

In deze uitspraak laat de Afdeling zich uit over de vraag of het (nog) niet volledig terugbetaald hebben van het volledige bedrag bij een opgelegde ontnemingsmaatregel in de weg staat aan de verkrijging van het Nederlanderschap (het antwoord is: ja) en waarom deze sanctie eigenlijk in het openbare ordebeleid voor verkrijging van het Nederlanderschap is opgenomen.

Wettelijk kader openbare orde

Het verzoek van een vreemdeling tot naturalisatie (of optie, zoals in deze zaak het geval was), wordt afgewezen op grond van artikel 9 lid 1 onder a RWN 2003 als op grond van het gedrag van de verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden, of de veiligheid van het Koninkrijk. Bij de beoordeling of dergelijke ernstige vermoedens bestaan, worden om redenen van rechtszekerheid en gelijke behandeling, bij verkrijging Nederlanderschap door optie dezelfde normen gehanteerd als bij naturalisatie (zie toelichting bij artikel 6 lid 4 Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003, hierna te noemen: de Handleiding).

Ingevolge het beleid dat daarover in de Handleiding is opgenomen, staan bij de ernstige vermoedens dat iemand een gevaar voor de openbare orde vormt, de verwachtingen centraal over het toekomstige gedrag van de vreemdeling. Die verwachtingen worden gebaseerd op zijn gedrag in het heden en het recente verleden. Voor het heden wordt dat gedrag aangenomen in het geval er nog een lopende strafzaak is. Dan bestaan er serieuze verdenkingen dat de vreemdeling een misdrijf heeft gepleegd waarop nog een sanctie kan volgen. Dergelijke zaken leveren in de praktijk weinig (serieuze) problemen op.

Lastiger zijn de gevallen, waarin er – zoals in de zaak die tot deze uitspraak heeft geleid - reeds een straf is opgelegd. Dan geldt voor de verzoeker een rehabilitatieperiode (van vijf jaar), waarin hij of zij niet onderworpen mag zijn aan 'sanctionering van een misdrijf of aan de gevolgen daarvan' (artikel 9 lid 1 onder a, paragraaf 5 Handleiding). Deze rehabilitatieperiode vangt echter pas aan op het moment dat de sanctie ten uitvoer is gelegd. Voor gevangenisstraffen is dat de datum invrijheidsstelling, voor taakstraffen de datum voltooiing taakstraf, en voor vermogenssancties en ontnemingsmaatregelen de datum (volledige) van betaling.

Ten slotte is er ook nog de categorie gevallen waarin er een ernstig vermoeden bestaat dat iemand een gevaar voor het Koninkrijk vormt. Dat vermoeden wordt dan in beginsel gewekt door een ambtsbericht van de AIVD. In die zaken spelen twee problemen: allereerst is het vrijwel onmogelijk om een dergelijk vermoeden te weerleggen, ook omdat de verzoeker (en zijn rechtshulpverlener) de onderliggende stukken die ten grondslag liggen aan het ambtsbericht niet kunnen inzien. Een ander probleem dat in deze zaken speelt, is dat het ook niet duidelijk is of er een rehabilitatieperiode zou gaan lopen, en evenmin is duidelijk wanneer die dan zou aanvangen, en hoe lang die zou moeten duren. De enige manier om daarachter te komen lijkt (vooralsnog), om op een later tijdstip een nieuw verzoek tot verlening van het Nederlanderschap in te dienen, maar het is de vraag of dat – gelet op artikel 4:6 Awb - veel zin heeft.

Ontnemingsmaatregelen versus schadevergoedingsmaatregelen

In deze zaak speelde de vraag of de verzoeker tijdens de rehabilitatieperiode nog onderworpen is geweest aan de sanctionering van een misdrijf of de gevolgen ervan. Er was zeven jaar voor indiening van het optieverzoek een ontnemingsmaatregel opgelegd, en hoewel inmiddels bijna twee ton was afbetaald, stond er nog steeds €88.000,- open.

In een eerdere uitspraak had de Afdeling nog geconcludeerd dat het karakter van de ontnemingsmaatregel niet zonneklaar was en zodoende niet geacht kon worden impliciet als vermogenssanctie te kunnen worden gekwalificeerd. Schadevergoedingsmaatregelen werden bij naturalisatie niet tegengeworpen, en de staatssecretaris had niet overtuigend kunnen uitleggen waarom de aard van de sancties verschillend is, nu beide sancties een reparatoir karakter hadden (ABRvS 10 december 2014, ve14001887, r.o. 6.2).

Ten tijde van het indienen van het optieverzoek in deze zaak had de staatssecretaris de Handleiding op dit punt al aangepast, en de ontnemingsmaatregel expliciet geschaard onder de maatregelen ter 'sanctionering van een misdrijf en de gevolgen daarvan' (Stc. 2013, 26542). Ander dan verlies van het Nederlanderschap (tevens Unieburgerschap) is de verkrijging van nationaliteit nog een volledig nationaalrechtelijke aangelegenheid en de Afdeling wijst er in deze zaak in r.o. 3.1. dan ook op dat dit beleid uitgangspunt van de beoordeling dient te zijn bij de vraag of er sprake is van ernstige vermoedens van gevaar voor de openbare orde.

De rechtbank oordeelt in de (ongepubliceerde) uitspraak dat de schadevergoedingsmaatregel (anders dan de ontnemingsmaatregel) in het leven is geroepen om het slachtoffer tegemoet te komen bij het verhalen van haar schade en dus niet strekt ter vergelding van een strafbaar feit (Rb Limburg 22 oktober 2018, nr. 17/1770, r.o. 9). In de toelichting bij het opnemen van de sanctie in de Handleiding is het

dragende argument dat de maatregel rechtstreeks verband houdt met en het gevolg is van de gepleegde delicten en dat zolang nog geen volledig gevolg aan de maatregel is gegeven, er ook geen sprake van aanvang van rehabilitatie kan zijn. Dat lijkt de maatregel nog steeds niet echt wezenlijk te onderscheiden van de schadevergoedingsmaatregel, en ter zitting wordt de staatssecretaris dan ook gevraagd nader toe te lichten waarom de ontnemingsmaatregel als vermogenssanctie in de Handleiding is opgenomen. Die toelichting komt erop neer dat het bij de ontnemingsmaatregel gaat om crimineel verkregen geld, dat later weer aangewend kan worden voor nieuwe openbare orde ondermijnende activiteiten. Zolang dat geld niet volledig is terugbetaald, blijft dat gevaar bestaan, aldus de staatssecretaris.

Toch kan ook er ook bij de schadevergoedingsmaatregel sprake zijn van crimineel verdiend geld. Als een penningmeester van een stichting miljoenen stilletjes miljoenen achteroverdrukt, dan is er bij de strafrechtelijke afwikkeling en oplegging van de schadevergoedingsmaatregel van die zaak wel degelijk sprake van crimineel verkregen geld (dat eventueel na het uitzitten van de straf aangewend zou kunnen worden voor nieuwe strafrechtelijke activiteiten). De Afdeling ziet dit ook, en leest het onderscheid tussen de twee sancties in het feit dat het bij ontnemingsmaatregelen *altijd* om crimineel verkregen geld gaat, terwijl dat bij schadevergoedingsmaatregelen wel kan, maar niet noodzakelijkerwijs het geval is. Daarmee is in elk geval *een* onderscheid tussen de maatregelen gegeven, en valt het verder binnen de beleidsvrijheid van de staatssecretaris om ontnemingsmaatregelen wel en schadevergoedingsmaatregelen niet op te nemen in het openbare orde beleid bij verkrijging Nederlanderschap. Dat beleid houdt overigens ook expliciet rekening met een mogelijk lange duur van tenuitvoerlegging bij ontnemingsmaatregelen en acht dat acceptabel (toelichting artikel 9 lid 1 onder a, paragraaf 5.8 Handleiding).

Tenuitvoerlegging en ernst van het delict

Appellant in deze zaak had al een substantieel bedrag terugbetaald, maar leefde inmiddels op bijstandsniveau, had geen uitkering en kon daardoor naar eigen zeggen nog maar €100 per maand afbetalen. Het is op zichzelf jammer dat appellant dit naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk heeft kunnen maken, want als die stelling waar is, zou het nog ongeveer 73 jaar duren, voordat er volledig is afbetaald. En zelfs dan is hij er nog niet, hij moet dan immers ook eerst nog vijf jaar rehabiliteren voordat hij met succes een nieuw optieverzoek zou kunnen indienen. Dat zou zijn de-facto rehabilitatietermijn na oplegging straf uiteindelijk op een keurig afgeronde 85 jaar hebben geplaatst. Hoewel de Afdeling (m.i. terecht) zonder bewijs van deze stelling geen aanleiding zag om af te wijken van het beleid op grond van bijzondere omstandigheden (toelichting artikel 9 lid 1 onder a, paragraaf 6 Handleiding) wringt het beleid over tenuitvoerlegging van straffen af toe wel, zeker bij opgelegde taakstraffen. Zo kan het gebeuren dat iemand een onvoorwaardelijke gevangenisstraf krijgt vanwege bijvoorbeeld zware mishandeling, door iemand die al meerdere keren heeft gerecidiveerd. De richtlijnen voor Strafvordering (2019R007) schrijven in een dergelijk geval en strafeis van veertien weken onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor. Als die straf conform de eis wordt opgelegd, vangt voor hem of haar de rehabilitatieperiode direct aan op de datum invrijheidsstelling. Bij de taakstraf start de rehabilitatieperiode echter pas op de dag dat de taakstraf voltooid is. Dat is op zichzelf niet onlogisch, omdat daarmee rekening gehouden wordt met de mogelijkheid dat iemand zijn taakstraf niet voltooit, en daarvoor in elk geval niet beloond zou moeten worden, het idee blijft dat je je straf moet hebben uitgezeten. Toch leidt dat soms tot onfortuinlijke situaties. Zo zijn mij gevallen bekend, waarin een niet-gewelddadig misdrijf werd gepleegd, de rechter een taakstraf oplegde – rekening houdend met baan en gezin van de verdachte – voor slechts enkele uren per week, en daardoor voor langere duur. Dat leidt dan tot de vreemde situatie dat je in dergelijke gevallen met een gewelddadig delict en onvoorwaardelijke gevangenisstraf eerder in aanmerking komt voor het Nederlanderschap, dan wanneer je een (lange) taakstraf krijgt voor een niet-gewelddadig delict.

Dat lijkt me niet helemaal de bedoeling, maar het is altijd beter dan nog 73 jaar moeten wachten, zoals de appellant in deze zaak als hij in het huidige tempo blijft afbetalen.

Bram van Melle, advocaat bij Everaert advocaten