



Rapport

Een onderzoek naar de weigering door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verzoeker in de gelegenheid te stellen alsnog voor naturalisatie in aanmerking te komen, nadat het naturalisatiebesluit is komen te vervallen doordat eerder is geweigerd om detentieverlof te verlenen om een naturalisatieceremonie bij te wonen.

Publicatiedatum: 1 oktober 2014

Rapportnummer: 2014/129

Wat is de klacht?

Verzoeker klaagt erover dat de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie (V&J) niet is ingegaan op het (aangetekend verstuurd) verzoek van 28 mei 2013 om een mogelijkheid te scheppen om verzoeker in de gelegenheid te stellen om alsnog voor naturalisatie in aanmerking te komen. Verzoeker was in het bezit van een positief naturalisatiebesluit van 22 september 2011. Omdat hij vanaf 30 september 2011 gedetineerd was en de laatste mogelijkheid om de (verplichte) naturalisatieceremonie bij te wonen op 28 augustus 2012 was, deed hij een verzoek om incidenteel verlof. De staatssecretaris van V&J weigerde dit verzoek echter op 28 augustus 2012. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) oordeelde bij uitspraak van 11 februari 2013 dat deze weigering niet juist was. Omdat verzoeker zijn naturalisatieceremonie niet kon bijwonen, verviel het naturalisatiebesluit op 22 september 2012 van rechtswege en was het voor hem niet meer mogelijk om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen.

WAT IS ER GEBEURD?

Het naturalisatiebesluit

In juli 2010 dient verzoeker bij de gemeente Breda een verzoek in om de Nederlandse nationaliteit te krijgen. In een brief van 24 oktober 2011 laat de gemeente Breda aan verzoeker weten dat op 22 september 2011 positief is beslist op zijn verzoek. In deze brief wordt verzoeker uitgenodigd voor de naturalisatieceremonie op 8 november 2011 waar een uittreksel van het besluit aan verzoeker zou worden uitgereikt. In deze brief staat dat de Nederlandse nationaliteit pas ingaat nadat hiervan een uittreksel aan verzoeker is uitgereikt en verzoeker de verklaring van verbondenheid heeft afgelegd. In de brief wordt aangegeven dat het daarom belangrijk is dat verzoeker op de ceremonie komt en dat indien hij is verhinderd hij contact moet opnemen met de gemeente Breda.

Ondertussen is verzoeker vanaf 30 september 2011 gedetineerd.

Bij brief van 29 november 2011 nodigt de gemeente verzoeker nogmaals uit voor een naturalisatieceremonie op 15 december 2011.

In april 2012 wordt verzoeker door de rechtbank veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar.

Bij brief van 15 augustus 2012 wordt verzoeker voor de derde keer uitgenodigd voor een

naturalisatieceremonie, op 28 augustus 2012. Op 14 augustus 2012 verzoekt de advocaat van verzoeker aan de penitentiaire inrichting waar verzoeker toen was gedetineerd om verzoeker in staat te stellen de ceremonie op 28 augustus 2012 bij te wonen.

Op 28 augustus 2012 wordt hierop negatief beslist door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Als reden wordt gegeven dat er geen noodzaak is. Verzoeker heeft geen contact opgenomen met de gemeente Breda. Op 22 september 2012 vervalt het naturalisatiebesluit.

Tegen de beslissing van de DJI heeft verzoeker een beroepschrift ingediend bij de Raad voor Strafrechtstoepassing (RSJ). De RSJ stelt vast dat de gevangenisdirecteur negatief heeft geadviseerd gelet op het advies van het Openbaar Ministerie (OM). Het OM had aangegeven bezwaar te hebben tegen het verlenen van incidenteel verlof vanwege het risico van maatschappelijke onrust. De RSJ komt tot de conclusie dat verzoekers aanwezigheid bij de ceremoniebijeenkomst noodzakelijk was en dat gelet op die noodzaak de staatssecretaris een duidelijke en gemotiveerde afweging had moeten maken tussen dit belang van verzoeker en het in het advies van het OM genoemde ernstige risico van maatschappelijke onrust. De RSJ vernietigt de beslissing van de DJI. De RSJ geeft aan dat de gevolgen van de beslissing niet meer ongedaan te maken zijn, aangezien de uiterste termijn voor het bijwonen van de naturalisatieceremonie is verstreken. Verzoeker krijgt een tegemoetkoming van € 50,-.

De brief van de advocaat van verzoeker aan de staatssecretaris van V&J

De advocaat van verzoeker stuurt op 28 mei 2013 een brief aan de staatssecretaris. In deze brief zet de advocaat uiteen wat er is gebeurd rondom het verzoek om incidenteel verlof en verzoekt hij om alsnog een mogelijkheid te scheppen om verzoeker in de gelegenheid te stellen om te worden genaturaliseerd. Op deze brief krijgt de advocaat geen reactie, ook niet nadat de advocaat de staatssecretaris opnieuw aanschrijft. Daarover dient de advocaat een klacht in bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman verzoekt de IND te reageren op de brieven van de advocaat.

De brief van de IND

De IND laat in een brief van 2 oktober 2013 weten dat het naturalisatiebesluit op 22 september 2012 van rechtswege is komen te vervallen en dat als verzoeker wil worden genaturaliseerd hij een nieuw verzoek daartoe moet indienen. Verder schrijft de IND dat in de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 (HRWN) staat dat de burgemeester kan besluiten om het naturalisatiebesluit op een aan de omstandigheden aangepaste wijze uit te reiken, als daartoe een verzoek is ingediend. De IND schrijft dat niet is gebleken dat verzoeker zo'n verzoek heeft ingediend.

Opnieuw contact met de Nationale ombudsman

De advocaat van verzoeker neemt contact op met de Nationale ombudsman, omdat met de brief van de IND de klacht niet is opgelost.

STANDPUNT VERZOEKER

Verzoeker vindt het op zijn plaats als de staatssecretaris hem de mogelijkheid zou geven om

alsnog voor naturalisatie in aanmerking te komen. Zoals de RSJ heeft geconcludeerd had de staatssecretaris verzoekers belangen moeten betrekken bij het verzoek om incidenteel verlof. De negatieve beslissing is bovendien pas afgegeven nadat de ceremonie heeft plaatsgevonden, zodat een beroep tegen de beslissing zinloos was.

REGELGEVING

De IND noemt in de brief de HRWN. In de HRWN staan de regels over de uitreiking van het naturalisatiebesluit en de naturalisatieceremonie uitgelegd. In paragraaf 3.13.2 van de HRWN (toelichting op artikel 7 Rijkswet op het Nederlanderschap) (zie Achtergrond, onder 2.) staat:

De hoofdregel is dat het naturalisatiebesluit in werking treedt op het moment dat de betrokkene op een ceremoniële bijeenkomst verschijnt en daar het uittreksel van het naturalisatiebesluit in ontvangst neemt. De betrokkene moet tijdens de bijeenkomst ook mondeling een verklaring afleggen; de verklaring van verbondenheid.

Slechts in bijzondere gevallen kan de burgemeester van deze hoofdregel afwijken. In die gevallen wordt het uittreksel buiten de naturalisatieceremonie om uitgereikt of toegezonden aan de betrokkene nadat de verklaring van verbondenheid, al dan niet schriftelijk, daadwerkelijk is afgelegd.

Nadat het besluit aan de betrokkene is bekendgemaakt, werkt het besluit terug tot de datum die op het besluit staat.

Dit betekent dat een nieuw feit dat zich heeft voorgedaan in de periode tussen de vaststelling van het besluit en de bekendmaking daarvan, geen reden vormt het naturalisatiebesluit opnieuw te beoordelen. Wie in deze tussenliggende periode in strijd met de openbare orde handelt, verkrijgt niettemin het Nederlanderschap.

Als er een jaar is verstreken na de datum van het besluit zonder dat het besluit aan de betrokkene is bekendgemaakt, dan vervalt het naturalisatiebesluit. Hiertegen is geen bezwaar of beroep mogelijk.

Deze termijn van één jaar kan worden onderbroken indien de betrokkene bezwaar of beroep heeft ingediend. Dit geldt bijvoorbeeld als de burgemeester het verzoek om een uitzondering te maken op de hoofdregel heeft afgewezen en de betrokkene hiertegen beroep heeft ingesteld.

In de Rijkswet op het Nederlanderschap staat dat als het Nederlanderschap is verleend dit kan worden ingetrokken als later blijkt dat de betrokkene een valse verklaring heeft afgelegd, dat sprake is van bedrog of als een relevant feit is verzwegen (zie Achtergrond, onder 1.). Ook kan het Nederlanderschap worden ingetrokken als de betrokkene is veroordeeld wegens een misdrijf dat te maken heeft met de veiligheid van de staat of wegens genocide, misdrijven tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven.

In de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting staan de regels voor verlof tijdens detentie (zie Achtergrond, onder 3.). Volgens een van de regels behoort de directeur van de inrichting na ontvangst van een verzoek om verlof alle benodigde inlichtingen en adviezen in te winnen.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De Nationale ombudsman heeft aan de staatssecretaris gevraagd of hij bereid is om in dit geval een mogelijkheid te scheppen om verzoeker alsnog te laten naturaliseren.

Hoe reageerde de staatssececratris van veiligheid en justitie?

De staatssecretaris laat weten dat het naturalisatiebesluit van 22 september 2011 van rechtswege is komen te vervallen en dat hiertegen geen bezwaar of beroep open staat. Verder schrijft hij dat na onderzoek is gebleken dat deze procedure correct is verlopen en dat er om die reden geen mogelijkheden bestaan om het naturalisatiebesluit van 22 september 2011 alsnog te effectueren. De staatssecretaris geeft aan dat hoewel hij de gang van zaken in deze uitzonderlijke situatie betreurt en hij in principe niet onwelwillend staat tegenover een kosteloos in te dienen nieuw naturalisatieverzoek, hij dat hier niet aanbiedt. De reden hiervoor is dat door de veroordeling van verzoeker geen reële kans op inwilliging van een nieuw naturalisatieverzoek bestaat. Wel wordt aangeboden om de betaalde leges voor het naturalisatieverzoek van € 567,- terug te geven.

De staatssecretaris laat weten dat er met de betrokken partijen in overleg zal worden getreden om een dergelijke uitzonderlijke situatie als deze in de toekomst te voorkomen.

Ten slotte merkt de staatssecretaris op dat ten aanzien van het verblijfsrecht van verzoeker geen uitzondering wordt gemaakt naar aanleiding van de gebeurtenissen rond het naturalisatieverzoek.

Hoe reageerde verzoeker?

Verzoeker en zijn advocaat hebben niet gereageerd op deze brief van de staatssecretaris.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

I Het uitblijven van een reactie op de brief van verzoekers advocaat

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig als mogelijk handelt. Dit betekent onder meer dat de overheid ervoor zorg draagt dat brieven van burgers tijdig en voldoende inhoudelijk beantwoord worden.

Uit het onderzoek is gebleken dat staatssecretaris niet heeft gereageerd op de brief van verzoekers advocaat van 28 mei 2013. Op een herhaalde brief van de advocaat is ook niet gereageerd. Na het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman heeft de Nationale ombudsman aan de IND verzocht om te reageren op de brieven van de advocaat. Op 2 oktober 2013 heeft de IND een reactie gegeven op de brieven van de advocaat. Het komt er dus op neer dat de advocaat geen reactie heeft gekregen op zijn brief van 28 mei 2013 en een herhaling daarvan, en dat hij pas antwoord krijgt in oktober 2013 nadat de advocaat een klacht hierover indient bij de Nationale ombudsman.

Door in eerste instantie niet te reageren op de brieven van verzoekers advocaat en dit pas te doen na tussenkomst van de Nationale ombudsman heeft de staatssecretaris in strijd gehandeld met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk

II De reactie van de staatssecretaris na tussenkomst van de Nationale ombudsman

Het redelijkheidsvereiste brengt mee dat de overheid de verschillende belangen tegen elkaar afweegt en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit vereiste brengt in dit geval mee dat als aan een afwijzing van een verlofverzoek wegens een verplichte naturalisatieceremonie gebreken kleven, de overheid zich actief opstelt bij het zoeken naar een oplossing.

Uit het onderzoek is gebleken dat verzoeker Nederlander wil worden, maar dat een toekomstige naturalisatieaanvraag negatief zal uitvallen wegens een veroordeling voor een strafbaar feit en dat de positieve naturalisatiebeslissing die er lag, is vervallen. Die positieve beslissing is vervallen omdat de beslissing niet binnen de geldende termijn van één jaar na de datum van de naturalisatiebeslissing aan verzoeker is uitgereikt. Zo'n uitreiking vindt plaats tijdens een ceremonie op een gemeentehuis, maar onder omstandigheden kan de uitreiking plaatsvinden op een andere wijze dan tijdens een ceremonie op het gemeentehuis. Om in aanmerking te komen voor zo'n alternatieve uitreiking, moet een verzoek hiertoe zijn ingediend bij de burgemeester. De burgemeester beslist of sprake is van bijzondere omstandigheden die het rechtvaardigen dat de beslissing niet tijdens de ceremonie wordt uitgereikt maar op een andere manier. Verzoeker heeft getracht aanwezig te zijn bij de derde ceremonie door een verzoek om verlof in te dienen bij de DJI. Door de afwijzing van dat verzoek kon hij niet in persoon aanwezig zijn bij de ceremonie. Tegen deze afwijzing heeft verzoeker beroep ingesteld bij de RSJ. De RSJ heeft geoordeeld dat de DJI de beslissing beter had moeten motiveren. De RSJ heeft geen oordeel gegeven of het verlof wel of niet verleend had moeten worden. Of het verlof wel of niet verleend had moeten worden, staat dus open. Het voorgaande laat onverlet dat verzoeker op een andere manier Nederlander had kunnen worden. Namelijk door aan de burgemeester te vragen om een uitzondering te maken op de aanwezigheidsplicht. Dat heeft verzoeker niet gedaan. Dat verzoeker geen Nederlander is geworden kan dus niet zomaar aan het handelen van de DJI worden toegeschreven. Maar met de beslissing van de RSJ staat wel vast dat de beslissing op het verzoek om verlof gebrekkig is geweest.

De advocaat van verzoeker heeft zich tot de staatssecretaris gewend met het verzoek ervoor te zorgen dat verzoeker alsnog kon worden genaturaliseerd. De vraag die hier centraal staat is of de staatssecretaris met zijn reactie zich voldoende actief heeft opgesteld bij het zoeken naar een oplossing. Deze reactie houdt in dat er geen mogelijkheid bestaat om het vervallen besluit alsnog te effectueren. Verder heeft de staatssecretaris aangeboden om de betaalde leges terug te betalen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de staatssecretaris met zijn reactie heeft laten zien dat binnen de openstaande mogelijkheden is gezocht naar een oplossing voor het probleem van verzoeker. Het alsnog effectueren van het vervallen besluit is niet mogelijk volgens de staatssecretaris. Ook de staatssecretaris kan geen ijzer met handen breken en dus vindt de Nationale ombudsman het begrijpelijk dat de staatssecretaris niet heeft aangeboden om het besluit alsnog te effectueren. Het aanbod om leges van € 567,- terug te betalen vindt de Nationale ombudsman een passend gebaar. Hierbij heeft de Nationale ombudsman betrokken dat niet vaststaat dat het verlof verleend had moeten worden en verder dat verzoeker zelf geen actie heeft ondernomen door contact op te nemen met de gemeente terwijl de gemeente in de uitnodiging vraagt om bij verhindering contact op te nemen. Na het terugkrijgen van de leges, verkeert

verzoeker in dezelfde financiële positie als iedere andere niet-Nederlander die een naturalisatieverzoek indient. Dat verzoeker door zijn veroordeling voorlopig niet in aanmerking zal komen voor een positief naturalisatiebesluit, kan verzoeker alleen maar zichzelf kwalijk nemen.

De Nationale ombudsman is alles overziend van oordeel dat de staatssecretaris niet in strijd heeft gehandeld met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de staatssecretaris van veiligheid en justitie is

gegrond ten aanzien van het niet reageren op de brief van de advocaat, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;

ongegrond ten aanzien van de inhoudelijke reactie.

De Nationale ombudsman

Mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman

Achtergrond

1. Rijkswet op het Nederlanderschap

Artikel 7

1. Met inachtneming van de bepalingen van dit Hoofdstuk verlenen Wij op voordracht van Onze Minister het Nederlanderschap aan vreemdelingen die daarom verzoeken.

2. Ten aanzien van hen die hun hoofdverblijf hebben in Aruba, Curaçao of Sint Maarten, adviseert Onze Minister van Justitie van Aruba, van Curaçao, onderscheidenlijk van Sint Maarten, omtrent het verzoek.

Artikel 14

1. Onze Minister kan de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap intrekken, indien zij berust op een door de betrokken persoon gegeven valse verklaring of bedrog, dan wel op het verzwijgen van enig voor de verkrijging of verlening relevant feit. De intrekking werkt terug tot het tijdstip van verkrijging of verlening van het Nederlanderschap. De intrekking is niet mogelijk indien sedert de verkrijging of verlening een periode van twaalf jaar is verstreken. De derde volzin is niet van toepassing indien de betrokken persoon is veroordeeld voor een van de misdrijven, omschreven in de artikelen 6, 7 en 8 van het op 17 juli 1998 te Rome tot stand gekomen Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof (Trb. 2000, 120).

2. Onze Minister kan het Nederlanderschap intrekken van de persoon die onherroepelijk is veroordeeld wegens:

- a. een misdrijf omschreven in de titels I tot en met IV van het Tweede Boek van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht, waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld;
- b. een misdrijf als bedoeld in de artikelen 83 of 205 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht;
- c. een misdrijf dat soortgelijk is aan de misdrijven bedoeld onder a waarop naar de wettelijke omschrijving in de strafwet van een van de landen van het Koninkrijk een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, danwel een misdrijf dat naar de wettelijke omschrijving in de strafwet van een van de landen van het Koninkrijk soortgelijk is aan de misdrijven bedoeld onder b;
- d. een misdrijf omschreven in de artikelen 6, 7 en 8 van het op 17 juli 1998 te Rome tot stand gekomen Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof (Trb. 2000, 120).

2. Handleiding Rijkswet op het Nederlandschap 2003

Paragraaf 3.13.2 De uitreiking/naturalisatieceremonie

Algemeen

Het naturalisatiebesluit treedt als regel in werking door uitreiking in persoon tijdens een ceremoniële bijeenkomst van het desbetreffende uittreksel daarvan, nadat de verklaring van verbondenheid daadwerkelijk is afgelegd. Slechts in bijzondere gevallen kan de burgemeester hiervan afwijken. Onder zeer bijzondere omstandigheden wordt het uittreksel buiten de naturalisatieceremonie om uitgereikt of toegezonden aan de betrokkene nadat de verklaring van verbondenheid, al dan niet schriftelijk, daadwerkelijk is afgelegd. (Zie hiervoor paragraaf 3.13.3). Het besluit werkt na bekendmaking terug tot het moment waarop het besluit is gedagtekend (artikel 60b, eerste lid BVVN). Dit betekent dat een nieuw feit dat zich heeft voorgedaan in de periode tussen de vaststelling van het besluit en de bekendmaking daarvan, geen reden vormt het naturalisatiebesluit opnieuw te beoordelen. Wie in deze tussenliggende periode in strijd met de openbare orde handelt, verkrijgt niettemin het Nederlandschap. (...)

Vervaltermijn van één jaar

Is een jaar na de dag van ondertekening van het naturalisatiebesluit verstreken zonder dat de naturalisandus (op een naturalisatieceremonie) is verschenen en het besluit derhalve niet aan hem is bekendgemaakt, dan vervalt het naturalisatiebesluit (artikel 60b). De vervaltermijn van één jaar is opgeschort indien sprake is van bezwaar- en beroep tegen het besluit inzake de wijze van bekendmaking van de optiebevestiging en/of de wijze van aflegging van de verklaring van verbondenheid. Om te voorkomen dat het besluit daardoor zou vervallen, is bepaald dat de termijn van één jaar door het instellen van bezwaar of beroep wordt opgeschort totdat daarop onherroepelijk is beslist. De vervaltermijn van één jaar wordt stopgezet op het moment dat de burgemeester of de rechtbank het bezwaar- dan wel beroepschrift heeft ontvangen en gaat weer lopen op het moment dat de beslissing van de burgemeester of de rechtbank onherroepelijk is geworden en dus geen rechtsmiddelen meer openstaan. De termijn loopt dan na de beslissing in bezwaar of beroep verder en vangt niet opnieuw aan. Onder beroep wordt mede hoger beroep begrepen (artikel 60b, elfde lid, BVVN).

Dit kan bijvoorbeeld spelen indien betrokkene heeft verzocht om de verklaring van verbondenheid schriftelijk te mogen afleggen en dit door de burgemeester geweigerd is. Dit kan ook voorkomen indien betrokkene een beroep op zwaarwegende redenen heeft gedaan om niet op de naturalisatieceremonie te verschijnen en dit door de burgemeester is afgewezen.

De naturalisandus die niet is verschenen en wiens besluit is vervallen, kan enkel een nieuw verzoek om naturalisatie indienen om zo alsnog Nederlander te worden. Tegen het vervallen van het naturalisatiebesluit, als gevolg van het verstrijken van de vervaltermijn van één jaar na de dagtekening van het besluit staat geen bezwaar of beroep open. Het betreft immers verval van rechtswege.

3. Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting

Artikel 3 Inlichtingen en adviezen

1. Na ontvangst van het verzoek om verlof wint de directeur alle benodigde inlichtingen en adviezen in.
2. Betreft het een verzoek om verlof van een gedetineerde in voorlopige hechtenis, of een verzoek om verlof van een gedetineerde ten aanzien van wie en voor zolang het openbaar ministerie een executie-indicator zoals bedoeld in artikel 1 onder c van het besluit heeft geplaatst, dan vraagt de directeur het openbaar ministerie om advies.
3. De directeur kan zich tevens laten adviseren door de reclassering, de politie of hulpverleners. Inlichtingen van niet aan de inrichting verbonden artsen, psychiaters en psychologen kunnen slechts worden ingewonnen met schriftelijke toestemming van de betrokkene.