

## **Betreft: consultatie wetsvoorstel wijziging Rijkswet op het Nederlandschap**

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) maakt graag gebruik van de uitnodiging van de Minister van Veiligheid en Justitie om inhoudelijk te reageren op het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid.

Het afnemen van de nationaliteit heeft vergaande consequenties, waardoor regelgeving op dit gebied bijzonder zorgvuldige voorbereiding verdient. Vanwege de verstrekkende gevolgen van de voorgenomen maatregelen, staat het NJCM een zorgvuldige afweging voor van de belangen van de door de wetgeving geraakte personen en de noodzaak slagvaardig en tijdig te kunnen ingrijpen in het belang van staatsveiligheid.

Het NJCM voorziet vanuit mensenrechtenoogpunt enkele fricties in het voorliggende wetsvoorstel. Deze punten worden in het navolgende besproken en van een aanbeveling voorzien.

### **1. Recht op een eerlijk proces**

Het recht op een eerlijk proces - zoals vastgelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) - is een fundamenteel mensenrecht, waarvan de beperking alleen mogelijk is onder strenge voorwaarden. De Memorie van Toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel geeft niet genoeg blijk van een diepgaande afweging van (mogelijk) aangetaste rechtsbelangen en de (kennelijk) gevoelde noodzaak tot snelle implementatie van de wetgeving. Onderstaande elementen, vallend onder het recht op een eerlijk proces, verdienen volgens het NJCM meer aandacht voordat het wetsvoorstel in overeenstemming met het vigerende (internationale- en) nationale recht doorgevoerd kan worden.

Voorafgaande toetsing door de rechter bij het ontnemen van de nationaliteit in het kader van staatsveiligheid verdraagt zich volgens de Minister niet met het spoedeisende karakter van de voorgestelde maatregel. Ook past volgens de Minister voorafgaande rechterlijke toetsing niet in het systeem van het bestuursrecht. De noodzaak snel een maatregel te kunnen nemen, mag naar mening van het NJCM echter niet ten koste gaan van een fundamenteel rechtsbeginsel als het recht op een eerlijk proces.

Van belang is artikel 8 lid 4 van de *Convention on the Reduction of Statelessness*:

*“A Contracting State shall not exercise a power of deprivation permitted by paragraphs 2 or 3 of this Article except in accordance with law, which shall provide for the person concerned the right to a fair hearing by a court or other independent body”.*

Wanneer de betrokkene niet meer – legaal – voet op Nederlandse bodem mag zetten is het de vraag of er sprake zal zijn van een adequate mogelijkheid om gehoord te worden. De Minister heeft voorgesteld om (in navolging van artikel 94 Vreemdelingenwet 2000) ambtshalve de rechter in kennis te stellen van het genomen besluit, indien de betrokkene na vier weken geen beroep heeft ingesteld. De Minister verwacht dat de bestuursrechter de intrekking van het Nederlandschap indringend zal toetsen. Het is echter de vraag of het besluit daadwerkelijk indringend kan worden getoetst door de rechter indien de betrokkene zijn visie, en wellicht ontlastende informatie, niet heeft kunnen overleggen. Een rechtsgang *in absentia* lijkt zich niet te rijmen met het recht op een

eerlijk proces zoals dit verdragsrechtelijk is vastgelegd. Overigens is het niet duidelijk of de Minister de mogelijkheid van rechtstreeks beroep beoogd tegen deze beslissing, of dat er bezwaar open staat. Het NJCM beveelt aan het wetsvoorstel op dit onderdeel te verduidelijken.

Waar de Minister zich op het standpunt stelt dat rechterlijke toetsing vooraf niet past binnen het systeem van het bestuursrecht, verwijst het NJCM naar onderzoek waarin juist wordt gepleit voor voorafgaande rechterlijke toetsing bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen.<sup>1</sup> Het verdient aanbeveling dit in overweging te nemen bij het onderhavige wetsvoorstel, omdat er sprake is van zulk grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen.

In het verlengde hiervan is het de vraag of per geval sprake zal zijn van een deugdelijke en door feiten en omstandigheden geschraagde belangen- en proportionaliteitsafweging, in het licht van de fundamentele rechten zoals opgenomen in het EVRM.<sup>2</sup> Bij deze afweging dient aandacht te zijn voor de mensenrechten die (potentieel) in het geding komen, zoals het recht op familieleven, een eerlijk proces en vrijheid van vereniging. Ook dient duidelijk en toetsbaar te zijn waarom een organisatie op de EU-terrorismlijst geplaatst wordt en hoe en wanneer wordt vastgesteld dat iemand deelneemt aan een dergelijke organisatie. In dit kader wijst het NJCM op jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin is geoordeeld dat op dit moment de plaatsing en de huidige praktijk van uitvoering door de EU van de sanctielijst onvoldoende rechtsbescherming bieden aan betrokken individuen.<sup>3</sup> Hieruit kan volgen dat ook de maatregel om de Nederlandse nationaliteit in te trekken niet per se gerechtvaardigd is bij de enkele plaatsing van een organisatie op de sanctielijst.

#### *Aanbeveling*

Tussenkomst van de strafrechter bij het ontnemen van de nationaliteit, zoals in het huidige systeem vastgelegd, biedt waarborgen bij de bescherming van de hierboven besproken fundamentele rechten die toetsing door de bestuursrechter achteraf niet biedt. De Minister stelt zich op het standpunt dat tussenkomst van de rechter bij ontneming van de nationaliteit omwille van tijdsdruk niet gerealiseerd kan worden. Het NJCM gebiedt voorzichtigheid bij het aannemen van dit argument. Omdat het gaat om uitzonderlijke zaken met betrekking tot nationale veiligheid, zou kritisch moeten worden onderzocht of rechterlijke toetsing vooraf daadwerkelijk onmogelijk is. Wanneer een persoon waarop de maatregel van toepassing zou zijn naar Nederland terugkeert, biedt het strafprocesrecht in het kader van terrorisme bovendien reeds ruime mogelijkheden voor het toepassen van dwangmiddelen zoals voorlopige hechtenis. Hierdoor verdwijnt het risico voor de staatsveiligheid en is er ruimte voor rechterlijke toetsing. Ook zou overwogen kunnen worden een vorm van snelrecht in te voeren voor deze specifieke groep personen.

---

<sup>1</sup> Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen. STUDIE NAAR AANLEIDING VAN DE AGENDA VOOR DE RECHTSPRAAK. Te vinden onder <http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Betere-bescherming-grondrechten-nodig-in-bestuursrecht.aspx>.

<sup>2</sup> Zie hiervoor het door de regering in het wetsvoorstel aangehaalde Rottmann-arrest (arrest van het HvJEU d.d. 2 maart 2010, C-135/08 Janko Rottmann tegen Freistaat Bayern).

<sup>3</sup> HvJ EU 18 juli 2013, gevoegde zaken C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, (Europese Commissie e.a./Kadi).

Mocht de regering toch overgaan tot het instellen van een dergelijke maatregel, dan is het naar het oordeel van het NJCM in het kader van rechtszekerheid van belang om beleid vast te stellen en te publiceren waarop de beslissing om de nationaliteit in te trekken wordt beoordeeld. Ook verdient het aanbeveling – gelet op het feit dat het hier een nieuw soort intrekking betreft – dat besluiten (uiteraard geanonimiseerd) worden gepubliceerd, zodat er sprake is van transparantie en controle. Deze openheid en controleerbaarheid leidt tot meer rechtszekerheid.

Gelet op het voorgaande beveelt het NJCM dan ook een rechterlijke toets en publicatie van beleid en beslissingen aan om de rechtszekerheid te waarborgen.

## **2. Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN)**

In de Memorie van Toelichting geeft de Minister aan dat de voorgestelde regeling kan worden ingesteld op grond van de bevoegdheid van Europese staten om de nationaliteit van haar burgers in te trekken, geboden door artikel 7 EVN. De voorgenoemen maatregelen lijken echter niet direct onder de uitzondering van artikel 7 lid 1 sub d te vallen:

*“The wording “conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party” is drawn from Article 8, paragraph 3.a.ii of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Such conduct notably includes treason and other activities directed against the vital interests of the State concerned (for example work for a foreign secret service) but would not include criminal offences of a general nature, however serious they might be.”<sup>4</sup>*

Naar de overtuiging van het NJCM is er bij deelname aan een organisatie die het oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven, niet direct – en in elk individueel geval – sprake van een dergelijk belang, zoals genoemd in de uitleg van het EVN. In elk concreet geval waarin het Nederlanderschap wordt afgenomen, zal moeten worden nagegaan of het intrekken van de Nederlandse nationaliteit gerechtvaardigd is. Deze beslissing kan, naar het oordeel van het NJCM, niet slechts gebaseerd zijn op de dringende noodzaak van de intrekking. Iedere keer wanneer de maatregel zal worden toegepast, zal deze afweging zorgvuldig moeten worden gemaakt.

### *Aanbeveling*

Ook wat dit aspect betreft pleit het NJCM voor rechterlijke toetsing vooraf om te waarborgen dat er een individuele belangenafweging zal plaatsvinden.

---

<sup>4</sup> Explanatory report European Convention of Nationality, onder 67. Te vinden onder: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&NT=166>, laatstelijk geraadpleegd op 16-01-2015.

### **3. Verantwoordelijkheid naar tweede paspoortland**

Wanneer bij een persoon met duale nationaliteit de Nederlandse nationaliteit wordt ingetrokken, ontwijkt de Nederlandse regering haar verantwoordelijkheid naar de internationale gemeenschap.

De Nederlandse regering heeft zich, met focus op Den Haag als internationale stad van vrede en veiligheid, tot dusverre altijd sterk gemaakt voor het opsporen en vervolgen van internationale misdrijven en heeft deze taakopvatting serieus genomen.<sup>5</sup> Nederland mag immers, in de ogen van opeenvolgende kabinetten, geen veilige haven worden voor oorlogsmisdadigers die hier hun heil zoeken. Wanneer het Nederlandse burgers betreft die verdacht worden van oorlogsmisdaden gepleegd in het buitenland, dient dezelfde argumentatie gevolgd te worden. Dat wil zeggen; opsporing, vervolging en bestraffing in plaats van het zich, via het intrekken van de Nederlandse nationaliteit, afzijdig houden van deze problematiek.

Daarbij lijkt het erop dat het voorgestelde beleid van de Minister is om mensen die verdacht worden van deelneming aan de gewelddadige jihad (de zogeheten terugkeerders) en die niet vervolgd kunnen worden in Nederland doordat hen de Nederlandse nationaliteit is ontnomen, in het geheel niet te vervolgen in Nederland. Dit is mogelijk ingegeven door politieke onwil van derde landen, maar de lastige bewijsvoering en arrestatie van de betrokkenen kan ook aan dit beleid ten grondslag liggen. Door de in het wetsvoorstel voorgestane opstelling van de Nederlandse staat wordt het tweede paspoortland geconfronteerd met de problemen die een terugkeerder met zich meebrengt.

#### *Aanbevelingen*

Het NJCM beveelt aan de personen waarop de voorgestelde maatregel toepassing heeft in Nederland te berechten, waar een goed uitgerust strafrechtelijk apparaat een eerlijk proces garandeert.

### **4. Discriminerende effecten van de maatregel**

Naast het voorgaande stelt het NJCM zich de vraag of de voorgenomen maatregel een discriminerend effect heeft.<sup>6</sup> Omdat de maatregel slechts toe te passen is op personen met een dubbele nationaliteit dient ervoor gewaakt te worden dat onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen burgers. In de praktijk zal de maatregel met name Nederlanders uit immigrantengroepen treffen en dan slechts een zeer beperkte groep daarvan. Een dergelijk onderscheid vereist een sterke onderbouwing gelet op het verbod op rassendiscriminatie in artikel 1 Grondwet, de artikelen 2 en 5(d)(iii) van het VN Verdrag tegen rassendiscriminatie, artikel 5 EVN en artikel 1 van het XIIe Protocol bij het EVRM.

---

<sup>5</sup> Human Rights Watch, The Long Arm of Justice, p. 32 e.v. Te vinden onder: <http://www.hrw.org/reports/2014/09/16/long-arm-justice>.

<sup>6</sup> Zie ook: Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten, De Nederlandse aanpak van radicalisering en de paspoortmaatregel, p. 695 e.v.

Het is daarbij de vraag of de voorgenomen maatregelen het door de Minister beoogde effect zullen sorteren. Gewaakt dient te worden voor het mogelijk polariserende effect van de maatregel, welke radicalisering juist in de hand kan werken. Onder andere de European Union Agency for Fundamental Rights wijst op het gevaar van maatregelen die marginalisering tot effect hebben en de effectiviteit van maatregelen die “inclusion and participation” versterken.<sup>7</sup>

#### *Aanbeveling*

Het NJCM beveelt aan dat een duidelijke afweging wordt gemaakt met betrekking tot de voorgenomen maatregelen en de mogelijke ongewenste discriminerende effecten die zij hebben.

Het NJCM ziet met verwachting uit naar het vervolg van het wetgevingstraject en is graag bereid om daar verder over mee te denken.

---

<sup>7</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, Embedding fundamental rights in the security agenda, januari 2015, p. 3.