

ARTIKELEN

Verlies van het Nederlanderschap wegens indiensttreding bij een vreemde krijgsmacht: van punitief naar preventief?

Viola Bex-Reimert, Gohar Karapetian, Sebastiaan van Leunen & Nine Marie van den Wijngaard

Dit betreft een peerreviewed artikel.

1. Inleiding

Mensen verrichten soms handelingen die de staat hen zwaar aanrekent. Dit kan om allerhande handelingen gaan, variërend van het plegen van een (zwaar) misdrijf tot frauduleus handelen. Er bestaat ook een categorie handelingen die kan leiden tot het intrekken van het Nederlanderschap, soms gecombineerd met een strafrechtelijke vervolging. Achterliggend idee is lange tijd geweest dat deze handelingen dermate indruisen tegen de Nederlandse belangen dat kan worden gesteld dat de pleger van deze handelingen niet meer loyaal is aan de Nederlandse Staat en daarom de Nederlandse nationaliteit niet meer verdient. Deze intrekingsgronden zijn opgenomen in de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Eén van die gronden is het in dienst treden bij een vreemde krijgsmacht.

Recentelijk is lid 4 in artikel 14 RWN ingevoegd.¹ Deze intrekingsgrond is ingevoerd onder grote politieke druk en ziet kort gezegd op uitgereisde strijders die zich buiten het Koninkrijk der Nederlanden begeven, zich hebben aangesloten bij Al Qaida, Islamitische Staat in Irak en Al-Sham (ISIS) en Hayât Tahrir al-Sham² en (nog) niet onherroepelijk zijn veroordeeld door de strafrechter wegens deelname aan een terroristische organisatie (art. 83a Sr), het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van een terroristisch misdrijf (art. 134a Sr) of het ronselen voor de gewapende strijd (art. 205 Sr). Niet alleen heeft de invoering van deze intrekingsgrond tot veel discussie geleid, ook wijkt de bevoegdheid van lid 4 op essentiële punten af van de twee intrekingsgronden in artikel 14 lid 2 en 3 RWN die zien op indiensttreding bij een vreemde krijgsmacht. Niet alleen is het voor het eerst mogelijk om in te trekken wegens aansluiting bij een niet-staatelijke actor, ook lijkt het erop dat de wetgever de nadruk lijkt te verschuiven van een achteraf opgelegde sanctie wegens een gebrek aan loyaliteit richting de Nederland-

1 *Stb.* 2017, 52. De wijziging is uiteindelijk in werking getreden op 1 maart 2017, *Stb.* 2017, 67.

2 Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2017, nr. 20500307 tot vaststelling van de lijst met organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid (*Stcrt.* 2017, 13023), geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039312/2020-10-27>.

se Staat naar een preventieve maatregel gericht op het beschermen van de nationale veiligheid.

Zowel het feit dat deze intrekingsgrond op essentiële onderdelen afwijkt van de andere intrekingsgronden in artikel 14 RWN, als het debat dat heeft plaatsgevonden met betrekking tot deze intrekingsgrond, heeft bij de auteurs de vraag opgevoerd hoe de intrekingsgrond van lid 4 zich verhoudt tot de andere intrekingsgronden van de RWN die zien op indiensttreding bij een vreemde krijgsmacht. Zo wordt intrekking op grond van lid 2 bijvoorbeeld ook aangemerkt als een preventieve maatregel. De auteurs hebben zich bij deze vergelijking niet beperkt tot de huidige intrekingsgronden,³ maar ook intrekingsgronden die inmiddels zijn vervallen betrokken bij de analyse. Hierbij is gekeken naar zowel de juridische verschillen en overeenkomsten, de argumenten die gewisseld zijn, als de feitelijke gevolgen die de intrekking van het Nederlanderschap heeft (gehad) voor betrokkenen. Op deze manier wordt inzicht geboden in zowel de (gewijzigde) opvattingen van de wetgever als de omgang in de praktijk met deze intrekingsgronden.

In paragraaf 2 wordt aandacht besteed aan de gevolgen van indiensttreding bij een vreemde krijgsmacht onder de voorgangers van de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap. Naast een beschrijving van de juridische regelingen die toen van toepassing waren op deze gevallen, wordt aan de hand van drie voorbeelden aangegeven welke gevolgen intrekking in de praktijk had. Paragraaf 3 staat in het teken van de Rijkswet op het Nederlanderschap, en meer specifiek lid 2, 3 en 4. In deze leden is intrekking wegens indiensttreding bij een vreemde krijgsmacht geregeld, zij het dat lid 2 primair ziet op intrekking wegens een onherroepelijke veroordeling voor terroristische misdrijven. In paragraaf 4 volgt een analyse. In deze analyse worden niet alleen de juridische en praktische gevolgen van de regeling vergeleken, maar wordt ook op zoek gegaan naar een mogelijke verklaring voor de verschillen in juridische en praktische gevolgen.

2. Burgerschap en vreemde krijgsmacht

Een van de juridisch-politieke erfenissen van de klassieke oudheid betreft het begrip burgerschap. Burgerschap veronderstelt een wederkerige rechtsverhouding tussen de burger en de staat die het burgerschap toekent. De wederkerigheid van deze rechtsverhouding kenmerkt zich door rechten en plichten over en weer tussen de burger en de staat. Zo bezit de burger doorgaans het kiesrecht voor de leden van de representatieve organen en het reis- en vestigingsrecht op het grondgebied van de staat. Maar de burger heeft ook verplichtingen tegenover de staat. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan militaire dienstplicht. Dit kan gaan om dienstplicht in tijden van vrede maar ook om dienstplicht in tijden van oorlog. Burgerschap brengt derhalve een nauwe relatie met zich tussen burger en staat, waarbij

3 Met de huidige intrekingsgronden worden bedoeld de intrekingsgronden in art. 14 lid 2 en 3 RWN.

loyaliteit tussen beide actoren een fundamenteel element is.⁴ Indien de burger, door zich bijvoorbeeld vrijwillig in vreemde krijgsdienst te begeven, niet loyaal is naar de staat, kan het intrekken van de nationaliteit door de staat worden aangewend als een maatregel. Het rechtsgevolg hiervan is dat de burger transposeert in een (ongewenste) vreemdeling, met als gevolg het verlies van de voornoemde intieme rechtsverhouding met allerlei privileges en rechten.⁵ In deze paragraaf zal de historische ontwikkeling worden geschetst met betrekking tot het nationaliteitsverlies als gevolg van vreemde krijgsdienst. In dit kader zal aan de hand van drie voorbeelden inzichtelijk worden gemaakt in welke gevallen en op welke wijze de Nederlandse staat omging met het verlies van het Nederlandschap door vreemde krijgsdienst.

2.1 Vreemde krijgsdienst in Nederland in de negentiende eeuw

Bepalingen over nationaliteitsverlies vanwege vreemde krijgsdienst zijn sinds het Wetboek Napoleon ingericht voor het Koninkrijk Holland (hierna: Wetboek Napoleon) uit 1809 een vast onderdeel van de Nederlandse nationaliteitswetgeving.⁶ Ook de op het Wetboek Napoleon volgende *Code Civil*, het Burgerlijk Wetboek van 1838, de Wet op het Nederlandschap van 1850 en de Wet op het Nederlander-schap en het ingezetenschap van 1892 bevatten steeds een bepaling over het verlies van nationaliteit vanwege vreemde krijgsdienst. De tegenwoordig geldende Rijkswet op het Nederlandschap uit 1985 was de eerste nationaliteitswet die oorspronkelijk geen bepaling over nationaliteitsverlies vanwege vreemde krijgsdienst bevatte. In 2003 werd zo'n bepaling alsnog ingevoegd als het gevolg van het aannemen van het amendement Verhagen/Dittrich na berichten over Nederlanders die in Kosovo aan 'de verkeerde kant' hadden meegevochten.⁷

Zoals gezegd bevatte het Wetboek Napoleon bepalingen over intrekking van het Nederlandschap vanwege vreemde krijgsdienst. In artikel 18 was bepaald dat militaire dienst bij een vreemde mogendheid of lidmaatschap van een vreemd militair genootschap tot verlies van de 'betrekking als Hollander' leidt wanneer de Koning

4 Zie over het ontstaan en de ontwikkeling van het burgerschapsbegrip: G. Karapetian, *Morganatisch burgerschap*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 (diss. Groningen), hoofdstuk II.

5 G. Karapetian, *Burgerschap en terrorisme. RegelMaat*, 2020(1), 47-51.

6 Het Wetboek Napoleon is niet alleen het eerste wetboek waarin nationaliteitsverlies door vreemde krijgsdienst is opgenomen, het is bovendien het eerste wetboek waarin überhaupt eenduidige criteria voor het bezitten, verwerven en verliezen van de (dan nog Hollandse) nationaliteit geformuleerd werden. Hoewel in de *Staatsregeling van de Bataafse Republiek* (1801) en de *Constitutie voor het Koninkrijk Holland* (1806) reeds de eerste trekken van een Nederlandse 'nationaliteit' te ontwaren zijn, wordt daarin niet eenduidig gedefinieerd wanneer men de nationaliteit bezit. Art. 24 lid 3 van de *Staatsregeling* formuleert de voorwaarden om als burger stemgerechtigd te zijn, de *Constitutie* stelt dergelijke eisen in art. 30. In art. 11 van de *Constitutie* wordt bovendien bepaald dat bepaalde ambten en bedieningen van de staat slechts aan 'nationalen' worden toevertrouwd. Over het verlies van nationaliteit door vreemde krijgsdienst wordt in de *Staatsregeling* noch de *Constitutie* gerept. Gerard-René de Groot, 'De geschiedenis van het Nederlandse nationaliteitsrecht in de negentiende eeuw', in: A.M.H.A. Berkvens & Th. J. van Rensch (red.), *Wordt voor Recht gehalden. Opstellen ter gelegenheid van vijftig jaar werkgroep Limburgse Rechtsgeschiedenis (1980-2005)*, Maastricht: Limburgs Geschied- en Oudheidkundig Genootschap 2005, p. 373-530, p. 377-379.

7 *Kamerstukken II* 1999/2000, 25891, nr. 30.

voor de vreemde krijgsmacht geen autorisatie heeft verleend. Wilde men na het verlies van de Nederlandse nationaliteit door vreemde krijgsmacht weer in Holland terugkeren, dan kon dat pas met toestemming van de Koning.⁸ Het opnieuw verwerven van de betrekking als Hollander geschiedde op de voorwaarden van artikel 15 van het Wetboek, dat verplichtte dat men in Holland 'zijn vast domicilie vestigt, en bij het gemeente-bestuur zijner verkozen woonplaats eene verklaring aflegt, van zich te onderwerpen aan de wetten van dit rijk, afstand doende van alles wat daarmede strijdig is.' Hiermee was de wet strenger voor personen die het Nederlandschap hadden verloren dan voor vreemdelingen. Vreemdelingen die door de Koning waren geadmitteerd hadden het volle genot van de 'burgerlijke regten' zolang zij in Nederland woonden. Een speciale verklaring over de onderwerping aan de wetten van het rijk afleggen was voor hen niet vereist.⁹

De voorwaarden uit het Wetboek Napoleon zijn in de nationaliteitsrechtelijke bepalingen van de daarna geldende wetboeken op hoofdlijnen onveranderd gebleven. Artikel 21 van de *Code Civil* bevatte twee kleine wijzigingen ten opzichte van de regeling uit het Wetboek Napoleon: een Fransman (Nederland wordt in 1811 immers onderdeel van het Keizerrijk) die door vreemde krijgsmacht zijn betrekking verloren had, kon deze weer terugkrijgen op eenzelfde wijze als een vreemdeling en hoefde daarbij geen verklaring af te leggen. Daarnaast sloot artikel 21 af met de toevoeging dat het in de bepaling geschrevene gelding had 'onverminderd de straffen, bij de lijfstraffelijke wetten vastgesteld tegen de Franschen, die de wapenen tegen hun vaderland gedragen hebben of dragen zullen'.¹⁰ De wapenen tegen het vaderland opnemen had daarmee ook bijzondere strafrechtelijke consequenties.

- 8 Art. 18 Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland: 'Een Hollander, zonder autorisatie van den Koning, bij eene vreemde mogendheid militairen dienst genomen hebbende, of lid geworden zijnde van 'n vreemd militair genootschap, verliest daardoor zijne betrekking als Hollander. Hij zal in Holland niet kunnen terugkomen, dan met toestemming des Konings, noch zijne betrekking als Hollander wederkrijgen, dan alleen op dezelfde voorwaarde, waarop een vreemdeling den burgerlijken staat als Hollander bekomen kan, en behoudens het verder bepaald in artikel 15.' De Groot 2005, p. 381.
- 9 Art. 13 Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland: 'Een vreemdeling, door de Koning geadmitteerd om in Holland zijn domicilie te vestigen, heeft het volle genot van alle burgerlijke regten, zo lang hij zijn domicilie aldaar blijft houden.' De Groot 2005, p. 380.
- 10 Art. 21 *Code Civil*: 'Een Franschman, welke zonder autorisatie van den Keizer in vreemden militairen dienst is gegaan, of lid is geworden van een vreemd militair genootschap verliest zijne betrekking als Franschman. Hij kan in Frankrijk niet te rug keeren dan met toestemming van den Keizer, noch de betrekking als Franschman te rug bekomen, dan mits vervullende de voorwaarden, aan eenen vreemdeling opgelegd om burger te worden; alles onverminderd de straffen, bij de lijfstraffelijke wetten vastgesteld tegen de Franschen, die de wapenen tegen hun vaderland gedragen hebben of dragen zullen.' De Groot 2005, p. 382.

De relevante bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek van 1838,¹¹ de Wet op het Nederlandschap van 1850¹² en de Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap uit 1892¹³ verschillen weinig van de bepalingen uit het Wetboek Napoleon en de *Code Civil*: men verliest zijn Nederlandse nationaliteit door buiten toestemming van de Koning in vreemde krijgsdienst te treden (en vanaf 1838 ook door vreemde ‘openbare bedieningen’ aan te nemen) en kan de nationaliteit weer opnieuw verwerven door te voldoen aan de reguliere eisen voor naturalisatie.¹⁴

2.2 Drie voorbeelden van verlies van het Nederlandschap door vreemde krijgsdienst: zoeaven, brigadisten en Nederlandse SS'ers

Zoals gezegd werd in 1809 voor het eerst in de wet opgenomen dat het Nederlandschap verloren kon gaan bij indiensttreding van een vreemde krijgsmacht. In de moderne Nederlandse geschiedenis zijn een drietal episodes aan te wijzen waarin grote groepen Nederlanders hun nationaliteit op basis van deze wetgeving verloren omdat ze in vreemde krijgsdienst traden. Dat gebeurde bij zoeaven die tijdens de Italiaanse Eenwording voor de paus vochten, bij communisten (en andere linkspolitieke sympathisanten) die aan de kant van de Republiek vochten ten tijde van de Spaanse Burgeroorlog en bij Nederlanders die tijdens de Tweede Wereldoorlog in Duitse krijgsdienst traden. Bestudering van deze episodes laat zien hoe Nederland in het verleden met deze (staatloze) ex-Nederlanders in en na hun vreemde krijgsdienst omging.

2.2.1 Zoeaven

De pauselijke zoeaven waren een legereenheid van de Pauselijke Staat die vanaf het uitroepen van het Koninkrijk Italië in 1861 stredden tegen de inlijving van Rome bij de Italiaanse eenheidsstaat. In 1860 werd vanuit het Vaticaan een Europa-brede wervingsactie op gang gebracht, waarbij jonge, katholieke, ongehuwde mannen werden opgeroepen om de paus te hulp te schieten. Daarop meldde een grote groep Nederlandse katholieke mannen zich als zoeaaf aan.¹⁵ Van de 11.000 zoeaven die

- 11 Art. 9 Burgerlijk Wetboek 1838: ‘De hoedanigheid van een Nederlander wordt verloren: (...) 2. Door buiten toestemming des Konings, zich in vreemde krijgsdienst te begeven, of openbare bedieningen aan te nemen, welke door een vreemde regering zijn opgedragen; (...)’ Art. 10: ‘Die de hoedanigheid van Nederlander om een der oorzaken, bij het vorige artikel vermeld, verloren heeft, kan dezelve niet terugbekomen, dan met inachtneming der bepalingen van artikel 8 hierboven.’ De Groot 2005, p. 398.
- 12 Art. 10 Wet op het Nederlandschap van 1850: ‘De staat van Nederlander wordt verloren: (...) 2. door buiten Onze toestemming zich in vreemde krijgsdienst te begeven, of openbare bedieningen aan te nemen, welke door een vreemde regering zijn opgedragen.’ De Groot 2005, p. 404.
- 13 De wet van 1892 handhaafde de verliesbepaling uit art. 10 van de wet van 1850; De Groot 2005, p. 412.
- 14 In het BW van 1838 staat expliciet vermeld dat het mogelijk is de nationaliteit opnieuw te verwerven. In de wetten van 1850 en 1892 wordt deze optie niet expliciet genoemd, maar uit het feit dat zoeaven het Nederlandschap na verlies weer hebben verworven (zie vanaf par. 2.2.1) valt aan te nemen dat dit mogelijk was. Zo verwierf oud-zoeaaf Antoine Arts in 1897 opnieuw het Nederlandschap om vervolgens tot de Tilburgse gemeenteraad te kunnen toetreden. Hij zou later ook Tweede Kamerlid worden.
- 15 Ben Koolen, ‘God wil het! – de zoeaven’, in: Maurits Berger (red.), *Nederlanders in de heilige oorlog: zoeaven, brigadisten en jihadisten*, Den Haag: Boom 2015, p. 9-38, p. 13.

tussen 1860 en 1870 voor de paus vochten, was bijna een derde Nederlands (ten minste 3.181).¹⁶

Uiteindelijk verloor de Pauselijke Staat de strijd en werd Rome in 1870 bij Italië ingelijfd. De Nederlandse zoeaven die terugkeerden werden geconfronteerd met het verlies van hun nationaliteit. Al tijdens de rekrutering waren aspirant-zoeaven door burgerlijke overheden gewaarschuwd dat, als gevolg van artikel 10 van de Wet van 1850, toetreding tot het pauselijk leger verlies van burgerrechten zou betekenen. Vanuit de kerkelijke wervingsbureaus voor het pauselijke leger bleef een dergelijke waarschuwing echter uit.¹⁷

Het was de eerste keer dat Nederland werd geconfronteerd met een grote groep staatlozen. Desalniettemin ging de Nederlandse overheid daar soepel mee om: bij de massale terugtocht naar Nederland werd afgezien van weigering bij de grens of arrestatie en werd het ingezetenschap zelfs gelegaliseerd met een reis- en verblijfpas.¹⁸ Voor de zoeaven leverde de staatloosheid echter wel praktische problemen op: ze werden uitgesloten van het Burgerlijk Ambbestuur (wat vooral voor oorlogsinvaliden problemen opleverde) en verloren, voor zover daarvan in bezit, het kiesrecht.¹⁹ Trouwde een oud-zoeaaf met een vrouw, dan volgde zij zijn staat en verloor ook haar nationaliteit. Kinderen uit deze huwelijken bezaten zodoende ook niet de Nederlandse nationaliteit.²⁰

Na de voorgeschreven jaren²¹ verblijf in Nederland kon een ex-zoeaaf naturalisatie tot Nederlander aanvragen.²² Te vroeg gedane verzoeken (het eerste verzoek stamde al uit 1862) werden consequent afgewezen: de eis van een aantal jaren onafgebroken verblijf in Nederland werd strikt gehanteerd. Het verzoek tot naturalisatie na de voorgeschreven termijn werd vrijwel altijd gehonoreerd, mede omdat bleek dat veel zoeaven onwetend waren over de gevolgen van het in vreemde krijgsmacht treden. Overigens hebben lang niet alle zoeaven renaturalisatie aangevraagd; dat kan ingegeven zijn door de kosten verbonden aan de leges voor naturalisatie (100 gulden) maar ook door het feit dat het verlies van het Nederlandschap niet altijd ernstige gevolgen had. Wanneer men toch al geen kiesrecht bezat en niet van

16 Ingrid Evers, 'Het Limburgse contingent zoeaven in de strijd om het behoud van de Kerkelijke Staat', in: *Limburgs Tijdschrift voor Genealogie* 2005, jrg. 33, nr. 3, p. 69-87, p. 71; Koolen, 'God wil het! – de zoeaven', p. 24-25.

17 Koolen, 'God wil het! – de zoeaven', p. 30.

18 Koolen, 'God wil het! – de zoeaven', p. 21, 30.

19 Vanwege het censuskiesrecht was dit sowieso een kleine, welgestelde groep; Koolen, 'God wil het! – de zoeaven', p. 29.

20 Koolen, 'God wil het! – de zoeaven', p. 30.

21 Volgens de wet van 1838 moest men zes jaar in dezelfde gemeente hebben gewoond (art. 8 lid 2 jo. art. 10), volgens de wet van 1850 moest iemand voor naturalisatie zes jaar onafgebroken in het Rijk of overzee hebben gewoond (art. 5 sub II) en volgens de wet van 1892 kon iemand pas naturaliseren na vijf jaar inwoning (art. 3 lid 2).

22 Hoewel in de wetten van 1850 en 1892 nergens expliciet is opgenomen dat er mogelijk bestaat tot naturalisatie na verlies van de nationaliteit wegens indiensttreding in een vreemde krijgsmacht, blijkt ook nergens uit deze wetten dat het niet kon. Daarnaast weten we dat in de zoeaven hun nationaliteit weer terugkregen, zie Koolen, 'God wil het!-de zoeaven'.

plan was in publieke dienst te treden, stond het gebrek aan de Nederlandse nationaliteit weinig in de weg. Er zijn zelfs gevallen bekend van oud-zoeaven die ondanks het gebrek aan een Nederlandse nationaliteit wel degelijk in gemeentelijke publieke dienst zijn getreden; kennelijk waren niet alle gemeenten zich bewust van de noodzaak van de burgerschapsis voor die ambten.²³

2.2.2 *Brigadisten in Spanje*

In 1930 viel de Spaanse monarchie en raakte het land in een democratisch instabiele situatie die in 1936 leidde tot een militaire staatsgreep onder leiding van de fascistische generaal Franco. Dat was het begin van de Spaanse Burgeroorlog tussen de nationalisten onder leiding van Franco en de linkse Republikeinen. Deze strijd zou in 1939 in het voordeel van de nationalistes beslecht worden. De burgeroorlog kreeg snel een internationale dimensie; Duitsland en Italië kwamen Franco te hulp en de Komintern (de internationale communistische organisatie) gaf in 1936 opdracht om wereldwijd vrijwilligers te werven voor 'Internationale Brigades' aan republikeinse zijde. In Nederland werden door de Communistische Partij Nederland (CPN) Spanjestrijders geworven.²⁴

Na de verloren slag van Teruel in de winter van 1937-1938 stonden de Republikeinen er slecht voor. Door druk vanuit de Volkenbond werden de internationale brigades teruggetrokken en verlieten de strijders het land. Van de ruim 600 Nederlanders die naar Spanje vertrokken om voor de republikeinse zaak te vechten, keerde na de ontmanteling van de Internationale Brigades een groep van 118 Nederlanders terug.²⁵ Zij hadden volgens artikel 7 lid 4 van de Wet van 1892 hun Nederlandse nationaliteit verloren. Net als de zoeaven genoten zij daarom geen actief en passief kiesrecht (meer) en kwamen ze niet in aanmerking voor ondersteuning vanuit het gemeentelijk armbestuur.²⁶ Als gevolg van het non-interventiepact waaraan Nederland deelnam, was de regering redelijk mild voor de teruggekeerde strijders: het meldde dat deze staatloos geworden ingezetenen zouden worden toegelaten, vrij waren om werk te zoeken en in aanmerking kwamen voor een steunuitkering.²⁷ Wel dienden zij zich te onthouden van politieke activiteiten en meende de Nederlandse regering dat deze strijders dienstplichtig bleven.²⁸ Na het terugtrekken van internationale strijdkrachten uit Spanje bleven 25 Nederlandse krijgsgevangenen achter. Eenentwintig personen keerden alsnog terug via een omweg terug. Een groep van elf mensen mocht naar Suriname en de Nederlandse Antillen vertrekken

23 Koolen, 'God wil het! – de zoeaven', p. 32.

24 Ben Koolen, '¡No pasaran! – de brigadisten', in: Maurits Berger (red.), *Nederlanders in de heilige oorlog: zoeaven, brigadisten en jihadisten*, Den Haag: Boom 2015, p. 39-66, p. 46-47.

25 Hans Dankaart, Jaap-Jan Flinterman, Frans Groot & Rik Vuurmans, *De oorlog begon in Spanje. Nederlanders in de Spaanse Burgeroorlog 1936-1939*, Amsterdam: Van Gennep 1986, p. 58-59.

26 Koolen, '¡No pasaran! – de brigadisten', p. 55, 61. Deelnemers aan het conflict aan de kant van Franco hebben hun nationaliteit nooit verloren, omdat dit om een rebellenleger ging.

27 Het ging hier om een door de Volkenbond geïnitieerd pact om geen ondersteuning aan een van de in Spanje strijdende partijen te verlenen.

28 Koolen, '¡No pasaran! – de brigadisten', p. 61. In ieder geval kan het opvallend genoemd worden dat deze staatloze burgers wel als dienstplichtig aangemerkt werden. Blijkbaar werd er toch iets van loyaliteit richting Nederland verondersteld.

en in 1943 werden de overige personen naar het Verenigd Koninkrijk overgebracht. In Engeland werden zij opgenomen in de Nederlandse Brigade Prinses Irene, waarmee deze groep weer als Nederlands staatsburger werd erkend.²⁹

Na de terugkeer van de Spanjestrijders werd vanuit communistische zijde gepleit voor rechtsherstel voor de ‘dappere Nederlanders’ die in Spanje hadden gevochten. Pas na de Tweede Wereldoorlog werden hier concrete stappen toe ondernomen. Minister van Justitie Johan van Maarseveen ging ervan uit dat ongeveer tweehonderd personen door dienstneming in Spanje staatloos waren geworden en kondigde een ruimhartig beleid aan, mede vanwege het feit dat veel oud-Spanjestrijders tijdens de Tweede Wereldoorlog ook in het verzet actief waren geweest.³⁰ Verstokte communisten moesten echter op niet al te veel coulance rekenen, zo liet de opvolger van Van Maarseveen, René Wijers, weten als reactie op een verklaring van CPN-leider Paul de Groot dat communisten bij een eventueel internationaal gewapend conflict de kant van de Sovjet-Unie zouden kiezen.³¹ Later zou een speciale regeling worden ingevoerd, waarmee veel Spanjestrijders op eenvoudige wijze hun Nederlandse nationaliteit weer terug zouden kunnen krijgen (Wet voorziening ter wegneming staatloosheid). Aanleiding voor die wet waren echter niet zozeer de Spanjestrijders, als wel de Nederlanders die in Duitse krijgsmacht waren gegaan.³²

2.2.3 *Nederlanders in Duitse krijgsmacht en de Wet voorziening ter wegneming van staatloosheid*

Tijdens de Tweede Wereldoorlog traden ongeveer 25.000 Nederlanders in dienst bij de Waffen-SS.³³ Al in 1944 had de Nederlandse regering ervoor gezorgd dat Nederlanders die in geallieerde dienst traden hun nationaliteit *niet* verloren. Nederlanders in Duitse krijgsmacht verloren hun nationaliteit wel. Het betrof een bijzonder grote groep, veel groter dan de groepen zoeaven en Spanjegangers.³⁴

Na de oorlog kwamen zo’n 10.000 Nederlandse SS’ers in Nederlandse interneringskampen terecht en werden door middel van bijzondere rechtspleging gestraft.³⁵ Hoewel een echte bijltjesdag in Nederland niet plaatsgevonden heeft, vonden in de interneringskampen misstanden, treiterijen en mishandelingen plaats. Algemene

29 Dankaart et. al. 1986, p. 140-145; Koolen, ‘iNo pasaran! – de brigadisten’, p. 55-56, zie ook Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken 1975-1976, p. 252.

30 Koolen, ‘iNo pasaran! – de brigadisten’, p. 61.

31 Koolen, ‘iNo pasaran! – de brigadisten’, p. 62.

32 Koolen, ‘iNo pasaran! – de brigadisten’.

33 Dat waren zeker niet allemaal overtuigde nationaalsocialisten; ook opportunisme en de aantrekkingskracht van militair vertoon verleidden velen tot aansluiting bij het Duitse leger. Evertjan van Roekel, *Veldgraauw. Nederlanders in de Waffen-SS*, Amsterdam: Spectrum 2019, p. 39.

34 Besluit van 4 oktober 1944, houdende regeling van de gevolgen in bepaalde gevallen van het zich begeven in vreemden krijgs- of staatsdienst, *Stb.* 1944 E 127; Gerard-René de Groot & Olivier Vonk, ‘De ontname van het Nederlandschap wegens jihadistische activiteiten’, in: Maurits Berger (red.), *Nederlanders in de heilige oorlog: zoeaven, brigadisten en jihadisten*, Den Haag: Boom 2015, p. 109-134, p. 120-121.

35 Naar schatting hebben 18.500 Nederlandse SS’ers de oorlog overleefd; 2.000 tot 3.000 kwamen in Russische krijgsgevangenschap terecht, ongeveer 6.000 zijn na de oorlog in Duitsland gebleven; Van Roekel 2019, p. 405-406.

verontwaardiging daarover bleef echter uit; er werd zelfs enthousiast ingestemd met een dergelijke behandeling van landverraders. Advocaat-fiscaal van de Bijzondere Raad van Cassatie Gerard Eduard Langemeijer schreef het gebrek aan verontwaardiging toe aan ‘(...) aanvankelijk bijna volstreekte verbreking van alle banden, als het ware de symbolische verbreking van de solidariteit in het uur van nood (...)’ die de Nederlandse bevolking had ervaren bij collaborateurs.³⁶

Nadat de bijzondere rechtspleging was afgerond, bleef het probleem van een grote groep staatlozen als gevolg van vreemde krijgsdienst onverminderd in stand. Om die reden werd in 1953 de Wet voorziening ter wegneming van staatloosheid ingevoerd. Daarmee werd een speciale mogelijkheid gecreëerd om deze grote groep staatlozen weer te naturaliseren. De regering lichtte toe dat de grote praktische problemen van staatloosheid, in combinatie met een grote administratieve last en kosten van de ‘normale’ naturalisatieprocedure noopten tot het invoeren van deze wettelijke mogelijkheid.³⁷ Door de speciale wet kon men, wanneer men twee jaar onafgebroken in het Koninkrijk woonde, een verzoek tot naturalisatie aan de Minister van Justitie richten.³⁸

De wet van 1953 had een omstreden karakter omdat in de wet geen onderscheid werd gemaakt tussen Nederlanders die achteraf gezien ‘goed’ of ‘fout’ waren geweest. Met de wet kregen een groot aantal Nederlanders die in Duitse krijgsdienst waren getreden hun Nederlandse nationaliteit weer terug. Ook konden (de laatste) zoeaven door middel van deze wet genaturaliseerd worden, evenals de Spanjengangers die voor de Republiek hadden gevochten en hun nationaliteit nog niet hadden teruggekregen. Vooral voor de brigadisten was deze algemene regeling pijnlijk, omdat zij hiermee op één hoop werden gegooid met personen die voor de nationaalsocialisten hadden gevochten. Veel brigadisten maakten dan ook geen gebruik van de mogelijkheid tot herverwerving van het Nederlanderschap.³⁹

2.3 *Burgerschap, nationaliteitsverlies en loyaliteit*

Hiervoor is vermeld dat burgerschap de rechtsverhouding reguleert tussen de burger en zijn rechtsorde. Deze rechtsverhouding is gestoeld op loyaliteit tussen de burger en de staat. Indien de burger zich in vreemde krijgsdienst begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk, dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is, kan het Koninkrijk de burger in kwestie verstoten van zijn geprivilegieerde status als burger. Nationaliteitsverlies als gevolg van vreemde krijgsdienst is dan ook verschillende malen aangewend door de staat. Hiervoor zijn de voorbeelden van de pauselijke zoeaven, de brigadisten in Spanje en de Nederlanders in Duitse krijgsdienst tijdens de Tweede Wereld-

36 Van Roekel 2019, p. 303; Gerard Eduard Langemeijer, ‘Terugblik op de bijzondere rechtspleging’, *De Nieuwe Stem* 1952, jrg.7, p. 129-143, p. 142.

37 *Kamerstukken II* 1950/51, 2127, nr. 3 (MvT), p. 1.

38 De Groot & Vonk, ‘De ontneming van het Nederlanderschap wegens jihadistische activiteiten’, p. 121-122.

39 De Groot & Vonk, ‘De ontneming van het Nederlanderschap wegens jihadistische activiteiten’, p. 121.

oorlog kort beschreven. Allen wachtte een vergelijkbaar lot: het verlies van het Nederlandschap.

De hier beschreven groepen deelden alle één kenmerk. Hun overtuigingen sloten niet aan bij de dominante politieke opvattingen in Nederland. De groepen werden beschouwd als katholiek, communist of nationaalsocialist.⁴⁰ Onder de bevolking was dan ook onbegrip te bespeuren dat medeburgers bereid waren te vechten voor idealen die ‘on- of anti-Nederlands’ werden gevonden.⁴¹ Kennelijk is het nationaliteitsverlies van personen in deze groepen ook ingegeven geweest door in Nederland levende opvattingen over ‘goed en fout’. Want hoewel in tegenstelling tot de huidige regeling in de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) iedere toetreding tot een buitenlandse krijgsmacht kon leiden tot nationaliteitsverlies, waren het met name deze groepen die hun Nederlandse nationaliteit verloren. Overigens bestond, zoals blijkt uit het voorgaande, in alle gevallen de mogelijkheid om op termijn de Nederlandse nationaliteit te herverkrijgen.

3. Intrekkingsgronden onder de huidige Rijkswet

3.1 Rijkswet op het Nederlandschap 1985

In 1985 trad de Rijkswet op het Nederlandschap in werking ter vervanging van de wet uit 1892.⁴² In deze wet ziet de (rijks)wetgever voor het eerst af van een bepaling over het verlies van nationaliteit bij vreemde krijgsmacht. De wetgever voert daarvoor een aantal redenen aan, waarvan de voornaamste reden zou volgen uit het *Verdrag tot beperking der staatloosheid* (Verdrag van New York) uit 1961. In artikel 8 lid 4 van dit verdrag wordt namelijk gesteld dat er bij het afnemen van nationaliteit vanwege vreemde krijgsmacht sprake moet zijn van onverenigbaarheid met de plicht tot trouw aan de Staat. Waar de moeilijkheid precies in zat, wordt in de parlementaire stukken niet verder toegelicht. Daarnaast voerde de regering aan dat het aantonen van vreemde krijgsmacht moeizaam zou zijn en veel inspanning zou kosten. Daar kwam nog bij dat als indiensttreding in vreemde krijgsmacht aangetoond kon worden, de regering van mening was dat een redelijke uitleg van de Rijkswet zou vragen dat de betrokkene eerst nog de gelegenheid zou moeten worden geboden om uit vreemde krijgsmacht te treden. Het bovenstaande leidde bij de regering tot de conclusie dat het opnemen van een intrekkingsgrond wegens indiensttreding bij een vreemde krijgsmacht weinig effect zou hebben en een grote belasting van het overheidsapparaat zou opleveren.⁴³

40 Berger 2015, p. 103.

41 Berger 2015, p.103, 107.

42 Het Nederlandschap wordt bij Rijkswet geregeld, omdat het Nederlandschap uit kracht van art. 3 lid 1 onder c van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een Koninkrijksaangelegenheid is. Dat wil zeggen dat het Koninkrijk als geheel rijkswetgeving kan uitvaardigen over dit onderwerp, en de afzonderlijke landen (Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en Nederland) deze mogelijkheid dus niet hebben.

43 *Kamerstukken II* 1981, 16947, nr. 3, p. 4.

In 2000 werd een omvangrijke herziening van de RWN aangenomen.⁴⁴ De verliesgronden kwamen terecht in artikel 14 RWN. Onderdeel van deze herziening was de herinvoering, naar aanleiding van het amendement Verhagen/Dittrich, van de mogelijkheid om het Nederlandschap in te trekken van Nederlanders die in vreemde krijgsmacht waren getreden.⁴⁵ De bepaling kreeg echter een wat andere vorm dan eerdere versies. Daar waar in eerdere regelingen intrekking kon plaatsvinden in het geval van indiensttreding bij welk land dan ook, moest het nu gaan om vreemde krijgsmacht bij een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen *tegen het Koninkrijk of tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is*.⁴⁶

Daarna werd nog tweemaal een wijziging aangebracht die zag op het verliezen van de Nederlandse nationaliteit in verband met het in dienst treden in een vreemde krijgsmacht. In 2016 werden de mogelijkheden verruimd om het Nederlandschap te ontnemen van personen die onherroepelijk zijn veroordeeld wegens terroristische misdrijven. Concreet werd artikel 134a Sr (het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van een terroristisch misdrijf) ingevoegd. Deelname aan een terroristische organisatie (art. 83a Sr) en het ronspelen voor de gewapende strijd (art. 205 Sr) waren al gronden voor intrekking. In 2017 werd artikel 14 lid 4 RWN ingevoegd.⁴⁷ Op grond van deze laatste toevoeging kan de Nederlandse nationaliteit van uitgereisde ISIS-strijders die zich nog buiten het Koninkrijk bevinden, en dus ook niet voor de strafrechter kunnen verschijnen, worden ingetrokken als zij aansluiting hebben gezocht bij een organisatie die is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. De organisaties die op dit moment op die lijst staan zijn Al Qa'ida, Islamitische Staat in Irak en al-Sham (ISIS) en Hay'at at Tahrir al-Sham (HTS).⁴⁸

Dit betekent concreet dat in het huidige artikel 14 RWN drie intrekkinggronden zijn opgenomen die (kunnen) zien op intrekking van het Nederlandschap na indiensttreding bij een vreemde krijgsmacht. De meest klassieke grond is neergelegd in het huidige artikel 14 lid 3 RWN. In dit lid is 'goed en fout' geformaliseerd aan de

44 Rijkswet van 21 december 2000, *Stb.* 2000, 681. Deze Rijkswet trad in werking op 1 april 2003.

45 Art. 15 lid 1 onder e luidde vanaf 2003 als volgt: 'Het Nederlandschap gaat voor een meerderjarige verloren: (...) e. indien hij zich vrijwillig in vreemde krijgsmacht begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is.'

46 In navolging van het amendement Verhagen/Dittrich werd later ook nog een motie ingediend door Verhagen waarin hij het kabinet verzoekt om ook over te gaan tot het ontnemen van het Nederlandschap van personen die zich aansluiten bij guerrillagroepen of paramilitaire organisaties die zich tegen het Koninkrijk of zijn bondgenootschap keren. Staatssecretaris van Justitie Job Cohen (PvdA) zag dat echter niet zitten; hij zag problemen met bewijs en meende bovendien de strafrechtelijke vervolging van dergelijk gedrag effectiever te vinden. De motie haalde het ook niet in de Kamer. Zie: *Kamerstukken II* 2000/01, 26990, nr. 8; *Handelingen II* 2000/01, 26990, nr. 28, p. 2377-2379; *Handelingen II* 2000/01, 26990, nr. 21, p. 2651.

47 Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (*Stb.* 2017, 52).

48 Zie art. 1 Besluit vaststelling lijst organisaties die bedreiging vormen voor nationale veiligheid.

hand van het criterium dat het moet gaan om personen die zich vrijwillig in vreemde krijgsmacht begeven van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is. Daarnaast biedt artikel 14 lid 2 RWN de mogelijkheid om het Nederlandschap in te trekken na een *onherroepelijke* veroordeling voor bepaalde misdrijven door de strafrechter. In het huidige tijdsgewricht gaat het met name om intrekking van het Nederlandschap van teruggekeerde IS-strijders die alsnog strafrechtelijk worden vervolgd. Artikel 14 lid 4 RWN is een aanvulling op lid 2 en ziet op intrekking op het moment dat personen zich nog buiten het Koninkrijk bevinden. Een *onherroepelijke* veroordeling is niet nodig. Intrekking kan plaatsvinden op basis van een ambtsbericht van de AIVD of op basis van een vonnis van de strafrechter in eerste aanleg.

In deze paragraaf worden intrekkingsoorzaken van artikel 14 besproken. Bij de invoering van artikel 14 lid 4 RWN is veel kritiek geuit. Lid 4 zou onder andere leiden tot stigmatisering en uitsluiting, met name omdat het alleen die Nederlanders treft die twee of meer nationaliteiten bezitten. Een ander argument was dat het nationaliteitsrecht werd ingezet als beleidsinstrument zonder dat echt acht werd geslagen op de fundamentele rechten die verbonden zijn met nationaliteit, waaronder het kiesrecht en bescherming van de Staat. Dit argument werd uitvergroot door het feit dat een *onherroepelijke* veroordeling van de strafrechter niet vereist was. Zowel de ophef die de invoering van lid 4 heeft veroorzaakt als de argumenten die zijn gewisseld, roepen de vraag op hoe deze argumenten zich verhouden tot de argumenten die zijn gewisseld bij de invoering van lid 3, waar de klassieke intrekkingsoorzaken in zijn opgenomen, en lid 2, waarin de koppeling wordt gemaakt tussen een *onherroepelijke* veroordeling van de strafrechter en de mogelijkheid tot intrekking. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt hoe deze intrekkingsoorzaken zich tot elkaar verhouden en welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan bij intrekking wegens vreemde krijgsmacht.

Voordat artikel 14 lid 2, 3, en 4 RWN worden behandeld, moet eerst worden ingegaan op twee algemene kenmerken die van toepassing zijn op alle drie de leden. Dit betreft het voorkomen van staatleloosheid (par. 3.1.1) en de feitelijke gevolgen van intrekking (par. 3.1.2). Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 eerst lid 3 besproken, nu dit de klassieke intrekkingsoorzaken betreft die al sinds 1809 tot het corpus van het nationaliteitsrecht behoort. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 lid 2 (de intrekking wegens een *onherroepelijke* strafrechtelijke veroordeling) besproken. Ten slotte wordt in paragraaf 3.4 het nieuw ingevoegde lid 4 onder de loep genomen.

3.1.1 *Staatloosheid*

Op grond van artikel 14 lid 8 RWN kan een intrekkingsoorzaken niet gebruikt worden als dit leidt tot staatleloosheid. Dit is een direct gevolg van aansluiting van Nederland bij het Verdrag tot beperking der staatleloosheid uit 1961 en het Euro-

pees Verdrag inzake nationaliteit (EVN).⁴⁹ Het zal niet verbazen dat de gevolgen van deze verplichting, namelijk dat intrekking van het Nederlanderschap bij monopatride Nederlanders niet mogelijk is, regelmatig tot discussies heeft geleid. Zo was een veel gehoord argument bij de invoering van zowel lid 3 als lid 4 van artikel 14 RWN dat er sprake was van discriminatie nu alleen bij Nederlanders met een dubbele of meervoudige nationaliteit het Nederlanderschap kan worden ingetrokken.⁵⁰ Dat intrekking niet mogelijk is, betekent overigens niet dat Nederlanders met een enkele nationaliteit geen gevolgen ondervinden van indiensttreding, zo volgt uit de parlementaire stukken. Deze gevolgen zijn echter gebaseerd op het strafrecht en niet op de RWN.⁵¹

3.1.2 *Feitelijke gevolgen van intrekking*

Artikel 14 lid 5 RWN is duidelijk: verlies op grond van lid 2, 3 of 4 betekent een definitief verlies van het Nederlanderschap. In bijzondere gevallen kan hiervan worden afgeweken, maar alleen dan als ten minste vijf jaren zijn verstreken sinds het verlies van de Nederlandse nationaliteit.⁵² Hoewel er dus beperkter gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheid van lid 2, 3 en 4 dan in voorgaande wetten – alleen dan intrekking als er geen staatloosheid optreedt – maakt de wetgever wel duidelijk dat de gevolgen van intrekking definitief zijn. Daar waar in eerdere gevallen, zoals ook uit de hierboven besproken voorbeelden blijkt, de feitelijke gevolgen van het verlies van het Nederlanderschap nog wel meevielen omdat alsnog bijvoorbeeld een uitkering kon worden verstrekt, bestaat deze mogelijkheid niet meer sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998.⁵³ Nederlanderschap of, als alternatief, een verblijfsvergunning, lijkt daarmee steeds belangrijker geworden om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt en tal van voorzieningen.

3.2 *Artikel 14 lid 3 RWN; indiensttreding in vreemde krijgsmacht*

We zagen in het voorgaande dat de intrekkinggrond van lid 3 een lange geschiedenis kent. Sinds 2003 staat deze bepaling in de RWN. In grote lijnen is ze sindsdien

49 *Stb.* 1984, 627. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft het Verdrag tot beperking der staatloosheid geratificeerd op 13 mei 1985, waarna het verdrag voor het Koninkrijk in werking is getreden op 11 augustus 1985, *Trb.* 1985, 74. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft het Europees Verdrag inzake nationaliteit geratificeerd op 21 maart 2001, waarna het verdrag voor het Koninkrijk in werking is getreden op 22 december 2000, *Stb.* 2000, 619.

50 *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 3, bijlage, zie bijvoorbeeld de reacties van NOVA, College voor de Rechten van de Mens, RvdR, ACVZ, prof. Jesserun d'Oliveira, prof. Groenendijk, De Groot en Vonk (lid 4), *Handelingen II* 1999/2000, nr. 51, p. 3679-3680 (lid 3).

51 *Handelingen II* 1999/2000, nr. 51, p. 3679-3680.

52 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 3, p. 6, waar wordt gesproken van een 'on-omkeerbare maatregel'. Zie ook *Kamerstukken I* 2016/17, 34356, E, p. 2.

53 Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Koppelingswet), *Stb.* 1998, 203.

onveranderd gebleven.⁵⁴ Lid 3 geeft de minister de bevoegdheid om het Nederlandschap in te trekken van een persoon die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en zich vrijwillig in vreemde krijgsmacht begeeft van een staat. Het moet dan wel gaan, zoals al eerder is opgemerkt, om een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is. Een andere beperking is gelegen in de bepaling dat het moet gaan om een staat. Paramilitaire en terroristische organisaties en guerrillagroepen van een vreemde mogendheid vallen niet onder deze bepaling.⁵⁵ Dit werd nog eens duidelijk toen in 2015 het nieuws naar buiten kwam dat een Nederlandse militair zich had aangesloten bij ISIS. De Minister van Defensie kreeg toen de vraag of zij van plan was om de militair zijn Nederlandschap te ontnemen. Haar antwoord was dat aansluiting bij een terroristische organisatie niet valt onder deze intrekkinggrond, omdat hierbij geen sprake is van een staat.⁵⁶ Hieruit blijkt dat lid 2 strikt wordt geïnterpreteerd.⁵⁷ In tegenstelling tot lid 2 is bij lid 3 niet vereist dat een persoon onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld voor een misdrijf. Het is ook niet vereist dat de betrokkene zelf gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk heeft verricht.⁵⁸

Zoals reeds gesteld, werd de bepaling opgenomen in de RWN als gevolg van het amendement Verhagen/Dittrich. Het verlies van Nederlandschap moest tot uitdrukking brengen dat er sprake was van een breuk in de loyaliteit naar het Koninkrijk: 'Met dit amendement wordt duidelijk gemaakt dat het zich vrijwillig begeven in vreemde krijgsmacht niet verenigbaar is met het bezit van de Nederlandse nationaliteit,' aldus Verhagen en Dittrich. Hoewel er in eerste instantie sprake was van verlies van rechtswege als aan de voorwaarden was voldaan, is bij de invoering van het hierna te bespreken lid 4 tevens voorgesteld om lid 3 als een 'kan'-bevoegdheid

- 54 Er is wel een aantal wijzigingen opgenomen. Zo is gewijzigd dat de intrekking niet langer van rechtswege plaatsvindt, maar een discretionaire bevoegdheid van de minister is. Verder is de intrekkinggrond inmiddels ook van toepassing op minderjarigen vanaf 16 jaar. Zie *Stb.* 2010, 242. De Afdeling advisering van de Raad van State had kritiek op het verlagen van de leeftijdsgrens. Het gaat hier immers om een intrekking van Nederlandschap van een persoon die niet strafrechtelijk veroordeeld is. Dit moet uiterst zorgvuldig gebeuren; zo dient onder andere art. 8 EVRM te worden toegepast. *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 4, p. 17.
- 55 Dit onderwerp is meermaals aan de orde geweest tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1999/2000, 25891, nr. 31, p. 1; *Kamerstukken II* 1999/2000, 25891, nr. 37, p. 2.
- 56 *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 355, p. 3. Het verdient opmerking dat de Minister van Defensie niet de wettelijke bevoegdheid heeft om het Nederlandschap in te trekken. Die bevoegdheid is namelijk toegekend aan de Minister van Justitie en Veiligheid in de hoedanigheid van Minister van het Koninkrijk.
- 57 Lid 4 van art. 14 RWN, dat in 2017 in werking trad, houdt expliciet wel rekening met deze situatie en biedt de grondslag om het Nederlandschap in te trekken indien er sprake is van aansluiting bij een niet-statelijke actor, te weten organisaties geplaatst op een lijst vastgesteld bij ministerieel besluit, zie voor de huidige stand van zaken: Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2017, nr. 20500307 tot vaststelling van de lijst met organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid (*Stcrt.* 2017, 13023), geraadpleegd via wetten.overheid.nl/BWBR0039312/2020-10-27. Deze lijst kan worden uitgebreid met andere organisaties.
- 58 *Kamerstukken II* 1999/2000, 25891, nr. 23, p. 1.

te formuleren.⁵⁹ Dit voorstel is aangenomen. Overigens werd het amendement Ditrich/Verhagen niet zonder slag of stoot aangenomen. De regering sputterde tegen bij monde van Staatssecretaris Job Cohen. Naast het verschil in behandeling tussen mono- en bipatride Nederlanders als gevolg van het verbod op staatloosheid werd van de zijde van de regering ook aangevoerd dat er sprake zou kunnen zijn van bewijsproblemen⁶⁰ en dat de mogelijkheid om strafrechtelijk op te treden tegen Nederlanders die deelnemen aan gevechtshandelingen tegen Nederlandse militairen voldoende was.⁶¹

De gronden voor de individuele afweging van de minister – het gaat om een discretionaire bevoegdheid – zijn vastgelegd in artikel 68b Besluit verkrijging en verlies Nederlandschap. De minister wordt ‘onder meer’ geacht rekening te houden met de gevolgen van het verlies van Unieburgerschap bij intrekking, eventuele minderjarigheid van betrokkene en zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden, voor zover relevant.⁶² Uit dit afwegingskader blijkt dat de vraag of betrokkene loyaal is aan het Koninkrijk der Nederlanden niet zonder meer een rol hoeft te spelen.

3.3 Artikel 14 lid 2 RWN; intrekking na een onherroepelijke veroordeling

3.3.1 Intrekking na een onherroepelijke veroordeling voor een bepaalde misdrijven

Op 1 oktober 2010 werd een nieuwe intrekkingsgrond opgenomen in lid 2. Dit lid kent twee belangrijke elementen die deze intrekkingsgrond onderscheiden van de gronden in het derde en vierde lid. Ten eerste kan de Minister van Justitie en Veiligheid het Nederlandschap intrekken als betrokkene *een misdrijf heeft begaan gericht tegen de essentiële belangen van het Koninkrijk*; de kern van het staatsbestel moet zijn geschaad om over te kunnen gaan tot intrekking.⁶³ Ten tweede moet betrokkene *onherroepelijk veroordeeld* zijn voor dit misdrijf om over te kunnen gaan tot intrekking.⁶⁴ In het derde en vierde lid is een onherroepelijke veroordeling voor een misdrijf *geen* vereiste voor het intrekken van het Nederlandschap.

In eerste instantie bevatte het wetsvoorstel een gebonden bevoegdheid om de nationaliteit in te trekken van een persoon die onherroepelijk is veroordeeld voor een misdrijf genoemd in het tweede lid én een gevaar oplevert voor de veiligheid van

59 *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 2.

60 *Handelingen II* 1999/2000, nr. 51, p. 3679; *Kamerstukken II* 1999/2000, 25891, nr. 37, p. 1-2. Cohen had de verwachting dat betrokkene en de vreemde staat waarbij betrokkene in krijgsdienst is getreden niet mee zouden werken aan het leveren van bewijs.

61 *Handelingen II* 1999/2000, nr. 51, p. 3680, zie ook *Handelingen I* 2000/01, nr. 14, p. 596.

62 Het gaat hier om de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap, de eventuele minderjarigheid van betrokkene en zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van betrokkene, voor zover deze relevant zijn voor het besluit tot intrekking van het Nederlandschap.

63 *Kamerstukken II* 2008/09, 31813, nr. 3, p. 7. De bepaling ziet op misdrijven omschreven in titels I tot en met IV van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, terroristische misdrijven, soortgelijke misdrijven in de strafwet van de andere landen van het Koninkrijk, en misdrijven omschreven in art. 6, 7 en 8 van het Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof (*Trb.* 2000, 120).

64 Er wordt dus een koppeling gemaakt tussen een strafrechtelijke veroordeling en een bestuursrechtelijke maatregel.

het Koninkrijk.⁶⁵ Aan beide voorwaarden moest zijn voldaan. Tijdens de parlementaire behandeling diende de minister een nota van wijziging in, waarin werd voorgesteld om de gebonden bevoegdheid te wijzigen in een discretionaire bevoegdheid. De toenmalige Minister van Justitie Hirsch Ballin stelde voor om de ‘bedreiging van de veiligheid’ mee te nemen in de individuele afweging.⁶⁶ Artikel 68a Besluit verkrijging en verlies Nederlandschap bevat de twee andere gronden die meegewogen moeten worden: de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap en zeer persoonlijke omstandigheden van betrokkene voor zover relevant voor het besluit tot intrekking van het Nederlandschap. De duur van de opgelegde straf maakt maar in zeer beperkte mate deel uit van de afweging.⁶⁷

Het wetsvoorstel, inclusief de nota van wijziging, werd met weinig weerstand aangenomen. De Afdeling advisering van de Raad van State had bijvoorbeeld geen opmerkingen over de nieuwe intrekkinggrond.⁶⁸ Opvallend is dat er pas met de invoering van artikel 134a lid 2 Sr aan lid 2 in 2015 aandacht is besteed aan de bezwaarlijke gevolgen van een intrekking. Dit is niet alleen opvallend omdat dit gebeurde op basis van argumenten die al eerder waren gewisseld, maar ook omdat deze argumenten bij de invoering van lid 4 ook weer gewisseld werden. Hieronder worden de gewisselde argumenten tijdens de parlementaire behandeling bij de invoering van dit nieuwe lid weergegeven.

3.3.2 *Gewisselde argumenten*

- *Verwarring over het doel van de intrekkinggrond*

Tijdens de parlementaire behandeling van lid 2 bleek dat de minister op twee gedachten hinkte als het ging om het doel van de maatregel. Hoofdvraag was of het ging om een preventieve maatregel – bescherming van de nationale veiligheid – of om een punitieve maatregel – een doorbreking van de band tussen betrokkene en de Nederlandse Staat gebaseerd op gedrag van betrokkene. Uit de parlementaire geschiedenis kan worden opgemaakt dat hier in ieder geval veel verwarring over bestond bij de minister. Enerzijds gaf de minister aan dat de intrekkingmaatregel geen bijkomende straf was, maar een veiligheidsmaatregel, gelet op de bedreiging van de belangen van het Koninkrijk.⁶⁹ Het amendement Van Velzen (SP) om de intrekking als ‘bijkomende straf’ op te nemen in het Wetboek van Strafrecht bij het plegen van een misdrijf opgesomd in artikel 14 lid 2 RWN werd om die reden niet aangenomen.⁷⁰ Anderzijds verklaarde de minister tijdens de parlementaire behandeling dat de intrekking tot uitdrukking bracht dat de band tussen Nederland en de betrokkene, die de essentiële belangen van de Nederlandse staat ernstig heeft geschonden, niet langer kon bestaan.⁷¹ Ook bij de invoering van lid 4 is deze discussie

65 *Kamerstukken II* 2008/09, 31813, nr. 2, zie art. 14 lid 3 van het wetsvoorstel.

66 *Kamerstukken II* 2009/10, 31813, nr. 27; *Kamerstukken II* 2009/10, 31813, nr. 16, p. 2.

67 *Kamerstukken I* 2015/16, 34016, C, p. 9.

68 *Kamerstukken II* 2008/09, 31813, nr. 4.

69 *Kamerstukken II* 2008/09, 31813, nr. 6, p. 30.

70 *Kamerstukken II* 2009/10, 31813, nr. 18.

71 *Kamerstukken II* 2013/14, 34016, nr. 5, p. 7; *Kamerstukken I* 2015/16, 34016, C, p. 6.

gevoerd. En hoewel de minister bij de invoering van lid 2 nog verwees naar de band tussen betrokkene en de Nederlandse Staat, was daar bij de parlementaire behandeling van lid 4, ondanks vragen van diverse partijen, geen sprake meer van. De minister was duidelijk: het ging enkel om een preventieve maatregel in het belang van de nationale veiligheid.⁷²

- De bezwaarlijke gevolgen van de intrekking

Van verschillende kanten is gewezen op de bezwaarlijke gevolgen van intrekking. Zo werd gewezen op het feit dat eventuele deradicalisering en/of re-integratieprogramma's minder kans van slagen zullen hebben als de intrekking boven het hoofd van betrokkene hangt.⁷³ Daarnaast uitte de PvdA-fractie zorgen over het feit dat resocialisatie tijdens de detentie niet aan de orde zal zijn bij verlies van Nederlanderschap. De minister wuifde dit argument weg door te stellen dat dat geldt voor alle misdrijven die worden genoemd in het tweede lid.⁷⁴ Ook werd een meer praktisch probleem aan de orde gesteld, te weten of de betrokkene na het uitzitten van de straf daadwerkelijk uitgezet kon worden naar het land waarvan de persoon nog wel de nationaliteit bezit.⁷⁵ De minister reageerde hierop door te stellen dat je 'deze problemen pas moet oplossen als ze zich stellen'.⁷⁶

3.4 Artikel 14 lid 4 RWN; intrekken wegens aansluiting bij een terroristische organisatie

3.4.1 Een nieuwe intrekkingsbevoegdheid

Op 1 maart 2017 is artikel 14 RWN uitgebreid met een extra grond om het Nederlanderschap in te trekken.⁷⁷ De RWN wordt zo gewijzigd dat uitreizigers met een dubbele nationaliteit die zich niet binnen het Koninkrijk bevinden zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling hun Nederlanderschap kunnen verliezen als zij zich vrijwillig aansluiten bij een terroristische strijdgroep. Deze wijziging was onderdeel van het Actieprogramma 'Integrale aanpak jihadisme' dat in augustus 2014 door de minister werd aangeboden aan de Tweede Kamer.⁷⁸ Directe aanleiding voor het opstellen van dit actieprogramma was het afreizen van Nederlanders naar Syrië om daar mee te vechten aan de kant van Islamitische Staat, een groepering die in 2014 het kalifaat uitriep en opereerde in de burgeroorlog in Syrië.

72 *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 3, p. 10.

73 Rapport Tussen wet en praktijk: Werking en effect in de praktijk van het intrekken van het Nederlanderschap (RWN art. 14.2), bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29754, nr. 554, p. 18.

74 *Kamerstukken I* 2015/16, 34016, C, p. 10-11.

75 Dat hangt van meerdere omstandigheden af. Denk bijvoorbeeld aan de vraag of er een ongewenst-verklaring kan worden opgelegd op grond van art. 67 Vreemdelingenwet 2000. Dit hangt af van de individuele omstandigheden van de persoon. Er vindt een belangenafweging plaats tussen de individuele belangen van de persoon en de belangen van de Staat. Andere omstandigheden spelen ook een rol, zoals de situatie in een land waarnaar een vreemdeling mogelijk moet worden uitgezet. Zie *Kamerstukken I* 2015/16, 34016, C, p. 10-11.

76 Dit is een bekende uitspraak van Jean-Luc Dehaene, premier van België van 1992 tot 1999.

77 *Stb.* 2017, 52. De wijziging is uiteindelijk in werking getreden op 1 maart 2017, *Stb.* 2017, 67.

78 *Kamerstukken II* 2013/14, 29754, nr. 253, Zie voor het actieprogramma: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme.

In dit Actieprogramma worden ook andere, aanpalende maatregelen aangekondigd om de dreiging die uitging van het jihadisme voor de Nederlandse veiligheid te verkleinen, waaronder de mogelijkheid om paspoorten in te nemen van Nederlanders waarvan het vermoeden bestond dat zij wilden uitreizen om te gaan vechten voor jihadistische organisaties⁷⁹ en de uitbreiding van de mogelijkheden om Nederlanders die hebben gevochten voor een terroristische organisatie te berechten.⁸⁰

Twee belangrijke elementen die wel voor andere intrekingsgronden van belang zijn, zijn losgelaten: intrekking vindt plaats *zonder onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling*⁸¹ en intrekking vindt plaats vanwege aansluiting bij een *niet-staatelijke actor*.⁸² Net als bij beide andere intrekingsgronden gaat het hier om een bevoegdheid, niet om een verplichting of om een grond die van rechtswege gaat gelden.⁸³ Lid 4 wordt alleen dan ingeroepen als er sprake is van een acuut gevaar voor de nationale veiligheid.⁸⁴ Dit gevaar kan blijken uit een nog niet onherroepelijke straf-

- 79 Wet van 10 februari 2017, houdende tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding), *Stb.* 2017, 51. Deze regeling vervalt per 1 maart 2027.
- 80 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten tot versterking van de strafrechtelijke en de strafvorderlijke mogelijkheden om terrorisme te bestrijden (versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme), *Stb.* 2018, 338.
- 81 Althans, dat was wat uit de parlementaire stukken en het WODC-onderzoek van de RUG blijkt. Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1938, *JV* 2023/195 m.nt. Bex-Reimert lijkt nu ook de mogelijkheid te bestaan om na een vrijspraak door de strafrechter alsnog een succesvol beroep te doen op lid 4. De vraag is of dit de bedoeling was van de wetgever. Deze vraag wordt uitgebreider behandeld in de annotatie van Bex-Reimert bij deze uitspraak.
- 82 *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 3, p. 5, zie ook *Kamerstukken II* 2021/22, 34934, nr. 17, p. 35. Een relevante vraag is hoeveel bewijs nodig is voor aansluiting bij deze organisaties. Zie hiervoor ook: V.M. Bex-Reimert, G. Karapetian & S.M. de Mik, 'De Unierechtelijke evenredigheidstoets bij het verlies van het Nederlanderschap: Drie gevallen nader toegelicht', *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 2018(3).
- 83 In veel gevallen zal verlies van een nationaliteit van een EU-lidstaat ook het verlies van het burgerschap van de EU betekenen. Dit is alleen anders als betrokkene naast de ingetrokken nationaliteit van een EU-lidstaat ook nog de nationaliteit van een andere EU-lidstaat bezit. Uit *Tjebbes* (HvJ EU 12 maart 2019, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189, AB 2019/180 m.nt. Bex-Reimert en Rodrigues), volgt dat bij verlies van het burgerschap van de EU een afweging in abstracto, dat wil zeggen op voorhand door de wetgever uitgevoerd, niet is toegestaan. Dit is tevens de reden dat met de invoering van lid 4 ook lid 2 zo is gewijzigd dat er geen intrekking van rechtswege meer plaatsvindt als voldaan wordt aan de vereisten van lid 2 maar de minister de bevoegdheid heeft om in te trekken. Niet alle politieke partijen hadden dit scherp op het netvlies tijdens de behandeling van lid 4. Zo vroeg het CDA bijvoorbeeld of er geen sprake kon zijn van intrekking van rechtswege en pleitte de SGP voor een gebonden bevoegdheid. *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 5, p. 3, 19, 15; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 13 (amendement Van der Staaij en Tellegen).
- 84 *Kamerstukken II* 2015/16, nr. 3, p. 3-4.

rechtelijke veroordeling of uit (geheime) ambtsberichten, opgesteld door de AIVD.⁸⁵ Hoewel dit niet in de RWN is opgenomen, volgt uit de parlementaire stukken dat alleen dan tot intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN wordt overgegaan als de persoon ook ongewenst kan worden verklaard op grond van artikel 67 lid 1, aanhef en onder c, Vreemdelingenwet 2000. Op deze wijze wordt voorkomen dat de persoon Nederland legaal kan binnentreden en legaal in Nederland kan verblijven. De gronden voor de individuele afweging zijn vastgelegd in artikel 68c Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.⁸⁶

Omdat lid 4 alleen dan kan worden toegepast als de desbetreffende persoon zich buiten het Koninkrijk bevindt en het, gelet op het feit dat het besluit in de Staatscourant wordt gepubliceerd,⁸⁷ maar zeer de vraag is of de persoon daadwerkelijk binnen de beroepstermijn van vier weken op de hoogte is van het intrekkingbesluit, heeft de wetgever artikel 22a en 22b RWN ingevoegd. Hierin is onder andere opgenomen dat ambtshalve beroep wordt ingesteld als niet binnen de beroepstermijn door de belanghebbende of een gemachtigde beroep wordt ingesteld (art. 22a lid 3), geen griffierecht verschuldigd is (art. 22a lid 6), de rechter integraal moet toetsen (art. 22a lid 5)⁸⁸ en dat automatisch een raadsman wordt toegevoegd (art. 22b). Daarnaast wordt beroep tegen het besluit tot intrekking ook een beroep tegen de ongewenstverklaring geacht te zijn (art. 22a lid 7).

Het conceptwetsvoorstel voor de Tijdelijke wet kon op nogal wat kritiek rekenen.⁸⁹ De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde zelfs de wetgevingsprocedure niet voort te zetten dan nadat rekening was gehouden met de argumenten aangebracht door de Afdeling.⁹⁰ Sommige opmerkingen van de Afdeling leidden tot aanpassingen, andere niet.⁹¹

85 Tijdens de parlementaire behandeling is door met name de NOVA en het NJCM aandacht gevraagd voor het feit dat in het geval ambtsberichten van de AIVD gebruikt worden betrokkene en zijn advocaat geen inzage krijgen in dit ambtsbericht in tegenstelling tot de minister en eventueel, na toepassing van art. 8:29 lid 5 Awb, de rechter. De NOVA en de NJCM hebben voorgesteld om aparte advocaten te benoemen die opkomen voor het belang van betrokkene maar geen contact hebben met betrokkene en de advocaten van betrokkene. Dit voorstel is door de minister expliciet verworpen, zie *Kamerstukken II 2015/16, 34356, nr. 3, p. 13-14*.

86 Het gaat hier om de proportionaliteit van de maatregel, het eventuele belang van de opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, de gevolgen van het verlies van het Unieburgerschap en ten slotte zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van betrokkene, voor zover deze relevant zijn voor het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap.

87 Zie art. 3:41 lid 2 Awb.

88 Uit de MvT blijkt dat de rechter ook zelf beroepsgronden moet betrekken bij de beoordeling omdat overleg tussen de belanghebbende en de gemachtigde in sommige gevallen niet mogelijk is. Met andere woorden: het gaat om een intensieve toetsing. Zie *Kamerstukken II 2015/16, 34356, nr. 3, p. 11*. Overigens blinkt art. 22a lid 4 RWN niet uit in duidelijkheid.

89 *Kamerstukken II 2015/16, 34356, nr. 3, p. 16*, www.internetconsultatie.nl/rwn/details.

90 Zie voor het advies van de Afdeling advisering en het nader rapport van de regering: *Kamerstukken II 2015/16, 34356, nr. 4*.

91 *Kamerstukken II 2015/16, 34356, nr. 3, par. 5, Kamerstukken II 2015/16, 34356, nr. 2*.

3.4.2 Gewisselde argumenten

Uit de hierboven geschetste wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat de invoering van artikel 14 lid 4 RWN zeker geen gelopen race was. Ook na de invoering van lid 4 bleef er kritiek.⁹² In de parlementaire stukken en in de literatuur zijn vele argumenten gewisseld.⁹³ In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op drie argumenten: (een gebrek aan) loyaliteit aan de Nederlandse Staat, preventief of punitieve sanctie en aan welke leeftijds grens intrekking gebonden moet worden.

- (Gebrek aan) loyaliteit aan de Nederlandse Staat

Hoewel intrekking van het Nederlandschap in veel gevallen verbonden wordt met loyaliteit aan de Nederlandse Staat, valt tijdens de parlementaire behandeling van deze Tijdelijke wet op dat de minister daar weinig tot geen woorden aan vuilmaakt en bij herhaling stelt dat de bevoegdheid van lid 4 gebruikt wordt om een gevaar voor de nationale veiligheid af te wenden.⁹⁴ Sommige politieke partijen, en dan met name het CDA en de SGP, hebben dit argument wel in stelling gebracht. Met name het CDA verbindt aan het gebrek aan loyaliteit soms verregaande consequenties, onder andere op het punt van de rechtsbescherming door te stellen dat uitreizigers simpelweg pech hebben als zij niet op tijd op de hoogte komen van het besluit tot intrekking.⁹⁵ Dat daardoor het intrekkingbesluit formele rechtskracht krijgt, wordt door deze fractie niet als bezwaarlijk aangemerkt. Ook vinden zij een ontheffing van het griffierecht niet nodig. Met een beroep op een gebrek aan loyaliteit aan de Nederlandse rechtsstaat wordt gesteld dat de Nederlandse bevolking niet zou moeten betalen voor een rechtsgang van een persoon die zich heeft afgekeerd van de Nederlandse samenleving en die onze waarden niet deelt.⁹⁶ De minister wijst dit standpunt expliciet van de hand door te stellen dat het feit dat de be-

92 Zie bijvoorbeeld H.U. Jesserun d'Oliveira, 'Afpakken nationaliteit jihadi's is onrechtmatig', *de Volkskrant* 14 september 2017, www.volkskrant.nl/columns-opinie/afpakken-nationaliteit-jihadi-s-is-onrechtmatig-b1299772/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

93 Het gaat onder andere om de volgende argumenten: instrumentalisering van het nationaliteitsrecht; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 3, bijlage, reactie Jesserun d'Oliveira, punt 7, zie ook: Jesserun d'Oliveira, 'Nationaliteit en staatsopportunisme: WO II en de oorlog tegen terreur', *NJB* 2022/959 en in het verlengde daarvan het verlies van fundamentele rechten; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 3, bijlage, reactie College voor de Rechten van de Mens, p. 2, mogelijke schadelijke neveneffecten van intrekking waaronder verdere radicalisering van betrokkene en zijn omgeving; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 3, bijlage, reactie Groenendijk; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 4, p. 5-6, de onomkeerbaarheid van de maatregel; *Kamerstukken I* 2016/17, 34356, D, p. 3; *Kamerstukken I* 2016/17, 34356, E, p. 2, de vraag in hoeverre intrekking van het Nederlandschap gevolgen had voor andere landen en het gebrek aan aandacht hiervoor bij de minister; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 6, p. 21 en het gebrek aan effectiviteit van de maatregel nu alleen legale toegang onmogelijk werd gemaakt; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 3, zie bijvoorbeeld reactie Jesserun d'Oliveira, Groenendijk, ACVZ.

94 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 6, p. 8; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 30, p. 1-2.

95 Zie bijvoorbeeld de reactie van het CDA: *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 5, p. 10, p. 16; reactie SGP: *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 5, p. 19.

96 *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 5, p. 15-17.

trokkene zich niets gelegen liet liggen aan de democratische rechtsstaat nog niet betekent dat de minister hetzelfde dient te doen.⁹⁷

- Punitief of preventief?

Zoals zojuist opgemerkt, heeft de minister bij de parlementaire behandeling veelvuldig benadrukt dat de bevoegdheid van lid 4 wordt ingezet als er een gevaar dreigt voor de nationale veiligheid. Toch hebben veel partijen tijdens de parlementaire behandeling gevraagd of het hier niet om een punitieve maatregel ging, iets wat de minister altijd heeft ontkend. Hoewel dat nergens expliciet uit blijkt, lijkt het benadrukken van de bescherming van de nationale veiligheid ook samen te hangen met het onderscheid tussen preventieve en punitieve maatregelen. Dit onderscheid is van groot belang voor de vraag of er sprake is van een ‘criminal charge’ als bedoeld in artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces). Punitieve maatregelen vallen onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM, preventieve maatregelen niet.⁹⁸ Zou artikel 14 lid 4 RWN als punitieve maatregel aangemerkt worden, dan zou dit betekenen dat de betrokkene het recht heeft de zitting waarin het intrekingsbesluit centraal staat, bij te wonen.⁹⁹ Dit verdraagt zich slecht met het feit dat het intrekingsbesluit altijd gecombineerd wordt met een ongewenstverklaring van betrokkene.¹⁰⁰ In theorie zou een ongewenstverklaring nog wel ingetrokken kunnen worden, maar de vraag is of de minister daar happig op is, gelet op de houding van de minister in dezen bij strafzaken en bij verzoeken tot repatriëring van vrouwen en kinderen uit deze regio.¹⁰¹

- Minderjarigheid

Een punt dat pas op het allerlaatste moment aandacht kreeg, was de vraag vanaf welke leeftijd personen verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor hun gedragingen. Hoewel in het wetsvoorstel geen enkele leeftijdsgrens was opgenomen en tijdens de parlementaire behandeling weinig aandacht aan dit aspect werd besteed, werd uiteindelijk middels een amendement een leeftijdsgrens van 16 jaar ingevoegd.¹⁰²

- Niet-statelijke actor

Voor de invoering van lid 4 was indiensttreding bij een niet-statelijke actor geen grond voor intrekking. Hoewel er wel over is nagedacht, durfde de wetgever het

97 *Kamerstukken II 2015/16*, 34356, nr. 6, p. 28.

98 Zie voor de criteria om vast te stellen of het gaat om een criminal charge: EHRM 8 juni 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071 (*Engel e.a. t. Nederland*).

99 *Kamerstukken II 2015/16*, 34356, bijlage, zie bijvoorbeeld reacties van het College voor de Rechten van de Mens, NJCM, RvdR.

100 *Kamerstukken II 2015/16*, 34356, nr. 6, p. 25. Overigens werd in de consultatieronde opgemerkt dat art. 14 lid 4 RWN in strijd zou zijn met art. 7 EVN omdat het om een preventieve maatregel gaat nu aansluiting al voldoende was voor een bedreiging van de nationale veiligheid, zie bijvoorbeeld reactie van prof. Groenendijk, punt 16, reactie prof. Jesserun d’Oliviera, punt 4.

101 Zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 30 maart 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:480, *JB 2021/115* m.nt. E.G.A. van der Werf.

102 Amendement Gesthuizen (SP), medeondertekend door Segers (CU), Van Tongeren (GroenLinks), Swinkels (D66) en Recourt (PvdA), *Kamerstukken II 2015/16*, 34356, nr. 29.

niet aan. Opvallend is dat tijdens de parlementaire behandeling van lid 4 er maar weinig argumenten zijn gewisseld over deze keuze. In de memorie van toelichting wordt enkel opgemerkt dat nu een andere afweging wordt gemaakt dan bij de behandeling van lid 3 vanwege een gewijzigd dreigingsbeeld. Bij de parlementaire behandeling worden eigenlijk geen vragen gesteld over deze keuze, terwijl hier zeker wel grond voor was. Zo wordt door de minister zelf aangegeven dat de afbakening van deze groeperingen een probleem is, iets dat overigens ook blijkt uit de bewoordingen waarmee de minister organisaties op de lijst aangeeft ('en aanverwante organisaties'). Ook volgt uit de parlementaire geschiedenis dat opname van andere organisaties tot de mogelijkheden behoort.¹⁰³ In die zin kan dan ook van een openeindebepaling gesproken worden.

3.4.3 Ontwikkelingen na invoering van de Tijdelijke wet

Na de invoering van de Tijdelijke wet deden zowel het CTIVD als de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het WODC onderzoek naar de uitoefening van de bevoegdheid van lid 4.¹⁰⁴ Dit had direct te maken met twee aangenomen amendementen: het gewijzigde amendement Recourt waardoor lid 4 na vijf jaar verviel¹⁰⁵ en het amendement Recourt waardoor het CTIVD werd belast met toezicht op de toepassing van de bevoegdheid die is neergelegd in lid 4.¹⁰⁶ Ook deed de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek naar alternatieven voor het van rechtswege instellen van beroep.¹⁰⁷ Bij tijd en wijle ontstond er politieke ophef, onder andere toen uit nieuwsberichten bleek dat de intrekingsbevoegdheid eigenlijk maar heel weinig werd gebruikt. Dit leidde tot een motie waarin de minister werd verzocht om alle dossiers langs te lopen en te bezien of het Nederlandschap niet kon worden ingetrokken.¹⁰⁸ De motie werd aangenomen, maar dit leidde niet tot meer intrekingsbesluiten.¹⁰⁹ In de gevallen waarin de staatssecretaris gebruik maakte van de

103 *Kamerstukken II 2015/16, 34356, nr. 3, p. 5.* Bij de behandeling van de permanente wet blijkt dat ook andere groeperingen in aanmerking komen om op de lijst geplaatst te worden. *Kamerstukken II 2021/22, nr. 3, p. 3.* Een ideologische stroming of grondslag is niet van belang, enkel of de nationale veiligheid in het geding is.

104 V.M. Bex-Reimert, A.T. Marseille, M. Wever, H.B. Winter & P. de Winter, *Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid*. Rijksuniversiteit Groningen (WODC, 2020), Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), Toezichtsrapport over het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid, nr. 68 (2020).

105 Gewijzigd amendement Recourt (PvdA), *Kamerstukken II 2015/16, 34356, nr. 24.*

106 Amendement Recourt (PvdA), *Kamerstukken II 2015/16, 34356, nr. 26.*

107 K.J. de Graaf, A.T. Marseille, & W.P. van der Meulen, *Alternatieven voor het beroep van rechtswege in de Rijkswet op het Nederlandschap: Een onderzoek naar alternatieven voor ambtshalve handelingen die leiden tot rechterlijke toetsing van het besluit tot intrekking van het Nederlandschap in artikel 22a van de Rijkswet op het Nederlandschap*, Rijksuniversiteit Groningen (Den Haag: WODC 2019).

108 Het gaat hier om de motie Laan-Geselschap en Van Toorenburg, *Kamerstukken II 2018/19, 29754, nr. 496.*

109 *Kamerstukken II 2018/19, 29754, nr. 519*, zie bijvoorbeeld ook: NRC 2 juni 2019, 'Nederlandschap afpakken Syriëganger blijkt ondanks wet lastig', www.nrc.nl/nieuws/2019/06/02/nederlandschap-afpakken-van-syriëganger-blijkt-ondanks-wet-lastig-a3962340; NRC 16 juni 2020, 'AIVD weet te weinig van Syriëgangers om nationaliteit in te trekken', www.nrc.nl/nieuws/2020/06/16/aivd-weet-te-weinig-van-syriëgangers-om-nationaliteit-te-trekken-a400VS:2949.

intrekkingsbevoegdheid werd vaak geprocedeerd tot aan de Afdeling. Hoewel in veel gevallen de intrekking niet onrechtmatig werd geacht, kunnen drie zaken niet onvermeld blijven. De rechtbank Den Haag oordeelde dat het beroep van rechtswege strijdig was met artikel 47 Handvest EU. Daarnaast oordeelde de Afdeling op 17 april 2019 dat de bevoegdheid van lid 4 niet toegepast kan worden op handelingen verricht voor de ingangsdatum van de wet.¹¹⁰ In mei 2023 oordeelde de Afdeling dat het geoorloofd is om de bevoegdheid van lid 4 toe te passen als een persoon is vrijgesproken door de strafrechter en lid 2 daarom niet kan worden toegepast.¹¹¹

3.4.4 Een permanente bevoegdheid tot intrekken?

Om te voorkomen dat artikel 14 lid 4 RWN na vijf jaar verviel, heeft de minister op 6 oktober 2021 een wetsvoorstel aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer om de bevoegdheid van artikel 14 lid 4 RWN permanent te maken.¹¹² De wet werd weliswaar verlengd, maar wel werd wederom middels een amendement een horizonbepaling ingevoegd.¹¹³ In die zin slaagde de missie van de minister niet. Hoewel de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel in grote lijnen overeenkomt met de eerdere parlementaire behandeling van de Tijdelijke wet, zijn er wel nuanceverschillen. De Tweede Kamer vroeg met name aandacht voor de mogelijkheden om personen die worden verdacht van terroristische misdrijven alsnog te vervolgen.¹¹⁴ Dit werd onder andere gevoed door de uitkomsten van het WODC-onderzoek waaruit bleek dat het belang van de opsporing en vervolging in de praktijk niet van doorslaggevende betekenis was.¹¹⁵

4. Tot slot: analyse en conclusie

In deze bijdrage is aandacht besteed aan het verlies van het Nederlanderschap als gevolg van aansluiting bij een vreemde krijgsmacht. Voordat is ingegaan op de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 2, 3 en 4 RWN, is in paragraaf 2 het verlies van het Nederlanderschap in de negentiende en twintigste eeuw ter sprake gekomen. In dit kader is aandacht besteed aan drie casussen waarbij Nederlandse staatsburgers zich hebben aangesloten bij een vreemde krijgsmacht: de pauselijke zoeaven, de brigadisten in Spanje en de Nederlanders in Duitse krijgsmacht. Een opvallend kenmerk van de groepen was dat hun opvattingen niet pasten bij de dominante politieke overtuigingen in Nederland. De groepen werden beschouwd als rooms-katholiek, communist of nationaalsocialist. In de discussie omtrent de intrekking van de nationaliteit van deze Nederlanders werd de intrekking gekwalificeerd als een punitieve maatregel: als gevolg van gebrekkige

110 ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990 en ECLI:NL:RVS:2019:1246.

111 ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1938.

112 *Kamerstukken II 2021/22*, 35934, nr. 2, p. 1, 2 en 3.

113 *Kamerstukken II 2021/22*, 35934, nr. 11 (amendement Helder c.s.) en nr. 12 (motie Van der Werf c.s.).

114 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2021/22*, 35934, nr. 17, p. 39.

115 V.M. Bex-Reimert, A.T. Marseille, M. Wever, H.B. Winter & P. de Winter, *Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, Rijksuniversiteit Groningen (WODC, 2020), p. 40-42.

loyaliteit jegens de staat werd hun staatsburgerschap ingetrokken. In alle gevallen bestond niettemin de mogelijkheid om op termijn de Nederlandse nationaliteit te herkrijgen, mede waardoor de praktische gevolgen door de intrekking van de nationaliteit beperkt waren.

Na deze historische exercitie is een blik geworpen op de intrekkingsoorzaken in de thans geldende Rijkswet op het Nederlandschap. Er zijn op grond van deze rijkswet verschillende gronden die kunnen leiden tot de intrekking van het Nederlandschap: lid 2, 3 en 4 van art. 14 RWN. Wat valt op wanneer de leden van artikel 14 RWN in samenhang en vanuit historisch perspectief worden bestudeerd?

Om te beginnen kan worden opgemerkt dat er, anders dan voorheen, nu bescherming bestaat tegen staatsloosheid. Waar het in de voorbeelden ten aanzien van de pauselijke zoeaven, de brigadisten in Spanje en de Nederlanders in Duitse krijgsmacht niet uitmaakte of de persoon in kwestie staatsloos werd als gevolg van de intrekking van de nationaliteit, is dat nu bepalend. Internationale en Europese normen zoals het Verdrag tot beperking der staatsloosheid en het Europees Verdrag inzake nationaliteit verplichten de lidstaten om de nationaliteit van een persoon niet te ontnemen indien dit leidt tot staatsloosheid. Het gevolg van het voorgaande is dat de huidige regelgeving ten aanzien van de ontneming van de nationaliteit (art. 14 RWN) Nederlanders treft die minstens twee nationaliteiten hebben. Pas dan kan immers het Nederlands staatsburgerschap worden ingetrokken zonder dat staatsloosheid optreedt. Dit doet de vraag rijzen of de regelgeving niet discriminatoir is vanwege dezelfde reden die hiervoor is genoemd: alleen van Nederlanders met minstens twee nationaliteiten kan de Nederlandse nationaliteit worden ingetrokken zonder dat het Koninkrijk zijn volkenrechtelijke verplichtingen schendt.

Vervolgens blijkt uit het voorgaande dat bij de intrekkingsoorzaken in lid 2 en 4 van artikel 14 RWN het niet zozeer draait om de handelingen van betrokkene die een gebrek aan loyaliteit laten zien jegens de staat als gevolg waarvan het staatsburgerschap wordt ingetrokken. Veeleer komt bij de behandeling van deze gronden in lid 2 en 4 ter sprake dat de intrekking omwille van de nationale veiligheid dan wel de essentiële belangen van het Koninkrijk is. Dat de nationale veiligheid niet terugkomt in de voorbeelden ten aanzien van de pauselijke zoeaven, de brigadisten in Spanje en de Nederlanders in Duitse krijgsmacht is historisch verklaarbaar, omdat deze groepen op het moment van intrekking van het Nederlandschap geen direct gevaar (meer) vormden voor de nationale veiligheid. In dit kader moet worden opgemerkt dat er onduidelijkheid bestaat met betrekking tot de vraag of de intrekking van het Nederlandschap op grond van de verschillende leden valt te kwalificeren als een preventieve of punitieve maatregel. Hoewel de minister bij de intrekking van het Nederlandschap krachtens lid 2 naar voren brengt dat dit geen bijkomende straf is, wordt tegelijkertijd aangegeven dat aangezien de betrokkene de belangen van de staat heeft geschonden, de band tussen de betrokkene en de staat niet langer kan bestaan. En hoewel bij lid 4 de minister benadrukt dat de intrekkingsoorzaken op grond van dit lid worden ingezet als er gevaar dreigt voor de nationale veiligheid, bestaat er terechte twijfel bij verschillende Tweede Kamerfracties of het hier toch niet om een punitieve maatregel gaat. Waar in de voorbeel-

den uit de negentiende en twintigste eeuw de intrekking van de nationaliteit punitief wordt gekwalificeerd en achteraf werd ingesteld, heeft de minister de neiging om de intrekkingsgronden in lid 3 en 4 RWN (in verband met art. 6 EVRM) niet als punitief maar juist preventief te duiden en bovendien vooraf in te zetten – dat wil zeggen niet achteraf, maar op het moment van een mogelijk risico. Relevant om te melden hierbij is dat bij de behandeling van de rijkswet om de bevoegdheid in lid 4 permanent te maken, het veronderstelde punitieve karakter van dit lid terugkwam. Een reden om de betrokkene(n) naar Nederland te halen is, zo is de gedachte, om ze zo hun straf niet te laten ontlopen en in Nederland te berechten. De intrekking van de nationaliteit wordt op deze manier gebruikt als een beleidsmaatregel in plaats van een punitieve maatregel achteraf.¹¹⁶

Deze wijziging van intrekking als een punitieve maatregel achteraf naar een preventieve maatregel vooraf doet daarnaast de vraag rijzen naar de juridische en feitelijke gevolgen van intrekking. Vast staat dat anders dan bij de bovengenoemde historische voorbeelden, er thans in beginsel geen mogelijkheid bestaat om op termijn het Nederlanderschap te herkrijgen. Alleen in zeer bijzondere gevallen kan, als het Nederlanderschap langer dan vijf jaar geleden is ingetrokken, na advies van de Raad van State van het Koninkrijk het Nederlanderschap toch worden herkre- gen. Met de intrekking van de nationaliteit en de gelijktijdige ongewenstverklaring wordt beoogd de legale terugkeer van betrokkenen naar Nederland te voorkomen. Hiermee wordt de dreiging die van deze personen uitgaat weggenomen, zo is de gedachte. Juridisch wordt het dus moeilijk – zo niet onmogelijk, de handelingen van de betrokkene indachtig – om het Nederlanderschap te herkrijgen. Voor wat betreft de feitelijke gevolgen is sinds de Koppelingswet in 1998 de aard van het verblijf van de betrokkene bepalend voor zijn recht op verschillende voorzienin- gen, verstrekkingen en ontheffingen. De Nederlandse nationaliteit of een verblijfs- vergunning zijn, met andere woorden, van groot belang om toegang te krijgen tot bijvoorbeeld de arbeidsmarkt. Het voorgaande brengt verschillende vragen met zich die nader onderzoek behoeven. Wordt het thans – anders dan voorheen bij de besproken historische gevallen het geval was – moeilijker om het Nederlander- schap te herkrijgen omdat er een blijvend gevaar wordt verondersteld van de be- trokkene? Geloof de wetgever dat het moeilijker is om volwaardige loyaliteit te verkrijgen van de persoon van wie het Nederlanderschap is ontnomen wegens in- diensttreding van een vreemde krijgsmacht? Welke opvatting van loyaliteit heeft de Nederlandse wetgever eigenlijk in het kader van het nationaliteitsrecht? Een onderzoek naar (de ontwikkeling van) loyaliteit in het Nederlandse nationaliteits- recht zal derhalve een welkome aanvulling zijn op de literatuur.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat door de jaren heen de intrekkingsgron- den in de RWN specifiekier zijn geworden, waarbij meer gevallen reden kunnen zijn om tot een intrekking over te gaan. Zo is met betrekking tot artikel 14 lid 4 RWN een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling niet vereist en evenmin is vereist

116 Zie in die zin ook de reactie van Jesserun d'Oliveira (punt 7) in de consultatieronde bij de eerste wet, waarbij hij opmerkt dat er sprake lijkt te zijn van een instrumentalisatie van het nationaliteits- recht.

dat betrokkene geweld heeft gebruikt. Het definitief verbreken van de band met het Koninkrijk waarbij het juridisch en feitelijk moeilijk wordt om de band weer te herstellen, past bij de trend dat de intrekking van de nationaliteit ten behoeve van de nationale veiligheid van de staat is. Maar of deze wijze van handelen ook past bij de trend dat intrekking wordt gekwalificeerd als een preventieve maatregel, valt niet eenduidig te beantwoorden. Onduidelijk blijft of deze maatregelen als preventief worden aangemerkt vanwege het moment van intrekken (niet achteraf maar op moment van een mogelijk risico) of omdat de minister wil voorkomen dat deze maatregelen onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM vallen. In ieder geval moet geconstateerd worden dat de intrekking bevoegdheid tegenwoordig ook als een beleidsinstrument wordt ingezet en niet enkel als een maatregel achteraf. Of deze ontwikkeling zich verder doorzet hangt af van de vraag of over vijf jaar lid 4 wordt ingetrokken of permanent wordt gemaakt. De tijd zal het leren.