

Terrorisme en verlies van Nederlanderschap

Staatssecretaris Teeven heeft voorgesteld de mogelijkheid tot ontneming van het Nederlanderschap uit te breiden tot het delict van artikel 134a Wetboek van Strafrecht. Daarnaast zou strafrechtelijke veroordeling wegens deelname aan een terroristische organisatie zelfs automatisch tot verlies van het Nederlanderschap moeten leiden. Gerard-René de Groot en Olivier Vonk analyseren het voorstel en de toelichting – en constateren tal van bezwaren en gebreken.

Ten tijde van de inwerkingtreding van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: *RwNed*) in 1985, bevatte de tekst geen bepalingen betreffende het verlies van de Nederlandse nationaliteit of de mogelijkheid tot ontneming van het Nederlanderschap wegens vijandelijke, terroristische activiteiten. De voorganger van de huidige *RwNed*, de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap uit 1892, kende wel een bepaling over het verlies van het Nederlanderschap wegens vreemde krijgsdienst. De ervaringen met die regeling waren echter zo miserabel, dat besloten werd een corresponderende bepaling achterwege te laten.¹

Maar tijden kunnen veranderen. Aan het einde van de jaren negentig waren er geruchten dat sommige Nederlanders die ook nog een andere nationaliteit bezaten, in Kosovo aan de verkeerde kant vochten. Welke kant als verkeerd wordt gelabeld, is uiteraard een kwestie van politiek perspectief. Als ‘verkeerde kant’ werd in deze context beschouwd het vechten aan de zijde van diegenen tegen wie Nederland of een bondge-

nootschap waarvan Nederland deel uitmaakte, optrad. Door middel van een amendement werd het in militaire dienst van een vreemde staat treden als verliesgrond opgenomen in artikel 15 lid 1 onder e *RwNed*. Vereist werd wel dat het in dienst treden gebeurde terwijl de vreemde staat betrokken was bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk der Nederlanden of een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk deel uitmaakte.

Vervolgens kwamen de dramatische gebeurtenissen van 9-11. Die leidden ertoe dat in 2010 in artikel 14 lid 2 onder b *RwNed* de mogelijkheid werd neergelegd dat het Nederlanderschap kon worden ingetrokken wegens het begaan van bepaalde strafrechtelijke delicten die konden worden gekwalificeerd als ‘seriously prejudicial to the vital interests of the State’. Bij de formulering van deze bepaling werd zorgvuldig in de gaten gehouden, dat Nederland niet in strijd handelde met de volkenrechtelijke verplichtingen van artikel 7 Europees Verdrag inzake Nationaliteit van 6 november 1997 (hierna: *EVN*).² Dat artikel bevat een limitatieve lijst van verliesgronden die een verdragsluitende Staat mag toepassen. Het in vreemde militaire dienst treden wordt toegestaan door artikel 7 lid 1 onder c *EVN*, terwijl ook handelingen die de essentiële belangen van

* De auteurs zijn de studenten van het vak Nationaliteitsrecht aan de Universiteit Aruba dank verschuldigd voor hun scherpzinnige opmerkingen tijdens een discussiebijeenkomst over het hier te bespreken wetsvoorstel. Bijzondere vermelding verdient Jeanine Kip.

1 Zie daarover Gerard-René de Groot, Commentaar op artikel 7 Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap, in de losbladige editie *Personen- en Familierecht*, Deventer: Kluwer.

2 CETS 166, voor Nederland bindend vanaf 1 juli 2001.

de Staat ernstig schaden tot verlies van de nationaliteit mogen leiden krachtens artikel 7 lid 1 onder d EVN. De toelichting op laatstgenoemde regel wijst er trouwens wel op, dat het echt om uiterst ernstige delicten moet gaan die in strijd zijn met essentiële belangen van de Staat. Een 'normale' moord (hoe ernstig deze ook moge zijn) valt daar niet onder, zo valt af te leiden uit de toelichting.³

Staatssecretaris Teeven is nu met een wetsontwerp⁴ gekomen, waarin de verliesbepalingen van het Nederlanderschap met betrekking tot terroristische activiteiten nader worden aangescherpt. Ten eerste wordt voorgesteld om de mogelijkheid tot ontneming van het Nederlanderschap uit te breiden tot het

In het wetsontwerp worden de verliesbepalingen van het Nederlanderschap met betrekking tot terroristische activiteiten nader aangescherpt.

delict van artikel 134a Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr), in de tweede plaats zou strafrechtelijke veroordeling wegens deelname aan een terroristische organisatie ex artikel 140 Sr automatisch tot het verlies van het Nederlanderschap moeten leiden.

Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan de motie Dijkhoff.⁵ Zijn voorstel hield het volgende in:

'De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat Nederlanders zich aansluiten bij terroristische organisaties die een jihadistische strijd voeren en met geweld strijden tegen vrijheid en democratie; overwegende dat deelname aan een terroristische organisatie indruist tegen de Nederlandse waarden en een bedreiging vormt voor de staatsveiligheid van Nederland en onze bondgenoten; overwegende dat de bestaande verouderde doctrine van «vreemde krijgsmacht» niet volstaat om de huidige dominante vormen van gewapende strijd te dekken; verzoekt de regering, voor 1 september 2013 een wetsvoorstel in consultatie te laten gaan strekkende tot wijziging van in elk geval artikel 15 van de Wet op het Nederlanderschap om te verzekeren dat deelname aan een terroristische organisatie leidt tot verlies van de Nederlandse nationaliteit, en gaat over tot de orde van de dag.'

3 Par. 67 van het toelichtend rapport stelt met betrekking tot 'conduct seriously prejudicial to the vital interest of the State Party, dat '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.'

4 De status van het ontwerp is nog wat mistig. Het is niet officieel ingediend bij de Tweede Kamer, maar staat wel op de website van de rijksoverheid – zonder kamerstuknummer – compleet met toelichting (zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/08/30/wijziging-rijks-wet-op-het-nederlanderschap.html>). Er is ook niet voor internetconsultatie gekozen. Aan de ACVZ en de Raad voor de Rechtspraak is commentaar gevraagd.

5 Kamerstukken 29754, nr. 224 van 28 mei 2013.

1 Ook veroordeling ex artikel 134a Sr kan tot intrekking leiden

Artikel 134a Sr⁶ bepaalt:

'Hij die zich of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft of tracht te verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verwerft of een ander bijbrengt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.'

Dit artikel is per 1 april 2010 in het Nederlands Wetboek van Strafrecht opgenomen. Het is op zichzelf niet onbegrijpelijk

dat men dit ernstige delict ook onder het toepassingsbereik van de ontnemingsmogelijkheid van artikel 14 wil brengen. De toelichting is echter nogal zwakjes. Er wordt op gewezen 'dat dergelijke misdrijven zich zeer wel tegen de belangen van de staat kunnen richten, en [dat deze intrekkingsgrond] daarmee goed past binnen de ruimte die artikel 7, eerste lid, onderdeel d van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) biedt ...'.

Dat is bepaald te kort door de bocht. Het woord 'kunnen' is volstrekt onvoldoende. Het moet volgens artikel 7 lid 1 onder d EVN gaan om handelingen die ernstig in strijd zijn met de essentiële belangen van de staat.⁷

Uiteraard kan men betogen dat de minister in concreto zal kijken of er inderdaad sprake is van ernstige strijd met essentiële belangen. De minister hoeft immers niet tot ontneming over te gaan, maar heeft slechts die bevoegdheid. Niettemin blijft hier het bezwaar dat de toelichting een veel ruimere ontnemingsmogelijkheid suggereert dan het EVN toestaat. Het is gepast dat het parlement hier duidelijk op de rem trapt.

Het valt bovendien op, dat de ontnemingsmogelijkheid wegens veroordeling ex artikel 134a Sr wordt toegevoegd aan artikel 14 lid 2 onder b RwNed. Deze constructie is nodig omdat ontneming van de nationaliteit op grond van artikel 14 lid 2 onder a RwNed slechts mogelijk is voor delicten vermeld in de titels I tot en met IV van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht waarop een strafbedreiging van meer dan acht jaren staat. In artikel 134a is de strafbedreiging maximaal acht jaar. Al om die reden is ontneming van de nationaliteit op grond van dat delict dus slechts mogelijk als het desbetreffende artikel uitdrukkelijk wordt vermeld in artikel 14 lid 2 onder b

6 Een overeenkomstige strafbepaling ontbreekt momenteel in Aruba. In het nieuwe Wetboek van Strafrecht van Aruba (Landsverordening van 27 april 2012, Afkondigingsblad 2012, no. 24) is een overeenkomstig delict opgenomen in artikel 2:54 en is de strafbedreiging dezelfde als in Nederland. Een met het Arubaanse nieuwe wetboek van strafrecht overeenkomend wetboek is al ingevoerd op Curaçao en zal binnenkort in werking treden op Sint Maarten. De inwerkingtreding van het nieuwe wetboek in Aruba staat nog niet vast.

7 Zo ook Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira, *Terrorisme on-Nederlands*, *NJB* 2013, pp. 2151, 2152.

RwNed. Men zou derhalve mogen verwachten, dat de regering uitvoerig en gedetailleerd motiveert, waarom in zo'n geval de mogelijkheid tot ontneming van het Nederlandschap toch opportuun is, terwijl men het niet nodig vond om met de oplegging van een straf van meer dan acht jaar te dreigen. Het komt ons voor dat het niet bepaald eenvoudig zal zijn om dat overtuigend uit te leggen.⁸

2 Automatisch verlies bij veroordeling wegens artikel 140a Sr

Voorgesteld wordt verder om in geval van veroordeling wegens het delict van artikel 140a Sr te voorzien in automatisch verlies van het Nederlandschap. Daartegen past om verschillende redenen verzet. Artikel 140a Sr⁹ bepaalt:

- '1. Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. Oprichters, leiders of bestuurders worden gestraft met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de vijfde categorie.
3. Het vierde lid van artikel 140 is van overeenkomstige toepassing'.

Het staat buiten kijf dat het hier om een uiterst serieus delict gaat. Wat ons echter in de eerste plaats stoort, is dat de voorgestelde automatische verliesbepaling zich richt op de strafbedreiging en niet op de strafmaat zoals die in een concreet geval wordt toegepast.¹⁰ Dat is problematisch in het licht van de proportionaliteit die een verliesgrond moet kennen.¹¹ Bij het toepassen van een proportionaliteitstoets moet steeds worden gekeken, of het concluderen tot verlies in concreto een evenredige maatregel is.

Het is in geval van verlies van het Nederlandschap tevens nodig, dat een rechter kan toetsen of het verlies van de nationaliteit de evenredigheidstoets kan doorstaan. Dit geldt eveneens, wanneer een verliesgrond automatisch werkt. Ook in een dergelijk geval dient de conclusie dat de nationaliteit verloren is, proportioneel te zijn. En ook dan moet de mogelijkheid van

een rechterlijke controle van die opportuniteit openstaan.¹² Het gebruik maken van een dergelijke rechterlijke controle-mogelijkheid moet minimaal tot effect hebben, dat de persoon in kwestie gedurende de procedure nog wordt aangemerkt als burger. Uiteraard moet het eveneens denkbaar zijn, dat de rechter in het kader van zijn toetsing tot de conclusie komt dat het verlies van de nationaliteit niet proportioneel is. In het licht van het voorgaande kan daarom worden geconcludeerd, dat een ontnemingsgrond veel beter zou zijn dan het voorgestelde automatische verlies. Bij een constructie als automatisch verlies treden veel juridisch-technische problemen op, die uitvoerige regeling vergen.

In de tweede plaats is een grote moeilijkheid dat de onderhavige verliesgrond geen staatloosheid mag veroorzaken. De toelichting stelt daarover: 'en tweede wordt bepaald [lees: bepaald] dat verlies van het Nederlandschap niet optreedt indien dit staatloosheid tot gevolg zou hebben.' Verlies is dus uitsluitend mogelijk, indien als een paal boven water staat dat betrokkene inderdaad op het moment van het mogelijk optreden van het verlies nog een andere nationaliteit bezit.¹³ De bewijslast ten aanzien van het bezit van die andere nationaliteit rust ons inziens geheel en al op de staat die zich er in dit verband op beroept.¹⁴

Mede in dit licht is de toelichting bepaald te optimistisch over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde bepaling. In die toelichting lezen we namelijk:

'Het OM heeft voldoende wettelijke instrumentarium om samen met de politie en in afstemming met de AIVD, daar waar mogelijk, strafrechtelijk op te treden. In internationale strijdgebieden is het doen van strafrechtelijk onderzoek niet of nauwelijks mogelijk. Bewijsgaring is als gevolg daarvan niet eenvoudig. Hoewel verzameling van bewijzen in internationale strijdgebieden problematisch is, wordt alles op alles gezet om de bewijslast in concrete gevallen rond te krijgen.'¹⁵

Dat klinkt bevlogen, maar er wordt met geen woord gerept over bewijsgaring over het bezit van een andere nationaliteit. Juist het vinden van bewijs daarover zou wel eens uiterst moeilijk kunnen zijn, vooral als het gaat om bewijs van het bezit van de nationaliteit van een land dat in de strijdgebieden ligt.¹⁶ Met alle respect voor de expertise van strafrechter, OM en AIVD: zij zijn allerminst ervaren in die bewijsgaring en nog minder in de bewijswaardering van het bezit van een

8 En ook als de voorgestelde aanvulling zou worden aangenomen, zal het niet gemakkelijk zijn om in een concrete casus te beargumenteren, dat de ontneming van het Nederlandschap in het licht van de dan uit te voeren evenredigheidstoets door de beugel kan.

9 In Aruba is het overeenkomstige delict neergelegd in artikel 146a Arubaans Sr. De strafbedreiging in Aruba is voor het delict vermeld in het eerste lid ten hoogste acht jaren en voor het delict van het tweede lid vijftien jaren (zie www.overheid.aw). In het nieuwe Wetboek van Strafrecht van Aruba (Landsverordening van 27 april 2012, Afkondigingsblad 2012, no. 24) is de strafbedreiging wel dezelfde als in Nederland.

10 Zie daarover reeds Gerard-René de Groot, Het ontnemen van het Nederlandschap wegens terroristische activiteiten, in: Paulien van der Grinten/ Ton Heukels (ed.), *Crossing borders, Essays in European and Private International Law, Nationality Law and Islamic Law in Honour of Frans van der Velden*, Deventer: Kluwer 2005, pp. 215-230.

11 Zie het Europese Hof van Justitie 2 maart 2010 (C-08/135) in re Janko Rottmann, [ve10000329](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/JOIN/doc/JURISPRUDENCE/cj/2010/00329.html). Vergelijk daarover ondermeer Gerard-René de Groot en Anja Seling, The Consequences of the Rottmann Judgment on Member State Autonomy – The ECJ's Avant-Gardism in Nationality Matters, ECLW 2011, pp. 150-16].

12 Zie artikel 12 EVN, alsmede artikel 8 lid 4 Verdrag tot beperking van staatloosheid, Wenen 18 april 1961, *Trb.* 1962, 101.

13 Voor een analyse van Europese nationaliteitswetgeving tegen de achtergrond van staatloosheid, zie Olivier Vonk, Maarten Vink en Gerard-René de Groot, Protection against Statelessness: Trends and Regulations in Europe, 2013, http://eudo-citizenship.eu/images/docs/eudocit_vink_degroot_statelessness_final.pdf

14 Vergelijk Guidelines on Statelessness no. 2, <http://www.refworld.org/pdfid/4f7dafb52.pdf>

15 Memorie van Toelichting, p. 3.

16 Het achterhalen van het mogelijke bezit van een andere nationaliteit zal overigens ook aanzienlijk worden bemoeilijkt door het feit dat besloten is om in de Nederlandse Basisadministratie Personen voor Nederlanders niet meer het bezit van een andere nationaliteit bij te houden.

andere nationaliteit. Die taak zouden wij bij voorkeur willen toevertrouwen aan de in nationaliteitszaken gespecialiseerde Rechtbank Den Haag.¹⁷

Er is nog een derde bezwaar. De voorgestelde regeling kan slechts werken indien betrokkene naast het Nederlanderschap nog een andere nationaliteit bezit. Wat is nu rechtens, indien de staat van de andere nationaliteit op exact hetzelfde idee zou komen als staatssecretaris Teeven, met andere woorden bij veroordeling voor een soortgelijk delict als ons artikel 140a ook voorziet in automatisch verlies van de nationaliteit? Als we afzien van de mogelijkheid om te bepalen, dat uitsluitend een binnenlandse veroordeling dat gevolg kan hebben, bestaat de kans dat geen van beide automatisch werkende bepalingen kunnen werken. Indien het automatisch verlies slechts kan optreden bij een binnenlandse veroordeling, leidt een dergelijke situatie er toe, dat slechts de nationaliteit wordt verloren van het land waar de justitie het snelst heeft gewerkt. Anders lopen we immers tegen het strafrechtelijke *ne bis in idem*-beginsel aan.

Ten vierde is het op zijn minst 'wat vreemd' dat in het voorgestelde ontwerp tegen deelneming in een terroristische organisatie veel sterker nationaliteitsrechtelijk wordt gereageerd dan bij voor Nederland ongetwijfeld veel schokkender delicten als een aanslag op de Koning, het leiden van een revolutie in Nederland of een poging tot afscheiding van een deel van het Nederlands grondgebied. In de zojuist genoemde gevallen heeft de minister slechts de mogelijkheid tot ontneming van het Nederlanderschap. Heeft staatssecretaris Teeven wellicht voor ogen, dat de mogelijkheid moet worden opgehouden dat onze Koning in een dergelijk geval aan een Nederlandse burger amnestie verleent?

In de vijfde plaats moet de vraag worden opgeworpen om welk type terrorisme het in casu gaat. De opstellers van het wetsontwerp hebben uiteraard de jihadisten voor ogen, maar valt onder het verboden terrorisme niet ook de FARC in Colombia (met 'onze' Tanja Nijmeijer) of het Lichtend Pad in Peru? In reactie op deze vragen zou men kunnen stellen, dat het afhangt van de inschatting van de opportuniteit van de strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie of al dan niet wordt toegekomen aan mogelijk verlies van het Nederlanderschap ex artikel 140a in combinatie met de nieuwe automatische verliesgrond. Moet echter niet juist de beslissing over die opportuniteit door de minister worden genomen, waarbij deze volledig door de rechter moet kunnen worden gecontroleerd?

In de zesde plaats leidt de voorgestelde verliesgrond tot discriminatie van bipatriden.¹⁸Tegen monopatride Nederlanders kan dit wapen immers niet worden gehanteerd, omdat geen staatloosheid mag worden veroorzaakt. Voor zover het gaat om de

rechtspositie van tot Nederlander genaturaliseerde buitenlanders brengt dit bijvoorbeeld met zich mee dat tot Nederlander genaturaliseerde Marokkanen wel zouden kunnen worden geconfronteerd met deze verliesgrond, maar tot Nederlander genaturaliseerde Turken niet. Laatstgenoemden zullen immers in verband met hun naturalisatie afstand moeten doen van hun oorspronkelijke nationaliteit. Eerstgenoemden kunnen dat echter niet. Hier is daarom sprake van het afrekenen van mensen op hun stamboom, alsmede op het nationaliteitsrecht van het land van herkomst (van hun ouder(s)).

Last, but certainly not least: overgangsartikel II bepaalt dat de wijzigingen in artikel 1, onderdeel A (dat wil zeggen de wijzigingen in artikel 14 lid 2) niet van toepassing zijn op misdrijven gepleegd voor de datum van inwerkingtreding van de wijzigingswet. Dat geldt dus ook voor het uitzonderen van het delict van artikel 140a Sr uit artikel 14 lid 2 onder b RwNed. In de Memorie van Toelichting op het overgangsartikel II lezen we echter:

'Misdrijven die voor inwerkingtreding van deze wet zijn gepleegd, zullen niet tot intrekking van het Nederlanderschap kunnen leiden. Dit geldt niet voor toepassing van de nieuwe verliesgrond: omdat er op grond van de oude Rijkswet reeds kon worden ingetrokken, zou dit ertoe leiden dat een misdrijf als in artikel 140a, gepleegd voor inwerkingtreding van deze wet, maar pas onherroepelijk veroordeeld na inwerkingtreding, niet tot intrekking, en niet tot verlies kunnen leiden. Dit zou onwenselijk zijn. Door ontbreken van deze overgangsregeling wordt bereikt dat ook in de hierboven omschreven gevallen het Nederlanderschap van rechtswege verloren kan gaan.'

Impliceert het in de toelichting vertolkte standpunt niet, dat het Nederlanderschap kan worden verloren op grond van feiten die zich ten dele zijn gebeurd voor de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen? De verliesgrond betreft immers de optelsom van het plegen van bepaalde feiten en de veroordeling daarvoor ex artikel 140a Sr. In het voorstel zitten daarom elementen van terugwerkende kracht, die zowel in het licht van het strafrechtelijke beginsel '*nulla poena sine praevia lege poenali*' als in het licht van het verbod op willekeurige ontneming van de nationaliteit (gebaseerd op het nationaliteitsrechtelijke uitgangspunt '*nulla perditio sine praevia lege*') uiterst problematisch zijn.

3 Tot slot

In het licht van het voorgaande moeten we concluderen dat het wetsontwerp volstrekt doorschiet en ook in legislatief-technisch opzicht defecten vertoont. De toelichting kan het voorstel absoluut niet dragen. Het is daarom wenselijk dat dit wetsontwerp de Tweede Kamer nooit formeel bereikt.

17 Zie artikel 17 e.v. RwNed.

18 Dit geldt uiteraard niet slechts voor de automatische verliesconstructie in geval van veroordeling wegens het delict van artikel 140a Sr, maar eveneens voor de mogelijkheid om over te gaan tot ontneming van het Nederlanderschap ex artikel 14 lid 2 RwNed. Zie daarover mijn beschouwingen in de feestbundel Van der Velden (boven noot 13), p. 227.