

Jihad, Islam en Recht. Jihadisme en reacties vanuit het Nederlandse en Belgische recht'



De nationaliteit van Belgische 'jihadisten' op de schopstoel : wanneer worden 'nieuwe' Belgen 'echte' Belgen?

Patrick Wautelet (ULiège)

Outline



- 1°) Vervallenverklaring omwille van terroristische activiteiten in België en Frankrijk – stand van zaken
- 2°) Vervallenverklaring en het gelijkheidsbeginsel – eerste benadering
- 3°) Test case : (toekomstige) uitbreiding van de vervallenverklaring onder Belgisch recht

Vervallenverklaring omwille van terroristische activiteiten in België en Frankrijk – stand van zaken



- 1) België
- WBN 1984 - art. 23 – vervallenverklaring indien betrokkene “ernstig tekortkomt aan [zijn] verplichtingen als Belgische burger”
- Wet 4.12.2012 - nieuw artikel 23/1 WBN
 - Mogelijkheid om vervallenverklaring uit te spreken in geval van veroordeling tot gevangenisstraf van min. 5 jaar voor zwaarste terroristische misdrijven
 - Termijn : indien feiten niet *minder dan 10 jaar* plaatsvinden na de verwerving van de Belgische nationaliteit
 - Procedure voor de (gewone) rechter

Vervallenverklaring omwille van terroristische activiteiten in België en Frankrijk – stand van zaken



- 1) België
- Ontwerp regering
- Nieuw art. 23/2 WNB : nieuwe, aparte regime voor vervallenverklaring in geval van terroristische activiteiten
 - Alle misdrijven ivm terrorisme (bijv. verspreiden van boodschap, werven van 'jihadisten', opleiding verschaffen, enz.)
 - Geen 'verjarings'-termijn meer

Vervallenverklaring omwille van terroristische activiteiten in België en Frankrijk – stand van zaken



- 1) België – evaluatie
 - Geen preventieve maatregel, maar sanctie achteraf
 - Beslissing door een rechter
 - Vervallenverklaring “*kan*” worden uitgesproken
 - Vervallenverklaring heeft slechts gevolgen *na* uitspraak
 - Geen vervallenverklaring indien zou leiden tot staatloosheid

Vervallenverklaring omwille van terroristische activiteiten in België en Frankrijk – stand van zaken



- 2) Frankrijk
- Mogelijkheid tot vervallenverklaring voor terroristische activiteiten reeds in 1996 ingevoerd
- Art. 25 Frans BW :
 - Indien veroordeling “*pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme*”
 - Beslissing : *bestuursrechtelijke* procedure - Minister van BZ licht de betrokkene toe over voornemen; betrokkene heeft één maand de tijd om te reageren; Ministerraad beslist nadat decreet door Raad van State geïndiceerd – mogelijkheid tot betwisting : bestuursrechtbanken

Vervallenverklaring omwille van terroristische activiteiten in België en Frankrijk – stand van zaken



JORF n°166 du 20 juillet 2006 page 10919

texte n° 64

DECRET

Décret du 19 juillet 2006 portant déchéance de la nationalité française

NOR: SOCN0609415D

ELI: Non disponible

Par décret en date du 19 juillet 2006, sur l'avis conforme du Conseil d'Etat, est déchu de la **nationalité** française :
TEBOURSKI (Adel), né le 27 septembre 1963 à Radès (Tunisie), NAT, 2000 DX 005144.

Vervallenverklaring omwille van terroristische activiteiten in België en Frankrijk – stand van zaken



- 2) Frankrijk
- Wijziging 1998 : geen vervallenverklaring indien leidt tot staatloosheid
- Wijziging 2006 : termijnen verlengd van 10 j. tot 15 j.
 - Termijn tussen verwerving van de Franse nationaliteit en feiten
 - Termijn feiten en vervallenverklaring
- Geen plan van regering om regeling uit te breiden / te wijzigen
- Wordt zelden gebruikt – 10-tal gevallen tot 2014

Vervallenverklaring omwille van terroristische activiteiten in België en Frankrijk – stand van zaken



- 2) Frankrijk – evaluatie
 - Geen preventieve maatregel, sanctie achteraf
 - Wie oordeelt? administratieve procedure; rechtbanken in 2de fase
 - Geen automatisme
 - Vervallenverklaring heeft gevolgen vóór rechterlijke controle : decreet heeft effecten op de dag van ondertekening (vóór publicatie)
 - Geen vervallenverklaring indien zou leiden tot staatloosheid

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- 1°) Context
- *Frankrijk* – vervallenverklaring enkel voor personen die Franse nationaliteit *verworven* hebben (door : naturalisatie, huwelijk, herverkrijging, verklaring, gevolg van naturalisatie van ouders enz.) → niet voor '*Français de souche*' (toekenning)
- *België* – vervallenverklaring enkel voor personen die Belg geworden zijn (door: naturalisatie; verklaring) – niet voor Belgen door geboorte (door : afstamming; *ius soli*)

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- 1°) Context
- Beperkt toepassingsgebied vervallenverklaring niet geïsoleerd – vb.
- *Cyprus* : vervallenverklaring alleen voor onderdanen die het geworden zijn “*pursuant to registration or a naturalized person*” (art. 113)
- *Ierland* : revocation of certificate of naturalization : indien „*the person to whom it was granted has, by any over act, shown himself to have failed in his duty of fidelity to the nation and loyalty to the State*” (art. 19(1)(b))
- *Angola* - “*No Angolan citizen by origin may be deprived of their original nationality*” (art 9 § 4 Grondwet)

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- 1°) Context – andere onderscheiden bij vervallenverklaring
 - Tussen degenen die wel en degenen die geen dubbele nationaliteit hebben
 - Bij bipatriden : tussen degenen die wel en degenen die geen afstand kunnen maken van andere nationaliteit
 - Onderscheid *de facto* tussen etnische groepen?

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- 2°) Gelijkheid en discriminatie in nationaliteitsrecht?
- Welke grondslag voor gelijkheidsbeginsel?
 - Art. 14 EVRM
 - Geen recht op nationaliteit in EVRM
 - Wel toepassing van art. 14 EVRM “beyond the enjoyment of the rights and freedoms which the Convention and Protocols require each State to guarantee” (EHRM Biao/DK, 2014, § 77)
 - Toch noodzaak om link te vinden met situatie die onder EVRM valt - vb : vervallenverklaring gekoppeld aan uitzetting

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- 2°) Gelijkheid en discriminatie in nationaliteitsrecht?
- Welke grondslag voor gelijkheidsbeginsel?
 - Art. 5(2) ECN
 - „Each State Party shall be guided by the principle of non-discrimination between its nationals, whether they are nationals by birth or have acquired its nationality subsequently”
 - Explanatory Report : „a declaration of intent and not a mandatory rule to be followed in all cases” (§ 45)
 - EHRM : “Article 5 § 2 of the ECN ... has no importance for the interpretation of Article 14 of the Convention in the present case” (Biao/DK, 2014 § 95)

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- 2°) Gelijkheid en discriminatie in nationaliteitsrecht?
- Welke grondslag voor gelijkheidsbeginsel?
 - Art. 9 Verdrag 1961 : *“A Contracting State may not deprive any person or group of persons of their nationality on racial, ethnic, religious or political grounds”*
 - Tunis Conclusion (UNHCR) : *“Loss or deprivation of nationality may not be based on discrimination on any ground prohibited in international human rights law, either in law or in practice”*

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- 2°) Gelijkheid en discriminatie in nationaliteitsrecht?
- Bij verwerving van nationaliteit, doorwerking van gelijkheidsbeginsel standaard geworden
- vb. : EHRM *Genovese / Malta* 2011 : onderscheid tussen kinderen naargelang de ouders getrouwd zijn of niet is niet toelaatbaar
- “the applicant was in an analogous situation to other children with a father of Maltese nationality and a mother of foreign nationality. The only distinguishing factor, which rendered him ineligible to acquire citizenship, was the fact that he had been born out of wedlock.” (§ 45)

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- 3°) Gelijkheid en vervallenverklaring – *een aanzet*
- A. Welke categorieën?
- Welke zijn de relevante categorieën bij vervallenverklaring?
- Contrasterende meningen
- *Conseil constitutionnel FR 1996 : “ Considérant qu’au regard du droit de la nationalité, les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation” (idem in 2015)*

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- Contrasterende meningen
- Grondwettelijk Hof (BE) 2009 : “Er bestaan objectieve verschillen” tussen
 - *1ste categorie* : Belgen die zijn uitgesloten van de vervallenverklaring : automatische verwerving bij de geboorte als gevolg van de wet, zonder aanvraag
 - *2de categorie* : Belgen die onder de vervallenverklaring vallen → verwerving van nationaliteit op leeftijd van 18 j., op grond van een aanvraag en pas na procedure naar bestaan van 'gewichtige feiten'

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- Hoe gelijk zijn de Belgen?
- Onderscheid tussen verschillende categorieën → ja - sterkte van band met Staat kan toch variëren naargelang manier waarop men onderdaan geworden is
- Kan verschil in behandeling rechtvaardigen
- Vraag : hoe *relevant* zijn de verschillen tussen de groepen?
 - Feit dat een persoon *slechts na aanvraag* hiertoe Belg geworden is : niet relevant
 - Wel relevant : *wanneer* heeft de verwerving plaatsgevonden – 5, 10 of 20 j. geleden?

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- Waarom is tijdstip van nationaliteitsverwerving relevant?
- Grondwettelijk Hof : De verschillen tussen de twee categoriën “verantwoorden dat de mogelijkheid tot vervallenverklaring enkel wordt uitgesloten voor de Belgen ... aan wie de Belgische nationaliteit automatisch is toegekend **wegens bijzonder sterke banden die hen met de nationale gemeenschap verbinden**, en daarentegen kan worden toegepast op de Belgen die de nationaliteit na achttien jaar hebben verkregen en **die geen even hechte en oude banden met België kunnen aantonen.**”

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- B) Welke rechtvaardiging?
- Mogelijke antwoorden:
 - Beschermen van de samenleving? Onderscheid niet relevant (en twijfel over de doelmatigheid van de maatregel)
 - Bestrafing van 'terroristen' : onderscheid niet relevant
 - Bijkomende straf voor terroristen met een zwakke band met nationale gemeenschap : onderscheid is wel relevant
- Doelstelling : lijkt adequaat

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- C) Welke beoordelingsmarge van Staat?
- In principe *beperkte* beoordelingsmarge want onderscheid op grond van nationaliteit (EHRM, *Gaygusuz/Oostenrijk*, 16 09 1996)
- Vervallenverklaring → onderscheid niet op basis van nationaliteit
- Gelet op “staatsbelangen” (veiligheid burgers enz.) → ruime beoordelingsmarge?

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- Rechtspraak
 - Conseil constitutionnel : “*compte tenu de l’objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme... eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme*”
 - Grondwettelijk Hof : „Onder voorbehoud van een kennelijk onredelijke beoordeling, behoort het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever te beslissen welke categorieën van Belgen het voorwerp van een maatregel tot vervallenverklaring kunnen uitmaken en welke categorieën van die mogelijkheid moeten worden uitgesloten.”

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- D) Evenredigheidstoets
- Rechtspraak : aandacht voor procedurele omkadering
 - *Conseil constitutionnel*:
 - 1996 : belang van termijn (destijds 10 j.) op mogelijkheid tot vervallenverklaring
 - 2015 : weerom belang van termijnen. Termijn gebracht op 15 j. : Volgens Conseil kan termijn “niet verder verlengd worden zonder een onevenredig inbreuk op de gelijkheid tussen personen die Frans geworden zijn en degenen die als Frans geboren zijn”

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- D) Evenredigheidstoets
- Rechtspraak : aandacht voor procedurele omkadering
 - Grondwettelijk Hof : “Ten slotte is de vervallenverklaring van de nationaliteit een uitzonderingsmaatregel waartoe enkel kan worden beslist door een rechtscollege bij een ernstige tekortkoming aan de verplichtingen die iedere burger heeft. Bijgevolg is de in het geding zijnde maatregel niet zonder redelijke verantwoording”

Vervallenverklaring en gelijkheid voor de wet – eerste benadering



- Vragen over Belgische regeling
 - *Huidig recht* : vervallenverklaring voor de persoon die Belg geworden is op grond van art. 12*bis* § 1-1WBN : is die situatie niet vergelijkbaar met Belgen die het geworden zijn bij geboorte?
 - Grondwettelijk Hof 2009 : neen – situaties niet vergelijkbaar
 - Beoordeling : verschillen tussen categoriën eerder formeel; ten gronde gaat het om personen die sedert hun geboorte in België verblijven
 - *Komend recht* (ontwerp van de Belgische regering) : evenredigheidstoets geschonden doordat termijn verdwijnt?

Test case : uitbreiding van de vervallenverklaring onder Belgisch recht



- Situatie juli 2015 : vervallenverklaring alleen mogelijk bij de 'nieuwe' Belgen
- Onderscheid tussen:
 - Buitenlanders die Belg geworden zijn door
 - Naturalisatie
 - Verklaring (langdurig verblijf; huwelijk, enz.)
 - Gevolg van toekenning aan ouders (art. 12 WBN)
 - Persoon die Belg geworden zijn op dag van geboorte door
 - *ius sanguinis* (art. 8 WBN)
 - *ius soli* (art. 11 WBN)

Test case : uitbreiding van de vervallenverklaring onder Belgisch recht



- Uitbreiding?
- Zie regeerakkoord
- “De mogelijkheid voor de rechter om de Belgische nationaliteit te ontnemen in geval van bestraffing van terroristische misdrijven of ernstige inbreuken op de voornoemde wet van 1 augustus 1979 wanneer betrokkene over de dubbele nationaliteit beschikt wordt uitgebreid. We zorgen in dit geval voor een versnelde rechtspleging.” (p. 99)
- Februari 2015 -... : onderzoek door “(academische) hoge werkgroep”



Hendrik Vuye (N-VA)

Fractieleider van N-VA in de Kamer en professor Staatsrecht (Universiteit van Namen)

OPINIE

03/02/15 om 10:22 - Bijgewerkt om 10:22

Antiterrormaatregelen: 'Waarom een moderne, sociale democratie de nationaliteit soms mag afnemen'

'Een moderne sociale democratie verstoort jongeren niet zomaar, maar moet wel weerbaar zijn. Dus is het afnemen van de Belgische nationaliteit een optie,' zo schrijft Hendrik Vuye, fractieleider van de N-VA in het federaal parlement.

236
KEER GEDEELD



Test case : uitbreiding van de vervallenverklaring onder Belgisch recht



- Toets gelijkheidsbeginsel?
- 1°) Vergelijkbare categoriën?
- Vergelijking tussen:
 - Belgen door toekenning *ius sanguinis* (art. 8 WBN) – geen vervallenverklaring
 - Belgen door toekenning op grond van art. 11 WBN (*ius soli*) : wel vervallenverklaring
- Vergelijkbare categoriën?

Test case : uitbreiding van de vervallenverklaring onder Belgisch recht



- 1°) Belgen door geboorte *ius sanguinis* en Belgen door geboorte dubbele *ius soli* - vergelijkbare categoriën?
- Hervorming art. 11 WBN in 1991 – ontwerp regering
 - Voor derde generatie-kinderen wordt door regering gesteld dat door de omstandigheden van hun geboorte, “is er in principe een meer dan voldoende band voor nationaliteitsverlening aanwezig” en wel in die mate dat “om die reden kan of mag geen rekening worden gehouden met de wil van de betrokkenen op het ogenblik van de geboorte” (Memorie van toelichting, Kamer, Nr. 1314/1, 90-91, p. 3)

Test case : uitbreiding van de vervallenverklaring onder Belgisch recht



- 2°) Belgen door geboorte *ius sanguinis* en Belgen door geboorte enkel *ius soli* - vergelijkbare categoriën?
- Op eerste gezicht niet vergelijkbaar : geen automatische toekenning; er moet een aanvraag worden gedaan door de ouders; er vindt een negatieve integratietoets plaats

Test case : uitbreiding van de vervallenverklaring onder Belgisch recht



- Anderzijds:
 - Het gaat om kinderen in België geboren, ze groeien op in België; ouders in België gevestigd (al minstens 10 j.) → stevige band bij geboorte met België – en zeker als ze 18 j. oud zijn
 - EHRM *Biao/DK* : „to conclude that in order to be presumed to have strong ties with a country, one has to have direct ties with that country for at least 28 years appears excessively strict. The Court is not convinced either that in general it can be concluded that the strength of one’s ties continuously and significantly increases after, for example, 10, 15 or 20 years in a country.”

Test case : uitbreiding van de vervallenverklaring onder Belgisch recht



- Ook belangrijk voor de vergelijking :
- Belgen die aan de maatregel ontsnappen niet noodzakelijk nauw met België verbonden
- Extreem geval: kind geboren in het buitenland, met één Belgische ouder die zelf niet in België geboren is → kind ontsnapt aan vervallenverklaring...

Test case : uitbreiding van de vervallenverklaring onder Belgisch recht



- 2°) Onderscheid in behandeling?
 - Niet op grond van nationaliteit
 - Wel op grond van manier / methode van verwerving van nationaliteit
 - Is er geen onrechtstreeks onderscheid op grond van ethniciteit? Zie EHRM *Biao/DK* → indien wel : veel moeilijker voor Staat om onderscheid te rechtvaardigen (EHRM, *Timishev/Rusland*, 13 12 2005)

Test case : uitbreiding van de vervallenverklaring onder Belgisch recht



- 3°) Rechtvaardiging?
- Bijkomende straf voor terroristen met een zwakke band met nationale gemeenschap
- Doelstelling is relevant én binnen beoordelingsmarge Staat

Test case : uitbreiding van de vervallenverklaring onder Belgisch recht



- 4°) Evenredigheid?
 - 3de generatie?
 - Categoriëen nagenoeg niet te onderscheiden (Ministerraad – Grondwettelijk Hof 2009) → onderscheid niet gebaseerd op „objectief en pertinent criterium”
 - Weinig ruimte voor evenredige oplossing – ondanks zwaarwegend Staatsbelang
 - 2de generatie?
 - Onderscheid wel mogelijk met 'Belges de souche'
 - Evenredigheidstoets? Alleen mits 'genuine connection-test' inbouwen (op individuele basis) in beoordeling
 - Kind geboren in BE, maar zwakke band
 - Kind geboren in BE maar zwakke band