deze besluiten op te komen. De rechtbank heeft niet onderkend dat de kennisgevingsprocedure een aanvulling biedt op de rechtsbescherming. Met deze procedure heeft de wetgever erin voorzien dat hoe dan ook een rechterlijke toetsing plaatsvindt, waarbij de rechter niet is gebonden aan de gronden van beroep. Het aanwijzen van een raadsman versterkt de positie van [appellant sub 2]. De staatssecretaris voert verder aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de intrekking van het Nederlanderschap van [appellant sub 2] en zijn ongewenstverklaring door het Unierecht worden beheerst. Het is immers aan de lidstaten om regels vast te stellen voor het toekennen of intrekken van de nationaliteit. In geval van intrekking kan de rechter alleen het resultaat van de besluitvorming toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. De staatssecretaris voert verder aan dat de procedureregels die de intrekking van het Nederlanderschap beheersen niet in strijd zijn met artikel 47 van het Handvest. De rechtbank heeft artikel 22a, derde lid, van de RWN ten onrechte onverbindend verklaard.

Ook namens [appellant sub 2] wordt betoogd dat de rechtbank deze bepaling ten onrechte onverbindend heeft verklaard. Zij heeft daarmee een maatregel "om zeep geholpen" die noodzakelijk was om rechtsbescherming in gevallen als deze te waarborgen. Voor zover er toch aanleiding was artikel 22a, derde lid, van de RWN onverbindend te verklaren, had de rechtbank ook artikel 14, vierde lid, van de RWN onverbindend moeten verklaren. Immers, als het in gevallen als deze onmogelijk is een effectief rechtsmiddel aan te wenden, moet de onderliggende bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap geacht worden niet te bestaan. De rechtbank is er hierbij ten onrechte van uitgegaan dat als [appellant sub 2] in een later stadium kennis neemt van het besluit tot intrekking van zijn Nederlanderschap, hij daartegen alsnog zal kunnen opkomen. Namens [appellant sub 2] wordt verder aangevoerd dat de rechtbank prejudiciële vragen had moeten stellen aan het Hof van Justitie (hierna: het Hof) als zij twijfels had over de vraag of artikel 22a, derde lid, van de RWN in strijd is met artikel 47 van het Handvest. Ook de Afdeling moet prejudiciële vragen stellen.

8.1. De eerste vraag die moet worden beantwoord is of deze zaak binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1098) kan uit jurisprudentie van het Hof worden afgeleid dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit, overeenkomstig het internationale recht, tot de bevoegdheid van elke lidstaat afzonderlijk behoort. Dat neemt niet weg dat die bevoegdheid moet worden uitgeoefend met inachtneming van het Unierecht. Immers, de intrekking van het Nederlanderschap heeft in dit geval mede tot gevolg dat [appellant sub 2] de status van burger van de Unie, als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van het VWEU, verliest. Zie in dit verband het arrest van het Hof van 12 maart 2019, Tjebbes e.a., ECLI:EU:C:2019:189, punt 30-32. De rechtbank heeft dus terecht geoordeeld dat deze zaak binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Dat, zoals de staatssecretaris betoogt, de rechter zich in geval van intrekking van het Nederlanderschap moet beperken tot een toets aan het evenredigheidsbeginsel, volgt niet uit de jurisprudentie van het Hof. De bewoordingen in het arrest van het Hof van 2 maart 2010, Rottmann, ECLI:EU:C:2010:104, punt 41 en 45, bieden geen steun voor een zodanig beperkte uitleg van de reikwijdte van het Unierecht.

8.2. De rechtbank heeft overwogen dat de kennisgevingsprocedure een beperking inhoudt van het recht op hoor en wederhoor. De staatssecretaris heeft in hoger beroep niet bestreden dat, zoals de rechtbank hierbij in aanmerking heeft genomen, in gevallen waarin deze procedure van toepassing is, de betrokkene

in de regel niet op de hoogte is van de intrekking van zijn Nederlandschap en ongewenstverklaring en daarover dus geen contact heeft met de aangewezen raadsman. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank, om de door haar genoemde redenen, terecht heeft geoordeeld dat de kennisgevingsprocedure in die zin een beperking behelst van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47 van het Handvest.

8.3. Zoals het Hof heeft overwogen in punt 38 van het arrest van 26 juli 2017, Sacko, ECLI:EU:C:2017:591, zijn grondrechten zoals de eerbiediging van de rechten van verdediging - daaronder begrepen het recht om te worden gehoord - niet absoluut. Getoetst moet worden of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de kennisgevingsprocedure in strijd is met artikel 47 van het Handvest wegens de onder 8.2 bedoelde beperking die daarin besloten ligt. Gelet op artikel 52, eerste lid, van het Handvest, punt 38 van het arrest Sacko en punt 50 van het arrest van het Hof van 15 februari 2016, J.N., ECLI:EU:C:2016:84, is in dit kader van belang of het hier gaat om een bij wet gestelde beperking van de in artikel 47 van het Handvest erkende rechten. Als die vraag bevestigend wordt beantwoord is vervolgens van belang of die beperking de wezenlijke inhoud van de bedoelde rechten eerbiedigt en geen onevenredige en ondukbare ingreep vormt waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast. Verder is van belang of de beperking noodzakelijk is en of deze beantwoordt aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Gelet op punt 41 van het arrest Sacko moet het bestaan van een schending van de hier aan de orde zijnde rechten worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval, met name de aard van de handeling in kwestie, de context van de vaststelling ervan en de rechtsregels die de betrokken materie regelen.

8.4. De kennisgevingsprocedure is neergelegd in de RWN en daarmee bij wet gesteld. De rechtbank heeft geoordeeld dat de beperking van het recht op hoor en wederhoor die in deze procedure besloten ligt, inbreuk maakt op de kernwaarden van een eerlijk proces. De staatssecretaris bestrijdt dit. Hij wijst erop dat de besluiten tot intrekking van het Nederlandschap en ongewenstverklaring op reguliere wijze zijn bekendgemaakt en dat [appellant sub 2] daartegen beroep had kunnen instellen. De kennisgevingsprocedure vormt hierop een aanvulling, door in gevallen waarin geen beroep is ingesteld, te voorzien in een van rechtswege gegenereerd beroep. Er is in deze situaties dus voldoende rechtsbescherming, aldus de staatssecretaris.

De Afdeling is van oordeel dat de beperking van de rechtsbescherming die in de kennisgevingsprocedure besloten ligt, de wezenlijke inhoud van artikel 47 van het Handvest eerbiedigt en dus geen ondukbare ingreep behelst als bedoeld in het arrest Sacko. De Afdeling neemt hierbij, overeenkomstig punt 41 van dit arrest, de volgende specifieke omstandigheden van het geval in aanmerking. Hoewel in gevallen als deze de betrokkene in de regel niet op de hoogte is van de intrekking van zijn Nederlandschap en ongewenstverklaring, is met de kennisgevingsprocedure voorzien in een rechterlijke toetsing in twee instanties. Daarbij kan de rechter de besluiten, gelet op artikel 22a, vijfde lid, van de RWN, in volle omvang toetsen en staat het hem vrij alle relevante feiten en omstandigheden mee te wegen. Hoewel de betrokkene zelf geen inbreng heeft, is met de kennisgevingsprocedure gewaarborgd dat een raadsman hem in rechte vertegenwoordigt die - in twee instanties - voldoende gelegenheid heeft om beroepsgronden tegen de besluiten naar voren te brengen, ook al wordt de raadsman daarbij belemmerd doordat hij geen contact met betrokkene heeft. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de kennisgevingsprocedure inbreuk maakt op de kernwaarden van een eerlijk proces wegens de daaraan verbonden beperking van het recht op hoor en wederhoor. De Afdeling neemt hierbij verder in aanmerking dat, zoals de staatssecretaris terecht betoogt, de kennisgevingsprocedure - ondanks de beperking die daarin besloten ligt - een aanvulling vormt op de reguliere rechtsbescherming, aangezien deze voorziet in een beroepsprocedure in dit bijzondere geval waarin betrokkene geen beroep heeft ingesteld tegen de besluiten tot intrekking van het Nederlandschap en tot ongewenstverklaring. Daarbij is van belang dat de rechtbank, voor zover zij heeft overwogen dat [appellant sub 2] alsnog beroep zou kunnen instellen tegen de besluiten op het moment dat hij daarvan op de hoogte raakt, niet heeft onderkend dat gelet op artikel 6:11 van de Awb allerm minst vast staat dat zodanige beroepen ontvankelijk zullen worden geacht. Het samenstel van de reguliere rechtsbescherming en de kennisgevingsprocedure betekent dat de hiervoor bedoelde beperking in de kennisgevingsprocedure geen ondukbare ingreep vormt als bedoeld in het arrest Sacko.

De staatssecretaris heeft zich in het besluit van 11 september 2017 dat ziet op de intrekking van het Nederlanderschap gemotiveerd en onder verwijzing naar de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 14, vierde lid, van de RWN, op het standpunt gesteld dat de kennisgevingsprocedure noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. Het begrip nationale veiligheid dekt volgens het Hof zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat, waaronder de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, het overleven van de bevolking en de openbare veiligheid (zie punt 66 van het arrest J.N.). Onder verwijzing naar verschillende edities van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, het rapport 'Terugkeerders in beeld' van de AIVD van februari 2017 en eerder gepleegde aanslagen door zogeheten terugkeerders, heeft de staatssecretaris er in dit verband op gewezen dat het risico bestaat dat terugkeerders aanslagen plegen en de binnenlandse jihadistische beweging versterken. Ook bestaat het gevaar dat zij anderen rekruteren voor de gewapende strijd. De Afdeling is van oordeel dat de staatssecretaris hiermee de noodzaak van de intrekking van de RWN, vierde lid, van de RWN en de daarbij behorende kennisgevingsprocedure, die rechtsbescherming mogelijk maakt buiten de aanwezigheid van de betrokkene in Nederland, heeft aangetoond. Gelet op het voorgaande beantwoordt de beperking van het recht op hoor en wederhoor aan een doelstelling van algemeen belang als bedoeld in artikel 52 van het Handvest, te weten de bescherming van de nationale veiligheid.

Gelet op wat hiervoor is overwogen over de aard van de beperking van het recht op hoor en wederhoor enerzijds en de door de staatssecretaris gegeven reden waarom deze beperking noodzakelijk is anderzijds, is de Afdeling van oordeel dat deze beperking evenredig is. Namens [appellant sub 2] is aangevoerd dat de hiervoor bedoelde doelstelling ook met toepassing van een minder vergaand middel, te weten het vervallen verklaren van het paspoort krachtens artikel 23 van de Paspoortwet, kan worden bereikt. De staatssecretaris heeft er echter terecht op gewezen dat dit alternatief niet hetzelfde effect heeft als intrekking van het Nederlanderschap met toepassing van de kennisgevingsprocedure, omdat degene wiens paspoort vervallen wordt verklaard het recht op toelating tot Nederland behoudt.

8.5. De slotsom is dat de betogen van de staatssecretaris en [appellant sub 2] dat de rechtbank artikel 22a, derde lid, van de RWN ten onrechte onverbindend heeft verklaard wegens strijd met artikel 47 van het Handvest, slagen. Er bestaat gelet op het arrest van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punten 13 en 14, geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen, aangezien de opgeworpen vraag kan worden beantwoord aan de hand van de rechtspraak van het Hof.

Conclusie hoger beroepen

9. De hoger beroepen van de staatssecretaris en [appellant sub 2] zijn gelet op wat hiervoor is overwogen gegrond. Hetgeen voor het overige is aangevoerd, behoeft geen bespreking. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de besluiten van 11 september 2017 toetsen in het licht van de daartegen aangevoerde beroepsgronden.

In de beroepen tegen de besluiten van 11 september 2017

10. Namens [appellant sub 2] wordt betoogd dat de staatssecretaris de besluiten van 11 september 2017 niet zorgvuldig heeft voorbereid en dat hij niet in zijn bewijslast is geslaagd. Aangevoerd wordt dat [appellant sub 2] de bewezen verklaarde feiten heeft begaan in een periode waarin artikel 14, vierde lid, van de RWN nog niet in werking was getreden. Bovendien zijn de organisaties waarbij hij zich heeft aangesloten, eerst op 2 maart 2017 geplaatst op de lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict (hierna: de lijst). De staatssecretaris heeft niet aangetoond dat hij op die datum bij die organisaties was aangesloten. Dat de staatssecretaris veronderstelt dat dat op dat moment het geval was omdat [appellant sub 2] in de periode 2013-2014 bij ISIS was aangesloten en hij sindsdien niet is teruggekeerd uit Syrië, is onvoldoende. De Afdeling vat het aangevoerde op als een beroep op het rechtszekerheidsbeginsel.

10.1. Artikel 14, vierde lid, van de RWN luidt als volgt: 'Onze Minister kan in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap intrekken 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 gevoelen 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.'

10.2. De Rijkswet van 10 februari 2017 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) bevat geen bepaling die het mogelijk maakt deze wet met terugwerkende kracht toe te passen. In het besluit van 10 februari 2017 (Stb. 2017, 67) waarin het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 14, vierde lid, van de RWN is vastgesteld op 1 maart 2017, zijn dan ook geen bijzondere werkingsregels opgenomen. Dat betekent dat deze bepaling onmiddellijke werking heeft en daarmee van toepassing is op feiten en omstandigheden die zich op of na 1 maart 2017 voordeden.

Intrekking van het Nederlanderschap krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN is alleen mogelijk als de organisatie waarbij de betrokkene zich heeft aangesloten is geplaatst op de lijst. De geschiedenis van de totstandkoming van artikel 14, vierde lid, van de RWN (Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, blz. 5) vermeldt hierover het volgende: 'Allereerst zal er worden gewerkt met een door de Minister vast te stellen lijst van terroristische organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Met deze lijst wordt de kenbaarheid gewaarborgd. Voor een ieder die zich aansluit bij een dergelijke organisatie, is hiermee helder wat de gevolgen hiervan kunnen zijn.'

10.3. Gelet op wat in 10.2 is overwogen over het moment waarop artikel 14, vierde lid, van de RWN werking kreeg, kon de staatssecretaris deze bepaling niet toepassen in gevallen waarin de relevante feiten zich vóór 1 maart 2017 hebben voorgedaan. In dit geval heeft de staatssecretaris dat wel gedaan. Immers, in het besluit van 11 september 2017 verwijst de staatssecretaris naar het onder 3. vermelde strafvonnis, waarin is vastgesteld dat [appellant sub 2] op 24 maart 2013 is afgereisd naar Syrië, na aankomst aldaar heeft deelgenomen aan een trainingskamp en in ieder geval tot oktober 2014 heeft deelgenomen aan de gewapende jihadstrijd. Verder heeft de staatssecretaris in aanmerking genomen dat [appellant sub 2] op 16 mei 2014 is uitgeschreven uit de basisregistratie personen. Hiermee heeft de staatssecretaris artikel 14, vierde lid, van de RWN in dit geval met terugwerkende kracht toegepast.

In dit verband is verder van belang dat de staatssecretaris niet heeft aangetoond dat de aansluiting van [appellant sub 2] bij ISIS en Jabhat al-Nusra - ten minste - heeft voortgeduurd tot en met 11 maart 2017, de datum waarop het besluit tot vaststelling van de lijst in werking is getreden. De staatssecretaris heeft weliswaar gesteld dat niet is gebleken van gedragingen of daarmee verband houdende feiten of omstandigheden op grond waarvan de conclusie dat [appellant sub 2] zich heeft aangesloten bij bedoelde organisaties niet langer is gerechtvaardigd, maar hij heeft die stelling niet gestaafd. Daarmee heeft de staatssecretaris niet voldaan aan de op hem rustende bewijslast.

10.4. De Afdeling is, gelet op het 10.3 overwogene en in aanmerking genomen dat de intrekking van het Nederlanderschap een ingrijpende maatregel is met verstrekende gevolgen, van oordeel dat de wettelijke grondslag voor intrekking van het Nederlanderschap - en daarmee de bevoegdheid daartoe van de staatssecretaris - in dit geval ontbreekt en de intrekking daarnaast in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Wat dat laatste betreft wijst de Afdeling erop dat de wetgever het, gelet op de in 10.2 weergegeven totstandkomingsgeschiedenis van artikel 14, vierde lid, van de RWN, van groot belang heeft geacht dat het voor betrokkenen tevoren kenbaar en duidelijk is dat bepaalde handelingen en gedragingen tot intrekking van het Nederlanderschap kunnen leiden. In dit geval is aan dit - door de wetgever nadrukkelijk gestelde - kenbaarheidsvereiste niet voldaan. Immers, het besluit tot vaststelling van de lijst, waarop ISIS en de daaraan gelieerde organisaties zijn geplaatst, is pas op 11 maart 2017 in werking getreden. Daarmee verdraagt zich niet dat de staatssecretaris terugwerkende kracht verleent aan artikel 14, vierde lid, van de RWN - en daarmee aan de daaraan verbonden plaatsing van een terroristische organisatie op de lijst.

Gelet op het voorgaande kan de intrekking van het Nederlanderschap van [appellant sub 2] niet in stand blijven. Omdat dit tot gevolg heeft dat [appellant sub 2] zijn Nederlandse nationaliteit behoudt, kan zijn ongewenstverklaring ook niet in stand blijven.

Het betoog slaagt.

Conclusie beroepen

11. De beroepen zijn gegrond. De besluiten van 11 september 2017 moeten worden vernietigd. Dit betekent dat de intrekking van het Nederlanderschap van [appellant sub 2] en zijn ongewenstverklaring ongedaan worden gemaakt. Onder verwijzing naar het onder 8.3-8.5 overwogene benadrukt de Afdeling dat deze uitspraak niet tot gevolg heeft dat de staatssecretaris in geen geval meer kan overgaan tot

intrekking van het Nederlanderschap krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN met toepassing van de kennisgevingsprocedure. Het instrument blijft bestaan, maar kan niet worden toegepast op dit geval.

12. De staatssecretaris moet op na te melden wijze en met toepassing van wegingsfactor 2 in de proceskosten worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 juni 2018 in zaken nrs. 17/7082 en 17/15048;

III. verklaart de beroepen tegen de besluiten van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 11 september 2017, kenmerk Z1-35773939913, gegrond;

IV. vernietigt die besluiten;

V. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van de beroepen en de hoger beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van 4.052,00 (zegge: vierduizend tweeënvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.V.T.K. Oei, griffier.

w.g. Verheij w.g. Oei

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 april 2019

670.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 47

Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.

Artikel 52

1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

()

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 20

1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

()

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:11

Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

Rijkswet op het Nederlandschap

Artikel 14

()

4. Onze Minister kan in het belang van de nationale veiligheid het Nederlandschap intrekken 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 gevoelen 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.

()

Artikel 22a

1. Tegen een besluit tot intrekking van het Nederlandschap als bedoeld in artikel 14, vierde lid, staat rechtstreeks beroep open bij de rechtbank te s-Gravenhage of, indien degene die het betreft in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba woonachtig was, bij het Gerecht van eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

()

3. Uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot intrekking van het Nederlandschap als bedoeld in artikel 14, vierde lid, stelt Onze Minister de rechtbank of het Gerecht van eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hiervan in kennis, tenzij degene die het betreft voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank onderscheidenlijk het Gerecht van eerste aanleg de kennisgeving heeft ontvangen, wordt degene die het betreft geacht beroep te hebben ingesteld tegen het besluit tot intrekking van het Nederlandschap.

()

5. Indien de ingevolge het eerste lid bevoegde rechtbank bij het beroep van oordeel is dat het besluit tot intrekking van het Nederlandschap, bedoeld in artikel 14, vierde lid, in strijd is met de wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is, verklaart zij het beroep gegrond.

()

7. Beroep tegen het besluit tot intrekking van het Nederlandschap, bedoeld in artikel 14, vierde lid, wordt geacht tevens beroep tegen het besluit tot ongewenstverklaring, bedoeld in artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000, artikel 16d van de Wet toelating en uitzetting BES, dan wel overeenkomstige artikelen uit de wetgeving van de andere landen, te omvatten.

Artikel 22b

1. De belanghebbende is steeds bevoegd een of meer raadslieden te kiezen.

2. Daartoe is ook zijn wettige vertegenwoordiger of zijn bijzondere gemachtigde bevoegd.

3. Kan de belanghebbende zijn wil te dien aanzien niet doen blijken en heeft hij geen wettelijke vertegenwoordiger of bijzondere gemachtigde, dan is zijn echtgenoot of de meest gerede van zijn in het Koninkrijk verblijvende bloed- of aanverwanten, tot de vierde graad ingesloten, tot die keuze bevoegd.

4. De ingevolge het tweede of derde lid gekozen raadsman treedt af zodra de belanghebbende zelf een raadsman heeft gekozen.

5. Voor zover deze Rijkswet niet op andere wijze in de toevoeging voorziet, voegt een bij algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen bevoegd orgaan aan de vreemdeling een raadsman toe.

Artikel 22c

1. Bevoegd tot het geven van een last tot toevoeging aan het bevoegde orgaan, bedoeld in artikel 22B, vijfde lid, is de rechtbank respectievelijk het Gerecht van eerste aanleg, bedoeld in artikel 22A, eerste lid. Ingeval hoger beroep is ingesteld op grond van artikel 22A, vierde lid, is de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dan wel de voorzitter van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevoegd tot het geven van de last tot toevoeging.

()