



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Directie Strategie en
Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 30 oktober 2013
contactpersoon
doorkiesnummer
e-mail
kamernummer
ons kenmerk
uw kenmerk
onderwerp

Advies voorstel Wijziging Rijkswet op het Nederlandschap ter
verruiming van de mogelijkheden voor het ontnemen en verlies
van het Nederlandschap bij terroristische activiteiten

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 16 september 2013 met opgemeld kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") u te adviseren over het conceptvoorstel Wijziging Rijkswet op het Nederlandschap ter verruiming van de mogelijkheden voor het ontnemen en verlies van het Nederlandschap bij terroristische activiteiten (het "**Wetsvoorstel**").

De Raad beperkt zich in dit advies tot het onderdeel van het Wetsvoorstel dat ziet op het verlies van het Nederlandschap van rechtswege in verband met een veroordeling voor deelname aan een terroristische organisatie.

Wetsvoorstel

Op grond van artikel 14 van de (huidige) Rijkswet op het Nederlandschap ("**RWN**") kan de Minister het Nederlandschap intrekken van (o.a.) de persoon die onherroepelijk is veroordeeld wegens bepaalde misdrijven, waaronder deelname aan een terroristische organisatie (art 140a Sr).¹ Daarnaast is in bepaalde situaties sprake van verlies van Nederlandschap van rechtswege (art. 15 RWN). Eén van die situaties is het zich vrijwillig begeven in vreemde krijgsdienst van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is. Blijkens de Memorie van Toelichting ("**MvT**") bij het Wetsvoorstel moet deze bepaling zo worden begrepen dat deze alleen ziet op krijgsdienst bij een statelijke actor en expliciet niet op deelname aan paramilitaire of guerillagroeperingen. In de parlementaire geschiedenis was, volgens de MvT, het belangrijkste argument voor het uitzonderen van dergelijke groeperingen van deze bepaling "dat de feiten waarop een dergelijke verliesgrond berust zeer lastig te bewijzen zijn, terwijl aan bewijs

¹ Dit volgt uit artikel 14 lid 2 sub b RWN (waarin wordt gesproken over "een misdrijf als bedoeld in de artikelen 83 of 205 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht") en artikel 83 sub 3 van het Wetboek van Strafrecht (waarin artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht wordt genoemd).



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 30 oktober 2013
kenmerk
pagina

van deze feiten, vanwege de ingrijpendheid van het verlies van nationaliteit, de hoogste eisen moeten worden gesteld”.

Blijkens de MvT geven veranderde maatschappelijke opvattingen over deelname aan niet-statelijke actoren als paramilitaire of terroristische groeperingen aanleiding om de beperking van de reikwijdte van artikel 15 RWN tot deelname aan vreemde statelijke krijgsmacht te heroverwegen. Het Wetsvoorstel breidt de gronden voor verlies van het Nederlanderschap van rechtswege dan ook uit met de onherroepelijke veroordeling wegens deelname aan een terroristische organisatie. Volgens de MvT staat met een strafrechtelijke veroordeling de feitelijke grondslag die het verlies van het Nederlanderschap rechtvaardigt, voldoende vast. Tot slot wordt het voornoemde artikel aangevuld met een vijfde lid dat bepaalt dat het Nederlanderschap niet verloren gaat indien staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn.

Met het Wetsvoorstel wordt blijkens de MvT uitvoering gegeven aan de motie Dijkhoff c.s. (Kamerstukken II 29754, nr. 224).

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

Advies

De Raad heeft kennisgenomen van het Wetsvoorstel en de achterliggende parlementaire stukken.³ De Raad stelt vast dat de directe aanleiding voor het Wetsvoorstel is gelegen in de deelname van Nederlanders aan de gewapende strijd in het buitenland, in het bijzonder in Syrië. Uit de stukken volgt dat het de wens van de Tweede Kamer is dat het makkelijker wordt om Nederlandse deelnemers aan die strijd het Nederlanderschap af te nemen zodat zij zich niet (meer) in Nederland kunnen vestigen. Met het Wetsvoorstel wordt kennelijk beoogd aan deze wens tegemoet te komen door deelname aan een terroristische organisatie op één lijn te brengen met het zich vrijwillig begeven in vreemde krijgsmacht.

Aan het Wetsvoorstel ligt hiermee een politieke keuze ten grondslag waar de Raad niet in wil treden. Met het oog op de toepassing van de nieuwe bepalingen door de rechter is echter – gelet op de gevolgen van het Wetsvoorstel – wel van groot belang dat uit de MvT duidelijk blijkt welke redenen en afwegingen aan die politieke keuze ten grondslag hebben gelegen. In dit licht is de Raad van mening dat de navolgende aspecten en effecten van het Wetsvoorstel in de MvT onvoldoende zijn belicht, en adviseert de Raad u daarom de MvT hierop aan te vullen:

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

³ Naast de motie Dijkhoff c.s. gaat het om het verslag van 1 juli 2013 van het Algemeen Overleg over Terrorismebestrijding van 22 mei 2013, Kamerstukken II 29754, nr. 230.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum
kenmerk
pagina 3 van 5

1. Effectiviteit van het Wetsvoorstel ten opzichte van het beoogde doel

De Raad vraagt zich af of het beoogde doel met het Wetsvoorstel daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Het voorgestelde verlies van het Nederlanderschap van rechtswege raakt immers een selecte doelgroep, te weten de groep veroordeelden voor deelname aan terroristische organisatie die tevens over een dubbele nationaliteit beschikken. Naar inschatting van de Raad gaat het hier überhaupt om een zeer beperkt aantal personen, en neemt slechts een deel van die kleine groep deel aan gewapende strijd in het buitenland. In de MvT wordt hierop niet ingegaan. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

2. Effectiviteit van het Wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie

Als gezegd is het naar huidig recht al mogelijk dat de Minister een veroordeelde van (onder meer) deelname aan een terroristische organisatie het Nederlanderschap ontnemt. Het is de Raad niet duidelijk waarom deze reeds bestaande mogelijkheid als ontoereikend moet worden beschouwd en wat daarbij de knelpunten zijn. Ook is het de Raad niet duidelijk waarom het als gevolg van het Wetsvoorstel makkelijker zou worden om deze groep het Nederlanderschap te doen verliezen. Hierop wordt in de MvT niet ingegaan. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

3. Wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor handelingen in Nederland

Het (huidige) gevolg van verlies van de Nederlandse nationaliteit vanwege het zich vrijwillig begeven in vreemde krijgsmacht zal naar verwachting in de praktijk uitsluitend het gevolg kunnen zijn van handelingen die buiten Nederland zijn gepleegd. Ook in de politieke discussie die aan de voornoemde motie vooraf ging werd vooral gedebatteerd over deelnemers aan de *Jihad* in Syrië. Een veroordeling wegens deelname aan een terroristische organisatie kan echter ook het gevolg zijn van handelingen die in Nederland zelf zijn gepleegd. Ook al is de terroristische organisatie specifiek voor terreurdaden in het buitenland opgericht, men kan daaraan toch in Nederland deelnemen (bijvoorbeeld door fondsenwerving). In de MvT wordt niet ingegaan op dit verder strekkende effect van het Wetsvoorstel. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

4. Wetsvoorstel heeft ook gevolgen indien een verband met Nederlandse rechtssfeer afwezig lijkt

De Raad neemt aan dat het de bedoeling van de wetgever is dat ook verlies van Nederlanderschap optreedt indien de terroristische organisatie geen oogmerk heeft aanslagen in Nederland te plegen, of zelfs uitdrukkelijk het oogmerk heeft geen aanslagen in Nederland (maar uitsluitend elders) te plegen. Met andere woorden: indien een verband met de Nederlandse rechtssfeer afwezig lijkt te zijn. In de MvT wordt hierop echter niet ingegaan. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

5. Verlies van Nederlanderschap is mogelijk niet in alle gevallen proportioneel en rechtvaardig

Gevolg van de voorgestelde uitbreiding van artikel 15 RWN is dat een veroordeling wegens deelname aan een terroristische organisatie leidt tot een verlies van Nederlanderschap van rechtswege. Zoals ook in de MvT tot uitdrukking komt, is een dergelijk verlies in het algemeen een voor betrokkene zeer ingrijpende aangelegenheid. De Raad vraagt zich af of dit gevolg onder alle omstandigheden proportioneel is, aangezien aan de onderliggende activiteiten die aan dit gevolg ten grondslag kunnen liggen in art. 15 RWN geen nadere voorwaarden of eisen worden gesteld, terwijl onder de reikwijdte



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum
kenmerk
pagina 4 van 5

van art. 140a Sr een breed scala aan gedragingen valt met verschillende mate van ernst.⁴ Het kan bijvoorbeeld ook gaan om deelneming aan leden- of fondsenwerving, het witwassen van gelden van de organisatie en het inwinnen van inlichtingen.⁵ De ervaring met dit artikel in de praktijk leert dat de rol van een persoon binnen een terroristische organisatie aanzienlijk kan verschillen, van zeer gering (bijvoorbeeld het bijwonen van bijeenkomsten of het leveren van hand- en spandiensten) tot prominent, en dat relatief snel wordt voldaan aan de bestanddelen van art. 140a Sr.⁶ In de MvT wordt hierop niet ingegaan. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen, en in het bijzonder te motiveren waarom de wetgever vindt dat ook in de lichtste gevallen van handelen in strijd met art. 140a Sr. het verlies van Nederlanderschap als een gewenst en proportioneel gevolg moet worden beschouwd.

Daarnaast vraagt de Raad zich af of het Wetsvoorstel in alle gevallen rechtvaardig is. Het Wetsvoorstel heeft immers alleen gevolgen voor personen met een dubbele nationaliteit, wat kan leiden tot een (zeer) verschillende behandeling van personen met een materieel vergelijkbare rol in de terroristische organisatie, namelijk van hen die wel en hen die niet over een dubbele nationaliteit beschikken. Een voorbeeld moge dit verduidelijken:

Twee mannen worden veroordeeld tot 6 maanden gevangenisstraf wegens deelname aan een terroristische organisatie. De deelname bestaat feitelijk uit een onbeduidende vorm van fondsenwerving. Indien één van de beide mannen nog een tweede nationaliteit heeft en de andere man niet, zal het verlies van het Nederlanderschap als gevolg van het strafbare feit een zeer groot verschil in behandeling betekenen.

Het voorgaande klemt temeer als het gaat om een Nederlander zonder dubbele nationaliteit die feitelijk gruwelijke aanslagen heeft gepleegd maar zijn nationaliteit kan behouden, terwijl een veel lichtere vorm van deelname aan de organisatie bij een mededader met dubbele nationaliteit wel tot verlies van het Nederlanderschap leidt. Ook klemt het voorgaande temeer als het gaat om een Nederlander die in het buitenland aanslagen pleegt maar daarvoor vrijuit gaat als gevolg van bewijsproblemen met betrekking tot in het buitenland gepleegde feiten (een aspect dat ook in de politieke discussie en de MvT tot uitdrukking komt), en daarmee zijn Nederlanderschap onbedreigd ziet, terwijl een veel onbeduidender deelnemer aan diezelfde organisatie in Nederland wel met straf en verlies van Nederlanderschap wordt geconfronteerd. In het verlengde hiervan vraagt de Raad zich af of voldoende is doordacht dat de Nederlander (met dubbele nationaliteit) die dienst neemt in het Syrische regeringsleger de Nederlandse nationaliteit wel mag behouden.

De ernst van de gedragingen die vallen onder de noemer “deelname aan een terroristische organisatie” kan dus sterk verschillen, terwijl het gevolg voor alle veroordeelden gelijk is. Daarnaast kunnen mededaders met een vergelijkbaar aandeel in een bepaalde organisatie als gevolg van het Wetsvoorstel zeer verschillend behandeld worden, en kunnen zelfs mededaders met een kleiner aandeel in een

⁴ Evenals bij de criminele organisatie als bedoeld in art. 140 Sr.

⁵ Zie Kamerstukken II 2002-2003, 28 463, nr. 6, p. 12 en Kamerstukken II 2002-2003, 28 463, nr. 10, p. 10.

⁶ Een en ander laat zich illustreren aan de hand van het arrest HR 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5178, NJ 2012, 658 m.nt. N. Keijzer. Daar had de deelname aan een terroristische organisatie betrekking op het bijwonen van en het leveren van bijdragen aan bijeenkomsten waar een bepaald gedachtegoed wordt verspreid.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum
kenmerk
pagina 5 van 5

organisatie zwaarder worden getroffen dan mededaders met een groter aandeel. Het Wetsvoorstel biedt echter – anders dan in de huidige situatie – geen ruimte om na een veroordeling voor 140a Sr. bij het al dan niet ontnemen van het Nederlanderschap rekening te houden met de specifieke omstandigheden van het geval. Dat kan naar mening van de Raad in het concrete geval tot disproportionele en/of onrechtvaardige gevolgen leiden. Uit de MvT blijkt niet dat de wetgever zich van deze mogelijke gevolgen rekenschap heeft gegeven. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

Werklastgevolgen

Het Wetsvoorstel heeft naar verwachting geen substantiële werklastgevolgen voor de Rechtspraak.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

Lid Raad voor de rechtspraak

