

## COMMENTAAR bij de

Concept-Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid.

Prof. Mr. H.U.Jessurun d'Oliveira

(oud-hoogleraar migratierecht Universiteit van Amsterdam, oud- vicevoorzitter van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht; adviseur bij Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers.)

1. Het concept voorstel van Rijkswet is voor internetconsultatie beschikbaar gesteld. Mijn opmerkingen en kanttekeningen zijn bedoeld als een bijdrage tot deze consultatie.

Het voorstel beoogt primair het mogelijk te maken dat de Minister van Veiligheid en Justitie 'in het belang van de nationale veiligheid het Nederlandschap intrekt van de persoon die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.'

In de tweede plaats wordt art. 15 lid 1 onder e dat het verlies van het Nederlandschap van rechtswege aan een meerderjarige aanzegt 'indien hij zich vrijwillig in vreemde krijgsmacht begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel van een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is' overgeheveld naar art. 14 met omzetting ervan in twee opzichten: in lijn met de hierboven geïntroduceerde kan-bepaling voor personen die zich buiten Nederland etc. bevinden en zich bij een bedreigende organisatie aansluiten, is ook bij het treden in vreemde krijgsmacht het verlies van het Nederlandschap niet meer automatisch, maar onderworpen aan een beoordeling door de Minister. Daarnaast wordt de verliesbepaling uitgebreid door het werkingsgebied niet meer te beperken tot meerderjarigen, maar ook minderjarigen te treffen.

Tenslotte brengt het concept voorstel van Rijkswet een nieuwe bepaling die beoogt de rechtsbescherming te verzekeren van degenen die zo'n onttrekkingsbesluit treft. 'Tegen een besluit tot intrekken van het Nederlandschap als bedoeld in art. 14, vierde lid', aldus een nieuw artikel 22 A RWN, 'staat rechtstreeks beroep open bij de rechtbank te 's Gravenhage (...)', met hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

### *2. Vrijwillig treden in vreemde krijgsmacht*

Eerst een paar opmerkingen over de overheveling van art. 15 lid 1 RWN onder e naar art. 14, derde lid RWN: de vreemde krijgsmacht. Het verdient instemming dat het verlies van rechtswege nu wordt omgezet in een kan-bepaling, die het mogelijk maakt om alle feiten en omstandigheden af te wegen voordat een intrekkingbesluit valt. Hoewel daar in de Memorie van Toelichting niets over wordt gezegd, is deze verbetering mede ingegeven door de ontwikkelingen in het Europese recht. Verlies van de Nederlandse nationaliteit brengt immers ook verlies van het Unieburgerschap met zich, en daarmee roept het Nederlandse nationaliteitsrecht de werking van het Europese recht over zich af, gegeven de aard en gevolgen vanuit Europees perspectief van een intrekking. Het *Rottmann-arrest*, HvJEU 2 maart 2010, Zaak C-135/08 (Zie bv. commentaren van G.R. de Groot / Seling en H.U. Jessurun d'Oliveira, *European Constitutional Law Review*, 2011, pp 138-160) is hier allesbeheersend.

Het Europese recht eist dat het nationaliteitsrecht van de lidstaten met betrekking tot verkrijging en verlies in overeenstemming is met het Unierecht nu het Unieburgerschap afhangt van het bezit van de nationaliteit van een lidstaat. Het draait met name om het Unierechtelijk proportionaliteitsbeginsel, al zijn andere beginselen van Unierecht niet uitgesloten, zoals het gelijkheidsbeginsel. Het is duidelijk dat bij automatisch verlies van de nationaliteit geen sprake is van de toepassing van een Europeesrechtelijk evenredigheidsbeginsel, zoals gedetailleerd in *Rottmann is uitgewerkt. Met de wijziging buigt Nederland voor deze Europeesrechtelijke verplichting om, naast een eventuele nationaalrechtelijke evenredigheidstoets, een Europeesrechtelijke proportionaliteitschecks bij het verlies of de intrekking door te voeren. Vandaar ook dat de minister bij de uitwerking van de aangenomen motie- Dijkhoff c.s. in wetsvoorstel 34016 geen automatisch verlies van de Nederlandse nationaliteit heeft willen verbinden aan de onherroepelijke veroordeling wegens een aantal terroristische misdrijven: zie Kamerstuk 34016, nr.5 ( 29 januari 2015) p. 1 , waar door de minister op de Europeesrechtelijke haken en ogen van zo'n automatisme wordt gewezen om zijn keus voor een kan-bepaling ook hier te beargumenteren.*

Anders is het gesteld met de materiële wijziging die nu ook minderjarigen in de greep van de verliesbepaling brengt. De MvT zegt : De omzetting in een kan-bepaling ' heeft verder geen consequenties voor de reikwijdte van de bepaling.' Maar waarom wordt dan nu geheel stilzwijgend de verliesbepaling uitgebreid tot minderjarigen? Dat is immers de betekenis van de wijziging van 'meerderjarige' in 'persoon.' Is dit slordigheid of vingervlugheid? Op zijn minst zou men toch een toelichting in de MvT verwachten over nut en noodzaak van de uitbreiding. Hoeveel staten zijn er die minderjarigen in actieve krijgsdienst opnemen? Kan men minderjarigen wel aanrekenen dat zij in buitenlandse krijgsdienst treden? Moet de afweging in het licht van de evenredigheidstoetsen alles maar opvangen?

En de rechtsbescherming? Het nieuwe artikel 22 A RWN spreekt alleen over intrekking bedoeld in art. 14, *vierde lid, en laat een soortgelijke bescherming bij art.14, derde lid dus niet toe. Dat lijkt me een slordigheid, die wel vaker optreedt bij haastige wetgevingsspoed. Artikel 22 A RWN moet zonder meer aangevuld worden, zodat ook personen die in vreemde krijgsdienst treden in beroep kunnen gaan bij de rechtbank den Haag en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zoals voorgesteld voor de Nederlanders buitenaf die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie als bedoeld in art. 14 lid 4 RWN. Die laatsten komen nu aan bod.*

### *3.De Nederlander buitenaf, aangesloten bij een op een lijst geplaatste terroristische organisatie.*

Deze bepaling is een nieuwe loot aan de nationaliteitsrechtelijke bestrijding van terrorisme. Op een rijtje gezet:

- a. Meerderjarigen die zich vrijwillig in vreemde krijgsdienst begeven verliezen ( nu nog) van rechtswege de Nederlandse nationaliteit als zij daardoor niet staatloos worden. ( art.15 lid 1 onder d, wordt art.14 onder 3 RWN).

b. Wie onherroepelijk is veroordeeld wegens een of meer van de talloze misdrijven genoemd in art14 lid 3 RWN kan door de minister onderworpen worden aan intrekking van het Nederlanderschap door de minister. Onderweg: uitbreiding van de waslijst met veroordeling wegens art.134 a SR, dat in 2010 in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen en dat kortweg allerlei vormen van hand- en spandiensten bij het plegen van een terroristisch misdrijf strafbaar stelt. (Tweede Kamer nr. 34016

van 9 sept. 2014. Bij kamerstuk 34016 nr. 4 is op 31 oktober 2014 het verslag vastgesteld; bij Nota van wijziging dd. 29 januari 2015 is een verandering in de werking in de tijd van het artikel voorgesteld. )

c. Dan het huidige voorstel, voortspruitend uit het Actieprogramma ‘integrale aanpak jihadisme’ ( Kamerstukken II 2013/2014, 29754, 253, onderdeel 4, dd. 29 augustus 2014) om ervoor te zorgen dat de minister van veiligheid en Justitie het Nederlanderschap kan intrekken ‘in geval van aansluiting bij een terroristische strijdgroepering en betrokkene een gevaar vormt voor de nationale veiligheid’, en wel zonder dat er sprake is van een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling. Aldus de minister in zijn brief ter verduidelijking dd. 9 september 2014, kamerstuk 29754, nr. 266.

#### *4. De voorgestelde bepaling is niet compatibel met art. 7 ENV.*

Ik stel voorop dat deze intrekking moet passen in het kader dat door art. 7 lid 1 onder d van het Europees Nationaliteitsverdrag 1998 (ENV) wordt getimmerd: dat het alleen mag gaan om ‘gedrag dat ernstige schade toebrengt aan essentiële belangen van de staat.’ De regering is ervan overtuigd, dat de voorgestelde bepaling daarbinnen valt (Concept MvT p. 12). Ik ben daar minder zeker van. In zijn evengenoemde brief lijkt het erop dat er twee voorwaarden worden gesteld aan de intrekking: de aansluiting bij een groepering, en daarnaast gevaar voor de nationale veiligheid. In het voorstel worden die twee in elkaar geschoven. Er wordt een soort drie-in-de-pan geklutst van (1) aansluiting bij een strijdorganisatie, die (2) een bedreiging vormt van de nationale veiligheid, en waarbij de intrekking mogelijk wordt gemaakt (3) ‘in het belang van de nationale veiligheid’. Ik betwijfel of de stringente beperking die art. 7 ENV oplegt, dat het moet gaan om gedrag dat een ernstige bedreiging vormt voor de essentiële belangen van de staat tot haar recht komt. Zeker zal, als de nationale veiligheid in het geding is, een essentieel belang van de staat aan de orde zijn. Maar het gedrag, waarom het draait, is volgens voorstel het blote toetreden tot een terroristische organisatie, in welke hoedanigheid en met welke verdere activiteiten dan ook. De organisatie hoeft niet eens een *ernstige bedreiging te vormen voor de nationale veiligheid: ongekwalificeerde bedreiging is al voldoende. Soortgelijke bedenkingen richten zich ook tegen de intrekking bij veroordeling wegens art. 134 a WvS, omdat de geïncrimineerde hand- en spandiensten ver kunnen blijven buiten het gebied van de door art. 7 ENV vereiste ernstige bedreiging. De regering is veel te luchtig over de aanvaardbaarheid van de bepaling in het licht van het ENV.*

Een en ander betekent, dat alles aankomt op de manier waarop de minister gebruik gaat maken van de nieuwe bevoegdheid. Telkens zal in het individuele geval beoordeeld moeten worden of het gedrag ( hand- en spandiensten, lidmaatschap terroristische organisatie) ernstige schade toebrengt aan de essentiële belangen van de staat. Daarnaast zal uiteraard de opportuniteit van de intrekking verdisconteerd moeten worden in het besluit tot intrekking. Men kan er gif op innemen dat elk besluit zal worden aan- en uitgevochten tot in hoogste instantie, alleen al om zijn compatibiliteit met art. 7 ENV te toetsen. Met andere woorden: de voorgestelde bepaling is veel te ruim, en geeft de minister een veel te vrije hand.

#### *5. De maatregel is niet effectief*

Lang niet iedereen die zich bij een terroristische organisatie aansluit kan door de intrekking worden getroffen. Er zijn een aantal restricties.

De eerste is, dat er geen staatloosheid mag ontstaan. Alleen Nederlanders die nog een of meer andere nationaliteiten bezitten kunnen doelwit van de bepaling zijn. Art. 14 lid 4 RWN stipuleert dit, in overeenstemming met onder meer het ENV art. 7 lid 3. Dit betekent dus, dat mensen met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit,

hoezeer zij ook door hun gedrag een ernstige bedreiging vormen voor de essentiële belangen van de staat, hun Nederlanderschap niet zullen verliezen. Bij hen blijft het eventueel bij een strafrechtelijke veroordeling wegens het lidmaatschap van een criminele, terroristische organisatie. Hierbij rijst dan ook meteen de vraag, waarom naast de al bestaande mogelijkheid van intrekking via art. 14 lid 2 RWN, dat langs de weg van art. 83 Sr art. 140 Sr (lidmaatschap criminele organisatie) als grondslag voor intrekking introduceert, een nieuwe bepaling het meent zonder een strafrechtelijke veroordeling te kunnen stellen.

Het antwoord van de regering op deze vraag is, dat het voorgestelde artikel een andere grondslag heeft dan wetsvoorstel 34016, dat art. 134 a Sr. toevoegt aan de reeks delicten die volgens art. 14 lid 2 RWN intrekking van het Nederlanderschap rechtvaardigen. Datzelfde moet dan kennelijk gelden voor de toch al in die bepaling opgenomen waslijst van delicten. Wat is dan het verschil in grondslag van de nieuwe intrekking die als een 'ordemaatregel' wordt gekwalificeerd? Het gaat, aldus de concept MvT om 'een preventieve maatregel'. De intrekking heeft als doel de dreiging weg te nemen die uitgaat van iemand die zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie. Dat moet dan wel impliceren dat de intrekking overeenkomstig het huidige art. 14 lid 2 RWN beschouwd moet worden als sanctie op ongewenst gedrag. Het is vreemd, dat er meer dreiging uitgaat van iemand die in het buitenland verblijft dan van degene die zich binnenslands bevindt en eerst aan strafrechtelijke sancties wordt onderworpen voordat hem het Nederlanderschap wordt afgenomen overeenkomstig het huidige art. 14 lid 2 RWN. Men zou toch zeggen dat er voor Nederland meer gevaar uitgaat van iemand die in Nederland opereert dan van iemand die uitgereisd is. Dat is dan ook niet zo. De dreiging is dat de uitgereisde terugkeert naar Nederland, en dat wil de minister voorkomen. *'Het is dan bezwaarlijk om te wachten met intrekken van het Nederlanderschap totdat betrokkene is teruggekeerd naar Nederland en strafrechtelijk is vervolgd en veroordeeld, juist vanwege de onmiddellijke bedreiging van de nationale veiligheid.'*, aldus de concept-MvT. *De gedachte is kennelijk, dat iemand wiens Nederlanderschap niet is ingetrokken zomaar Nederland binnen kan komen zonder opgemerkt te worden, en dan hier te keer zal gaan. Weinig vertrouwen in de grensbewaking spreekt hieruit.*

Een tweede restrictie is, dat de intrekking gepaard moet gaan met ongewenstverklaring van de kersverse vreemdeling. Is de ongewenstverklaring op voorhand niet mogelijk, dan gaat de intrekking van het Nederlanderschap niet door. De MvT wijst op art. 67 lid 1 onder c Vreemdelingenwet als rechtsgrondslag voor zo'n ongewenstverklaring. Het is de vraag of betrokkene niet op andere gronden dan het Nederlanderschap een verblijfstitel in Nederland kan bezitten, die aan de ongewenstverklaring in de weg staan. Bijvoorbeeld het bezit van de nationaliteit van een andere lidstaat van de EU. Ook derdelanders kunnen soms niet worden uitgezet of ongewenst verklaard. In Zambrano besliste het HvJ EU dat een Columbiaanse vader van twee minderjarige Belgische kinderen een verblijfsrecht in België moest worden toegekend, omdat anders aan de kinderen beroofd zouden worden van het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van Unieburger verbonden rechten. Hoe dan ook kan men procedures tegen de ongewenstverklaring verwachten. De minister moet dus een zeer complexe afweging maken, waarbij ook het succes van een ongewenstverklaring in de evaluatie betrokken zal moeten worden. Of die afweging sneller tot stand komt en effectiever zal zijn dan een inrekening bij inreis, detentie en vervolging is maar zeer de vraag. Goedkoper is het natuurlijk wel.

De derde restrictie is dat de intrekking, zoals boven opgemerkt, moet voldoen aan de in de Europese rechtspraak over het Unieburgerschap neergelegde beperkingen aan het verlies van de nationaliteit van een lidstaat. Met name zal de proportionaliteitseis bij een simpel, ongekwalificeerd lidmaatschap van een organisatie als IS als kritisch moeten worden ingezet.

Al deze beperkingen brengen mee, dat de intrekking maar zelden uit de kast gehaald zal worden. Realistisch spreekt de MvT dan ook van een 'bescheiden' bijdrage, die niettemin als 'belangrijk' wordt aangemerkt. Dat moet dan wel liggen in de sfeer van de spierballentaal, het vertoon van daadkracht, de performance op de bühne.

Oftewel: veel geschreeuw en weinig wol.

Tenslotte de effectiviteit in het veld. Het vervallen van het paspoort zal het inreizen bemoeilijken, maar niet onmogelijk maken. Overigens, wie zich aansluit bij de IS moet daar zijn paspoort en mobieltje inleveren. Spijtoptanten reizen op valse papieren vaak via Spanje Europa weer in. Alles staat en valt met de grensbewaking; de dreiging van terreur in Nederland is onafhankelijk van het bezit van een geldig reis papier. Het vertrouwen van de overheid in de ondoorlaatbaarheid van de Nederlandse grens is kennelijk maar lauw. Het aantal personen dat buiten Nederland gehouden wordt door de voorgestelde maatregel zal miniem zijn. Het gaat om symboolwetgeving, een signaal dat wil zeggen: bepaalde typen onwelgevallige burgers worden gestript van hun burgerschap.

### *6. Rechtsbescherming?*

Hachelijk is het gesteld met de rechtsbescherming van de (ex) Nederlander buitenaf, terwijl het gaat om zo iets uitermate belangrijks als het bezit van de Nederlandse nationaliteit, met het daaraan gekoppelde verblijfsrecht.

Om met de intrekking van het Nederlanderschap te beginnen. Hoe stelt de regering zich de gang van zaken voor? Op basis van informatie van de inlichting- en veiligheidsdiensten besluit de minister tot intrekking van het Nederlanderschap van een persoon die zich ergens buiten Nederland bevindt. Hoe komt betrokkene aan de informatie over die intrekking? Wordt hem het besluit van de minister meegedeeld, en hoe dan? Doorgaans zal betrokkene langere tijd onwetend blijven van het besluit.

Hoe kan hij daartegen ageren?

Volgens het voorstel wordt een analogie met art.94 VW geconstrueerd, waarbij in het geval een een vrijheidsontnemende maatregel waarvan de minister de rechtbank binnen een maand in kennis stelt, tenzij de vreemdeling eerder zelf beroep heeft ingesteld. Die kennisgeving door de minister van zijn besluit tot intrekking van het Nederlanderschap geldt dan als beroep van de betrokkene daartegen bij de rechtbank. De betrokkene weet van niets. En dan?

Trekt men de analogie met art.94 VW door, dan roept de rechtbank binnen twee weken de gedetineerde vreemdeling op om in persoon, of met zijn raadsman op de zitting te verschijnen om te worden gehoord. Maar dat is bij intrekking kennelijk niet de bedoeling. De persoon wiens Nederlanderschap is ingetrokken moet nu juist buiten Nederland blijven, dat is the purpose of the exercise.

Hoe komt hij aan rechtsgeleerde bijstand? Gaat de rechter een 'Zwangsverteidiger' aanwijzen die de belangen van de denationaliseerde moet behartigen? Het gaat hier niet om een strafzaak, maar om een 'ordemaatregel'.

De rechtbank moet dus, zonder belanghebbende, zonder raadsman, in absentia een oordeel geven over de rechtmatigheid van de intrekking. Ze beschikt daarbij uitsluitend over de informatie vanwege de minister en zijn diensten. Ook al verwacht de regering dat het besluit 'indringend' zal worden getoetst, de informatie op grond waarvan de intrekking heeft plaatsgevonden is voor een belangrijk deel afkomstig

van de veiligheids- en inlichtingendiensten, die niet ter beschikking zullen komen van de (afwezige) belanghebbende en/of de rechter, en die zeker niet worden openbaar gemaakt. Ook is het mogelijk die inlichtingen wel aan de rechter te vertonen, maar niet aan de belanghebbende en diens raadspersoon. Overeenkomstig rechtspraak van de Afdeling Rechtspraak Raad van State (28 mei 2008, LJN BD2648, r.o.2.4) komt het voor risico van de belanghebbende als deze weigert toestemming te geven om recht te spreken op basis van hem niet bekend materiaal, waarvan de rechter wel vertrouwelijk kennis genomen heeft.

Nu aan de intrekking van het Nederlanderschap het verlies van het Unieburgerschap verbonden is, voor zover de betrokkene niet beschikt over de nationaliteit van een andere lidstaat, wordt het recht van de EU geactiveerd, en dat geldt ook voor de ongewenstverklaring die al gauw Schengenwijde consequenties zal hebben.

Daarmee komt art.47 en volgende van het Handvest in beeld draaien, dat een doeltreffende voorziening in rechte voorschrijft, met inbegrip van een eerlijke en openbare behandeling van de zaak, als uitgewerkt in de jurisprudentie van het HvJEU. Naar mijn mening zal dan ook uiteindelijk door dat Hof getoetst moeten worden of de voorgestelde onttrekking, gekenschetst als ordemaatregel, niet eerder als straf of sanctie moet worden gekarakteriseerd, met als gevolg, dat ook de andere bepalingen van hoofdstuk VI van het Handvest in beeld komen.

In een naar mijn mening relevante verwante zaak, handelend over het Engelse equivalent van een ongewenstverklaring wegens terroristische activiteiten, heeft het HvJEU bepaald, *‘dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de doeltreffendheid van de door art.47 van het Handvest gewaarborgde rechterlijke toetsing dat de belanghebbende kennis kan nemen van de gronden waarop het jegens hem genomen besluit is gebaseerd, hetzij door lezing van het besluit zelf, hetzij doordat de redenen hem op zijn verzoek worden meegedeeld, onverminderd het recht van de bevoegde rechter om te eisen dat de betrokken autoriteit hem die redenen meedeelt, teneinde hem de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft om zich tot de bevoegde rechter te wenden, en teneinde deze laatste ten volle in staat te stellen om de wettigheid van het betrokken besluit te toetsen.’*

In de volgende overwegingen schetst het Hof hoe moet worden omgegaan met een beroep op de staatsveiligheid om de redenen die ten grondslag liggen aan het besluit nauwkeurig en ten volle aan de betrokkene mee te delen. Het is de bevoegde autoriteit die het bewijs moet leveren van de redenen van staatsveiligheid die volledige mededeling aan de betrokkene belemmeren of verhinderen. *‘Daaruit vloeit voort dat er geen vermoeden geldt ten gunste van het bestaan en de gegrondheid van de door een nationale autoriteit aangevoerde reden.’ (r.o. 61) De rechter moet autonoom en volledig toetsen of de nationale veiligheid er zo zwaar mee gemoeid is dat dit geheimhouding rechtvaardigt. Komt de rechter tot de overtuiging dat de staatsveiligheid zich niet tegen de openbaarmaking verzet, dan wordt de betrokken autoriteit in de gelegenheid gesteld de ontbrekende informatie aan de belanghebbende mee te delen; weigert de autoriteit dat te doen, dan doet de rechter uitspraak op de wel meegedeelde info. In het tegenovergestelde geval, dat de rechter ervan overtuigd is dat de nationale veiligheid voldoende in het spel is om redengeving te weigeren en informatie achter te houden, dient er een procedure te bestaan waarin de uit de staatsveiligheid voortvloeiende vereisten op passende wijze worden afgewogen tegen de eisen van het recht op doeltreffende rechterlijke bescherming, waarbij de inmenging in de uitoefening van dat recht tot het strikte minimum wordt beperkt.’ (r.o.64) Hoe dan ook, vereist volgens het dictum, Richtlijn*

2004/38 ,gelezen in het licht van art.47 Handvest, *‘dat de bevoegde nationale rechter erop toeziet dat ingeval de redenen die ten grondslag liggen aan een (...) besluit, en het daarop betrekking hebbende bewijsmateriaal door de bevoegde nationale autoriteit aan de betrokkene niet nauwkeurig en volledig bekend worden gemaakt, dit beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke, en dat aan de betrokkene hoe dan ook de essentie van die redenen op zodanige wijze wordt meegedeeld dat naar behoren rekening wordt gehouden met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van het bewijsmateriaal.’*

De uit art.47 Handvest voortvloeiende eisen gesteld aan besluiten die het vrije verkeer en bewegingsvrijheid van burgers van de Unie beperken, zijn m.m. te transplanteren naar de materie van de ongewenstverklaringen, en naar die van de intrekking van de nationaliteit met de Europeesrechtelijke gevolgen die deze heeft. Zoals eerder opgemerkt is bovendien de Rottman-zaak materieel en procedureel van grote betekenis bij de toetsing van de onttrekking. Het is de vraag of de Nederlandse procedure, zoals ontwikkeld en geïnterpreteerd door de Afdeling Rechtspraak aan deze eisen zal blijken te voldoen. De mededeling in de MvT dat weigeren om toestemming te geven de rechterlijke beoordeling te laten plaatsvinden op hem onbekende informatie voor zijn risico komt, staat op gespannen voet met de maatstaf van het HvJEU. Weliswaar ontnemt belanghebbende de rechter de mogelijkheid op zijn oordeel te geven op basis van het volledige materiaal , maar daar staat tegenover dat de equality of arms, het beginsel van hoor en wederhoor, wel degelijk geschonden worden, als de laatste niet over de teruggehouden gegevens mag beschikken om zich daartegen te verweren. Bovendien is er het recht om in persoon aanwezig te zijn bij de behandeling van zijn zaak in de rechtszaal, en daar is nu juist al helemaal geen kijk op. Kortom, als de MvT spreekt over ‘bijzondere rechtsbescherming’, dan zal dat wel cynisch bedoeld zijn.

Het vaststellen of iemand zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en die op een lijst geplaatst is van organisaties die een bedreiging vormen van de nationale veiligheid is typisch een taak voor de strafrechter. Deze verricht die taak al in het kader van het onderzoek naar het delict van art. 140 a Sr. Onherroepelijke veroordeling wegens deelnemen aan een terroristische organisatie is volgens het huidige art. 14 lid 2 onder b RWN al een onttrekkingsgrond, zowel voor wie binnen Nederland ( in detentie) of buiten Nederland zit. Laat de rechter dat eerst vaststellen voordat de minister overgaat tot het eventueel intrekken van de Nederlandse nationaliteit. Hoe groot is de haast eigenlijk bij Nederlanders buitenaf? Waarom de strafrechter omzeild?

### *7.Instrumentalisatie van het nationaliteitsrecht*

Tenslotte een hoofdbezwaar. In de hele MvT is niets te vinden over de betekenis van het bezit van een nationaliteit. Dit geldt ook voor de andere nationaliteitsrechtelijke maatregelen die ingezet zijn in de strijd tegen terrorisme. Nationaliteit(srecht) wordt beschouwd als een willekeurig instrument dat naar believen kan worden gehanteerd. Het huidige concept-voorstel van rijkswet laat dat duidelijk zien. Als er geen ongewenstverklaring kan volgen, die meebrengt dat de betrokken persoon, die zich elders bevindt en zich geen legale toegang tot Nederland kan verschaffen, dan heeft de intrekking geen zin en wordt daartoe dan ook niet besloten. Hier wordt het nationaliteitsrecht als een hulpstuk bij het vreemdelingenrecht ingezet. Daarbij past, dat de intrekking voorgesteld wordt als ‘ordemaatregel’, een kleurloos ingrijpen van de overheid. Het gaat in feite om verbanning van staatsburgers die zich misdragen hebben. Voor zover het nationaliteitsrecht in de weg staat aan verbanning, omdat

aan het bezit van de nationaliteit verbonden is het recht om het eigen land te verlaten, maar er ook weer in te komen, wordt dit beletsel telkens waar het maar kan weggeopereerd.

Alle besef van de enormiteit van het afnemen van de nationaliteit als 'bescheiden'(!) bijdrage aan de terrorismebestrijding ontbreekt in de over elkaar buitende en elkaar overlappende intrekkingsmaatregelen. Waarom moet er bovenop een strafrechtelijke aanpak, die op zich ook al steeds preventiever optreedt, ook nog nationaliteitsrechtelijk worden ingegrepen?

Maakt men zich wel bewust van het verzwakken van het concept nationaliteit als men de executieve een vrijwel ongebreidelde macht geeft om Nederlanders hun nationaliteit te ontnemen? Het huidige conceptvoorstel is daar een kras voorstel van, omdat hier gehandeld wordt op basis van materiaal afkomstig van inlichtingendiensten, en de rechtsbescherming een wassen neus belooft te zijn. Zoals door Hanna Ahrendt treffend is omschreven, is een nationaliteit 'het recht om rechten te hebben' in een bepaald land, en dit inzicht is overgenomen door Chief Justice Warren in rechtspraak van de Supreme Court in de V.S. in de jaren vijftig van de vorige eeuw. Talloze rechten zijn verbonden aan het bezit van een nationaliteit, inclusief het Europees burgerschap. Die hoeven hier niet uitgespeld te worden. We zijn bezig op het hellende vlak van de herinvoering van de 'burgerlijke dood', zonder leven daarna, want de regering acht in beginsel een nieuwe opname in het bestand van Nederlandse burgers uitgesloten.

Natuurlijk, de betrokkene moet naast de Nederlandse nog een andere nationaliteit bezitten om getroffen te worden door denationalisatie. Stel dat dit andere land er net zo over denkt als Nederland, en betrokkenen ook daar de nationaliteit wil intrekken. Meestal kan dat alleen als er geen staatloosheid intreedt. Dat impliceert dat de kans bestaat van een race tussen landen om hun staatsburgers over de schutting te gooien. De MvT gaat ervan uit, dat die andere nationaliteit niet een nationaliteit van een lidstaat van Europa is. Dat blijkt uit passages, waarin erop gewezen wordt dat de betrokkene zich heeft aangesloten bij een organisatie 'die zich tegen de westerse samenleving en haar idealen keert', en waarin de taxatie wordt uitgesproken dat de intrekking 'zijn mogelijkheden beperkt om zich vrijelijk legaal in de westerse wereld te bewegen.' Dat hoeft absoluut niet het geval te zijn.

Door het nationaliteitsrecht een speelbal te maken van vreemdelingenrechtelijke en veiligheidsdoeleinden wordt in feite een hiërarchie tussen staatsburgers gecreëerd: eerste klasburgers kunnen niet uit het staatsverband ontslagen worden, tweederangsburgers wel. Een nationaliteit: eersterangsburger, twee nationaliteiten: tweederangsburger. Door te stellen dat het Nederlanderschap niet 'faciliterend' mag zijn bij het plegen van terroristische misdrijven geeft de MvT blijk van een onthutsende kijk op de betekenis van het bezit van een nationaliteit. Dat is geen privilege dat men kan verspelen, het gaat hier om een fundamenteel recht dat niet naar believen voor politieke doeleinden kan worden doorgestreept. Ook criminele Nederlanders zijn Nederlanders.

Levert het geen discriminatie op om alleen mensen met ook een andere nationaliteit te treffen? Is de Nederlander die zich aansluit bij de IS anders te behandelen dan dezelfde Nederlander die ook nog een andere nationaliteit bezit? Ja, de dreigende staatloosheid staat in het eerste geval aan de intrekking in de weg, maar daarmee wordt de aard van het gedrag niet anders. Wil men beide gevallen gelijk behandelen, dan moet men het hele idee van intrekking laten varen, en eventueel berechten wegens lidmaatschap van een criminele organisatie met terroristisch oogmerk.

## *8. Conclusie*

Het zal niet verbazen dat de uitkomst van de vorenstaande overwegingen is: de regering doet er goed aan af te zien van het voornemen om de nationaliteit in te trekken van bipatride Nederlanders buitenaf die zich aansluiten bij een terroristische organisatie die het op het vrije westen gemunt heeft. Instemming betuig ik met het voornemen om het verlies van rechtswege van het Nederlanderschap bij treden in vreemde krijgsdienst om te zetten in een kan-bepaling. Uitgelegd zal ook moeten worden waarom ook minderjarigen onder de voorgenomen verliesbepaling gebracht worden.