Gezamenlijk advies aan de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers

30 november 2025

Wetsvoorstel van 30 juni 2025 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit en de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat betreft de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit en het verblijfsrecht van personen met een dubbele nationaliteit, veroordeeld voor misdrijven tegen de openbare veiligheid, misdrijven tegen de mensheid, mensenhandel, ernstige zedenfeiten en genocide[1]

Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke federale instelling die als wettelijke opdrachten heeft om te waken over de grondrechten van vreemdelingen, migratiestromen naar België te analyseren en de strijd tegen mensenhandel en -smokkel te stimuleren. Myria is ook de onafhankelijk nationaal rapporteur mensenhandel.

Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) werd opgericht bij wet van 12 mei 2019. Het is geaccrediteerd met B-status door de wereldwijde alliantie van nationale mensenrechteninstituten (GANHRI). Het FIRM heeft tot doel bij te dragen tot de bescherming en de bevordering van de mensenrechten in België. Het voorliggende advies kadert in de uitvoering van de opdracht van het FIRM om advies te verstrekken aan de federale regering en aan de federale Kamers betreffende alle aangelegenheden die verband houden met mensenrechten, hetzij, zoals in dit geval, op verzoek, hetzij op eigen initiatief.

****

[1] KAMER, 2024-2025, 30 juni 2025, nr. 56-0959/001.

Inhoudsopgave

Inleiding 3

I. Algemeen: het gelijkheidsbeginsel en verbod op discriminatie 4

1.1. Het verschil in behandeling tussen burgers die het voorwerp kunnen uitmaken van een vervallenverklaring van de nationaliteit, en burgers die van het toepassingsgebied zijn uitgesloten 5

1.2. Het verschil in behandeling tussen de verschillende categorieën burgers die van de nationaliteit vervallen verklaard kunnen worden 7

II. Toepassingsgebied *ratione materiae* 9

2.1. Inconsistenties tussen de voorgestelde artikels 23/1 en 23/2 WBN 10

2.2. Geen dringende maatschappelijke behoefte 11

2.3. Een disproportionele uitbreiding van het materieel toepassingsgebied 12

2.4. Een uitbreiding die het gelijkheidsbeginsel schendt 12

III. Het automatische karakter van de vervallenverklaring 14

3.1. De appreciatiemacht van de rechter 15

3.2. Individuele belangenafweging in het Europees recht 16

3.3. De vijf vooropgestelde minimumcriteria 20

IV. Verblijfsrechtelijke gevolgen en verbod op refoulement 23

4.1. Noodzakelijk onderzoek door de (straf)rechter 23

4.2. De bevoegdheid van de strafrechter 26

4.3. Bijzondere situatie van personen die voorheen internationale bescherming genoten 26

4.4. Beginselen van gelijkheid en non-discriminatie 27

V. Doeltreffendheid van de maatregel in het licht van het nagestreefde doel 28

Conclusie 32

Inleiding

1. Myria en het FIRM danken de commissie om hun advies in te winnen over het wetsvoorstel van 30 juni 2025 inzake de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit.

2. Myria en het FIRM merken op dat op 11 juli 2025 een voorontwerp van wet over hetzelfde onderwerp werd goedgekeurd door de ministerraad[2] en ter advies aan de Raad van State werd voorgelegd. Na inzage te hebben gekregen in de tekst van het voorontwerp, stellen Myria en het FIRM vast dat, hoewel het voorontwerp betrekking heeft op gelijkaardige maatregelen, er belangrijke nuances zijn die een impact hebben op de rechtspositie van de betrokkenen. Onderhavig advies heeft slechts betrekking op de tekst zoals deze voorligt in het wetsvoorstel. De onderliggende principes kunnen echter naar analogie toepassing vinden op beiden.

3. Het huidige wetsvoorstel ligt in het verlengde van twee eerdere wetsvoorstellen die reeds in 2016[3] en 2019[4] werden ingediend. Beide voorstellen hadden enkel betrekking op terroristische misdrijven, waarbij de vervallenverklaring van de nationaliteit een automatisch karakter kreeg. In het meest recente van deze twee vroegere wetsvoorstellen was geen rol meer toebedeeld voor een rechter.

4. Het voorliggende wetsvoorstel nu wil opnieuw het automatische karakter van de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit invoeren, en breidt deze uit tot andere misdrijven dan terrorisme. Voortaan zou de rechter verplicht zijn de vervallenverklaring uit te spreken voor misdrijven als genocide, mensenhandel en -smokkel, terrorisme, lidmaatschap van een gewapende groepering en seksuele misdrijven. De rechter kan hier slechts mits sterke motivatie van afwijken wanneer ten minste vijf geïdentificeerde criteria vervuld zijn.

5. De misdrijven die behouden blijven in artikel 23/1 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, waarbij de vervallenverklaring door het Openbaar Ministerie wordt gevorderd, zullen nu aanleiding kunnen geven tot een vervallenverklaring indien gepleegd binnen de vijftien jaar na het verkrijgen van de nationaliteit, in plaats van de huidige vijf tot tien jaar.

6. De tekst bepaalt ten slotte dat personen die vervallen verklaard worden van de Belgische nationaliteit, ook hun verblijfsrecht verliezen, inclusief die onderdanen van derde landen die voorheen een internationale beschermingsstatus genoten. Een daaropvolgende verwijderingsmaatregel moet conform het non-refoulementbeginsel plaatsvinden, en gaat gepaard met een inreisverbod.

7. Myria verleent onderhavig advies binnen zijn wettelijke opdracht om te waken over de grondrechten van vreemdelingen. In het kader van zijn eigen wettelijke opdracht om adviezen die verband houden met de bevordering en de bescherming van de fundamentele rechten te verstrekken, heeft het FIRM zich aangesloten om dit advies aan te vullen op basis van zijn expertise, met name op het gebied van het Strafwetboek en het proportionaliteitsbeginsel. Het advies is voornamelijk gebaseerd op het werk

[2] Wetsontwerp betreffende drugstesten in de transitiehuizen en de vervallenverklaring van Belgische nationaliteit, KAMER 2025-2026, 19 november 2025, nr. 56-1164/001.
[3] Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit wat de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit betreft, KAMER, 2015-2016, 8 juli 2016, nr. 54-1968/001.
[4] Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde de vervallenverklaring van nationaliteit ingevolge terrorisme mogelijk te maken, KAMER, 2019, 9 juli 2019, nr. 55-68/001.

en de expertise van Myria. Beide instellingen zullen zich dan ook concentreren op die punten die potentieel op gespannen voet komen te staan met bepaalde, geïdentificeerde grondrechten.

8. Myria en het FIRM blijven ter beschikking voor verdere inlichtingen, besprekingen of nadere uitdieping.

I. Algemeen: het gelijkheidsbeginsel en verbod op discriminatie

9. Alvorens in detail in te gaan op de voorgestelde wijzigingen, dient te worden opgemerkt dat het wetsvoorstel in het algemeen tot gevolg heeft dat het verschil in behandeling tussen verschillende categorieën Belgen toeneemt.

10. Ten eerste versterkt het voorstel het verschil in behandeling tussen diegenen die het voorwerp kunnen uitmaken van een vervallenverklaring van de nationaliteit, en diegenen die van het toepassingsgebied zijn uitgesloten (1.1).

11. Ten tweede vergroot het voorstel het verschil in behandeling tussen de verschillende categorieën onderdanen die het voorwerp kunnen uitmaken van een vervallenverklaring (1.2).

12. De verenigbaarheid van dit verschil in behandeling met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie moet in vraag worden gesteld.

13. Het Grondwettelijk Hof oordeelt dat een verschil in behandeling tussen twee categorieën personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, alleen verenigbaar is met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie als het op een objectief criterium berust en redelijkerwijs gerechtvaardigd is. [5] Het bestaan van dergelijke rechtvaardiging moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de voorziene maatregel. Indien wordt vastgesteld dat er geen redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel, worden de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie geschonden.

14. Belangrijk in het kader van deze evenredigheidstoets is dat het verlies van de nationaliteit een maatregel is die een bijzonder ingrijpende aantasting van de grondrechten van de betrokken personen inhoudt. Zoals verder in het advies zal worden uiteengezet, verliest de betrokken persoon niet enkel diens nationaliteit maar ook diens verblijfsrecht en bijhorende rechten en waarborgen.[6] Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid op vlak van welke personen in aanmerking komen voor de vervallenverklaring, zolang men een dubbele nationaliteit bezit. Dit heeft tot gevolg dat ook personen die hun hele leven op het Belgische grondgebied hebben gewoond en daar al hun banden hebben, van de ene dag op de andere hun verblijfsrecht kunnen zien verdwijnen.

15. Daarbij moet eveneens rekening worden gehouden met het feit dat het ontnemen van de nationaliteit niet de enige manier is om de beoogde vormen van criminaliteit te bestrijden. De vervallenverklaring van de nationaliteit wordt toegepast na een strafrechtelijke veroordeling en komt bovenop de strafrechtelijke sanctie. Deze strafrechtelijke sanctie wordt voldoende geacht om de samenleving te beschermen tegen bepaalde burgers, maar onvoldoende om de samenleving te beschermen tegen

[5] Zie bvb. GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12.

[6] Zie *infra* 'verblijfsrechtelijke gevolgen'.

het gedrag van andere burgers. De vervallenverklaring van de nationaliteit vormt zodoende slechts een bijkomend instrument in de strijd tegen bepaalde vormen van criminaliteit, die reeds worden vervolgd en bestraft op basis van een voor iedereen geldende strafwetgeving.

1.1. Het verschil in behandeling tussen burgers die het voorwerp kunnen uitmaken van een vervallenverklaring van de nationaliteit, en burgers die van het toepassingsgebied zijn uitgesloten

16. Volgens het wetsvoorstel zou de vervallenverklaring van de nationaliteit niet in strijd zijn met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, aangezien het niet gericht is op een specifieke gemeenschap of minderheid. Er wordt aan toegevoegd dat het alleen personen treft die "door hun daden zichzelf buiten het wettelijke en maatschappelijke kader hebben geplaatst. Het genot van rechten kan niet worden losgekoppeld van de plicht om de fundamentele waarden van onze samenleving te respecteren. Professor Cools verduidelijkt in zijn advies dat de maatregel niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel of het verbod op discriminatie. De maatregel geldt immers voor iedereen die over meerdere nationaliteiten beschikt en in het kader van deze ernstige misdrijven wordt veroordeeld".[7]

17. Tot op heden kan de vervallenverklaring van de nationaliteit niet worden uitgesproken ten aanzien van Belgen die geboren zijn uit Belgische ouders of aan wie de nationaliteit werd toegekend voor de leeftijd van twaalf jaar. Enkel personen die op het moment van hun geboorte vreemdeling of staatloze waren kunnen vervallen verklaard worden van hun Belgische nationaliteit, ongeacht hun banden met België. De maatregel is voorts per definitie enkel van toepassing op personen met een dubbele nationaliteit.

18. Het wetsvoorstel breidt het toepassingsgebied van artikel 23/2 WBN aanzienlijk uit door te bepalen dat elke Belg die veroordeeld wordt voor één van de opgenomen misdrijven, diens nationaliteit kan verliezen, zolang men over een dubbele nationaliteit beschikt. Voortaan kunnen dus ook Belgen van geboorte hun nationaliteit verliezen, inclusief die Belgen die nooit een ander land dan België hebben gekend.

19. Deze uitbreiding van het toepassingsgebied roept vragen op, aangezien hierdoor een verschil in behandeling wordt gecreëerd op basis van het enige criterium van de dubbele nationaliteit, zonder rekening te houden met de aard van de banden met België. Het Grondwettelijk Hof oordeelde reeds in het licht van dergelijke evenredigheidstoets dat een verschil in behandeling tussen personen die de nationaliteit automatisch verkregen bij geboorte en volwassenen die een aanvraag voor de nationaliteit hebben moeten indienen, verantwoord is, net omwille van de bijzonder sterke banden met de gemeenschap van diegenen die de nationaliteit automatisch verwierven als minderjarige.[8] In een later arrest oordeelde het Grondwettelijk Hof opnieuw dat een gelijkaardig verschil in behandeling gebaseerd was op een objectief en relevant onderscheidingscriterium, dat verband

[7] Wetsvoorstel, pp. 4-5.
[8] GwH 14 mei 2009, nr. 85/2009, B.5.

houdt met de manier waarop de Belgische nationaliteit is verkregen en de banden met de nationale gemeenschap.[9]

20. Het gecreëerde verschil in behandeling in het wetsvoorstel lijkt dan ook disproportioneel te zijn, aangezien het betrekking heeft op burgers die even sterke banden kunnen hebben met België als personen die *niet* over een dubbele nationaliteit beschikken.[10] Het disproportionele karakter wordt daarbij versterkt door de vergaande gevolgen van de vervallenverklaring.[11]

21. Het hof van assisen te Brussel oordeelde in dezelfde zin in het kader van het proces over de aanslagen van 22 maart 2016. Het hof weigerde gevolg te geven aan de vordering tot vervallenverklaring van de nationaliteit van verschillende verdachten. Hoewel de feiten als uiterst ernstig en verfoeilijk werden beschouwd, werd de vervallenverklaring van de nationaliteit onevenredig geacht gezien de sterke banden met het Belgische grondgebied, aangezien zij in België waren geboren of er vrijwel hun hele leven hadden gewoond. Het hof merkte op dat de gepleegde daden blijk geven van een 'duidelijke vijandigheid tegenover de democratie en waarden en beginselen die de grondslagen vormen van de Belgische samenleving die zij willen bestrijden, maar waartoe zij *de facto* toch volledig behoren'. De opgelegde straffen werden daardoor als voldoende sanctie geacht.[12]

22. Het gebruik van het criterium van de dubbele nationaliteit om het toepassingsgebied van de vervallenverklaring te bepalen leidt bovendien tot een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen personen met een dubbele nationaliteit zelf. Sommigen onder hen zullen makkelijk afstand kunnen doen van hun andere nationaliteit, terwijl dit voor anderen niet tot de mogelijkheden behoort. In een voorstel van resolutie, ingediend in de Kamer in 2019, werd benadrukt[13]: "Elk land bepaalt zelf, op een paar uitzonderingen na, de eigen nationaliteitswetgeving. Voor sommige landen geldt dat men automatisch de nationaliteit verliest wanneer men er een nieuwe aanneemt.[14] Andere landen staan meerdere nationaliteiten toe en vereisen dat men officieel verzaakt aan de eigen nationaliteit indien men die niet wenst te behouden.[15] Bij sommige landen echter is het *de facto* of *de jure* onmogelijk om de nationaliteit op te geven, zeker als men deze van rechtswege van bij de geboorte bezit.[16] Hoewel deze laatste regeling in slechts een beperkt aantal landen van toepassing is, geldt deze wel voor onderdanen van verschillende landen met een diaspora in België zoals Griekenland, Marokko en Turkije.".

[9] GwH 7 februari 2018, nr. 16/2018, B.5.
[10] Zie ook *infra* inzake de noodzakelijke evenredigheidstoets in het licht van het EVRM.
[11] Zie *infra* inzake de verblijfsrechtelijke gevolgen.
[12] Hof van assisen van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, FD35.98.65-2016, 2e zitting van het jaar 2022.
[13] Voorstel van resolutie met het oog op het faciliteren van het opgeven van de vreemde nationaliteit door Belgen met de dubbele nationaliteit, KAMER 2019-2020, 19 december 2019, nr. 55- 0903/001.
[14] Een voorbeeld hiervan is China, Denemarken, Senegal en Nederland. Hoewel er in deze groep landen vaak uitzonderingen worden voorzien wanneer men niet kan verzaken aan de tweede nationaliteit.
[15] Dit geldt voor de meeste landen, waaronder België, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.
[16] Algerije, Argentinië, Bangladesh, Costa Rica, de Dominicaanse Republiek, Eritrea, Griekenland, Jemen, Libië, Marokko, Mexico, Nauru, Nicaragua, Syrië, Tonga, Tunesië en Uruguay.

23. Door dit verschil in praktijken is het onmogelijk om het hebben van een dubbele nationaliteit in het algemeen te koppelen aan een gebrek aan nationale verbondenheid[17]. In de praktijk zullen Belgen die weinig banden hebben met België maar die afstand gedaan hebben van hun dubbele nationaliteit of deze hebben verloren worden uitgesloten van het toepassingsgebied, terwijl andere Belgen die een zeer sterke band hebben met België maar door omstandigheden buiten hun wil geen afstand *kunnen* doen van hun andere nationaliteit wel vatbaar blijven voor vervallenverklaring van hun nationaliteit.

24. Indien het criterium van de dubbele nationaliteit als enige maatstaf geldt, leidt dit dus tot een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen personen met een dubbele nationaliteit. Sommige van deze personen worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit als gevolg van het verlies van hun andere nationaliteit, terwijl anderen die geen andere keuze hebben dan hun andere nationaliteit te behouden, wel binnen het toepassingsgebied zullen vallen, en dit ongeacht de sterkte van hun banden met België. Hoewel het criterium van de dubbele nationaliteit pertinent blijft in het licht van de internationale verplichtingen die op België rusten inzake het beperken van staatloosheid[18], verdient het aanbeveling om minstens de huidige uitzondering in artikel 23/2, §1 wat betreft het toepassingsgebied *ratione personae* te behouden.

25. Door de vervallenverklaring van de nationaliteit een automatisch karakter te geven, versterkt het wetsvoorstel bovendien het verschil in behandeling tussen burgers die het voorwerp kunnen uitmaken van de vervallenverklaring, en burgers die zijn uitgesloten, en dit op onevenredige wijze.[19]

1.2. Het verschil in behandeling tussen de verschillende categorieën burgers die van de nationaliteit vervallen verklaard kunnen worden

26. Het regime van de vervallenverklaring van de nationaliteit is momenteel geregeld in drie verschillende bepalingen, waarvan de toepassing telkens onderworpen is aan een eigen procedurele regeling.

27. **Artikel 23 WBN** geeft het Openbaar Ministerie de mogelijkheid om de vervallenverklaring te vorderen voor onderdanen die ernstig tekortkomen aan hun verplichtingen als Belgische burger. In dat geval kan de vervallenverklaring zonder tijdslimiet worden gevraagd. Het begrip 'ernstig tekortkomen aan hun verplichtingen als Belgisch burger' wordt geval per geval beoordeeld door de rechtbanken. In de praktijk wordt geoordeeld dat een veroordeling voor terroristische feiten onder dit begrip valt[20].

28. **Artikel 23/1**, ingevoerd in het WBN in 2012, voorziet in de mogelijkheid voor de strafrechter om – op vordering van het Openbaar Ministerie – de vervallenverklaring uit te spreken in twee gevallen. Ten eerste kan de vervallenverklaring uitgesproken worden in geval van een veroordeling tot een gevangenisstraf van ten minste vijf jaar zonder uitstel voor één van de opgelijste misdrijven. Het gaat

[17] H., Zeghbib, « La binationalité dans les États européens de Méditerranée occidentale » in *La plurinationalité en Méditerranée occidentale*, ed. D. Perrin, Institut de recherches et d'études sur les mondes arabes et musulmans, 2016, https://doi.org/10.4000/books.iremam.3564.

[18] Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking der staatloosheid, gedaan te New York op 30 augustus 1961, en verklaringen in instemmingswet van 10 juni 2014, *BS* 4 november 2014, 84.245. Myria en het FIRM verwelkomen de intentie om de uitzondering van de vervallenverklaring te behouden voor personen die anders staatloos zouden worden. Belangrijk daarbij is dat staatloosheid zowel in feite als in rechte kan bestaan. De invulling van de voorziene uitzondering voor staatlozen moet dan ook een daadwerkelijk en individueel onderzoek inhouden van de concrete situatie van de betrokken persoon.

[19] Zie *infra* inzake het automatische karakter van de vervallenverklaring.

[20] Zie bij wijze van voorbeeld: Brussel (43e k.), 30 november 2017, *Rev. dr. étr.*, n° 195, 2017, p. 550; Brussel (43e k.), 19 december 2019, *J.L.M.B.*, 2020, pp. 1129-1133.

o.a. om ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, bepaalde terroristische misdrijven, mensenhandel en bepaalde misdrijven tegen de staatsveiligheid. Ten tweede kan, meer in het algemeen, de vervallenverklaring worden uitgesproken in geval van een veroordeling tot een gevangenisstraf van ten minste vijf jaar zonder uitstel voor misdrijven waarvan het plegen kennelijk werd vergemakkelijkt door het bezit van de Belgische nationaliteit. Deze vorderingen van het Openbaar Ministerie zijn wel aan een tijdslimiet onderworpen, aangezien de feiten waarvoor men veroordeeld werd gepleegd werden binnen respectievelijk tien en vijf jaar na het verkrijgen van de Belgische nationaliteit. Deze termijn wordt in het huidige wetsvoorstel voor beide opgetrokken naar vijftien jaar.[21]

29. In 2015 werd **artikel 23/2** ingevoegd in het WBN, dat in de mogelijkheid voorziet om de vervallenverklaring uit te spreken bij een veroordeling voor een terroristisch misdrijf zoals opgenomen in het Strafwetboek (titel I*ter* van boek II). Het toepassingsgebied van deze titel I*ter* van het Strafwetboek en bijgevolg de gedragingen die als terroristische misdrijven kunnen worden aangemerkt, werd sinds 2015 herhaaldelijk uitgebreid. Bovendien is de procedure van vervallenverklaring ook hier niet langer onderworpen aan een tijdslimiet. De vervallenverklaring kan onbeperkt in de tijd worden opgelegd.[22]

30. In de praktijk blijkt dat elk van deze bepalingen door elkaar worden toegepast op personen die verdacht worden van het plegen van terroristische daden. Als het Openbaar Ministerie de vervallenverklaring kan vorderen tijdens de strafprocedure, zal men deze vorderen op grond van artikel 23/2 WBN. Als de vervallenverklaring niet gevorderd werd tijdens de strafprocedure, zal artikel 23 WBN worden aangewend als rechtsgrond, om alsnog de vervallenverklaring achteraf te vorderen.[23] Dit leidt tot aanzienlijke verschillen in behandeling tussen de betrokken individuen, met name omdat sommigen recht zullen hebben op een dubbele aanleg, terwijl anderen dat recht niet hebben. De overlappingen en inconsistenties tussen de verschillende bepalingen zijn het voorwerp geweest van menig kritiek.[24]

31. Hoewel het Grondwettelijk Hof dit verschil in behandeling in 2015 verantwoord achtte,[25] heeft de Raad van State in een advies van 2016 over een eerder wetsvoorstel tot wijziging van artikel 23/2 WBN de verschillen in behandeling tussen burgers die vervallen verklaard kunnen worden op grond

[21] Hierover heeft de Franse Grondwettelijke Raad overigens geoordeeld dat het optrekken van de termijn van tien naar vijftien jaar voor de vervallenverklaring van de nationaliteit bij veroordeling voor ernstige feiten *"ne saurait être allongé sans porter une atteinte disproportionnée à l'égalité entre les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance"*. Zie Conseil Const FR. 23 januari 2015, nr. 2014-439 QPC.

[22] Voor een kritische beschouwing van deze wet, zie P. WAUTELET, « Priver les djihadistes de leur nationalité belge : les garde-fous à respecter », *J.T.,* 2015, pp. 183-184; M.-A. BEERNAERT, « Renforcement de l'arsenal anti-terroriste entre symbole et prévention », *J.T.*, 2015, pp. 833-836.

[23] C. MACQ, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Vol. 2021, n°s 2515-2516, pp. 86-89.

[24] B. RENAULD, « Le Code de la nationalité, version 2013 », *Rev. dr. étr.*, 2012, p. 565 ; P. WAUTELET, « La nationalité belge en 2014, l'équilibre enfin trouvé ? », in P. WAUTELET, F. COLLIENNE (dir.), *Droit de l'immigration et de la nationalité : fondamentaux et actualités*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 338.

[25] GwH 17 september 2015, nr. 122/2015. Er dient te worden opgemerkt dat dit arrest kaderde in een specifieke context, rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van de zaak. Dit betekent echter niet dat elk verschil in behandeling gerechtvaardigd is en bijgevolg zou worden aanvaard door het Hof.

van artikel 23, 23/1 en 23/2 WBN ernstig bekritiseerd.[26] De Raad van State betreurde het ontbreken van een wettelijke basis voor dit verschil in behandeling en meende dat "geen van de verklaringen die in de toelichting gegeven worden, lijken immers de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie die uit het voorstel voortvloeit, voldoende te kunnen rechtvaardigen door de verstrenging die dit voorstel inhoudt". Het latere wetsvoorstel van 2019 kreeg een soortgelijk advies.[27]

32. Het huidige wetsvoorstel wordt gemotiveerd door de nood om het procedurele kader rond de intrekking van de nationaliteit te vereenvoudigen, omdat het huidige kader 'te zwaar en moeilijk toepasbaar' zou zijn. Als de vervallenverklaring de regel wordt, moet het Openbaar Ministerie geen afzonderlijke vorderingen meer instellen en zullen diens administratieve lasten worden verlicht.[28]

33. Deze procedurele waarborgen zijn echter essentieel om te garanderen dat de verschillende autoriteiten de opportuniteit en de noodzaak van het uitspreken van de vervallenverklaring onderzoeken.[29] Het wetsvoorstel verklaart niet waarom deze procedurele waarborgen in bepaalde gevallen wel, en in andere gevallen niet zouden moeten worden toegepast. Dit geldt in het bijzonder gelet op het brede gamma aan misdrijven die in aanmerking komen, waardoor het verschil in behandeling onvoldoende kan worden verantwoord door de ernst van de feiten (cf. *infra* 2.4).

34. Bovendien verhinderen deze procedurele waarborgen niet dat men vervallen verklaard wordt van de Belgische nationaliteit, aangezien dergelijke beslissingen ook op dit moment reeds worden genomen binnen het bestaande wettelijke kader. Het Openbaar Ministerie beschikt reeds over de mogelijkheid om de vervallenverklaring alsnog te vorderen indien dit niet voor de strafrechter gebeurde.

35. Het beoogde doel, namelijk het vaker toepassen van de vervallenverklaring van de nationaliteit, lijkt onevenredig aan de verstrenging van de procedurele regeling.

II. Toepassingsgebied *ratione materiae*

36. Het wetsvoorstel voert een fundamenteel andere regeling in dan nu het geval is in het Wetboek van de Belgische nationaliteit. Het toepassingsgebied wordt op verschillende vlakken gevoelig uitgebreid.

37. Ten eerste worden verschillende misdrijven die nu onder artikel 23/1 WBN vallen, overgebracht naar het strengere regime van de automatische vervallenverklaring van artikel 23/2 WBN, zoals mensenhandel en mensensmokkel.

38. Ten tweede worden misdrijven toegevoegd aan artikel 23/2 WBN die momenteel nog niet expliciet vermeld werden als gronden voor vervallenverklaring. Het betreft seksuele misdrijven, lidmaatschap van gewapende groepen of criminele organisaties.

---

[26] Advies van de Raad van State nr. 61.796/2/V van 16 augustus 2017 over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit wat de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit betreft, KAMER, 2016, 8 juli 2016, nr. 54-1968/002.

[27] Advies van de Raad van State nr. 66.664/2 van 18 november 2019 over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde de vervallenverklaring van nationaliteit ingevolge terrorisme mogelijk te maken, KAMER, 2019, 9 juli 2019, nr. 55-68/002.

[28] Wetsvoorstel, p. 5.

[29] Zie ook *infra* inzake het automatische karakter van de vervallenverklaring.

39. Ten derde wordt de strafmaat verlaagd van minimum vijf jaar tot minimum drie jaar gevangenisstraf. De voorwaarde dat men voor een bepaald misdrijf moet veroordeeld zijn "*tot een gevangenisstraf van ten minste vijf jaar zonder uitstel*" wordt vervangen door de voorwaarde dat men moet veroordeeld zijn voor één van de opgesomde misdrijven, voor zover die "*strafbaar worden gesteld met een straf van ten minste niveau 3*".[30] Het nieuwe Strafwetboek voert acht strafniveaus in. Niveau 3 is het derde laagste strafniveau en bestaat uit "*een gevangenisstraf van meer dan drie jaar tot ten hoogste vijf jaar of een behandeling onder vrijheidsberoving van meer dan twee jaar tot ten hoogste vier jaar*".[31]

40. De strafmaat wordt aldus het criterium, en niet langer de veroordeling tot een effectieve gevangenisstraf. Men zou dus (automatisch, cf. *infra*) de nationaliteit verliezen als men veroordeeld wordt voor bepaalde misdrijven waarop een gevangenisstraf van minimum drie jaar staat, ongeacht de (gevangenis)straf die uitgesproken wordt en of dit al dan niet met uitstel is.

41. Tot slot zal de automatische vervallenverklaring uitgesproken worden ongeacht hoe lang de veroordeelde de Belgische nationaliteit al verworven heeft op het moment dat het misdrijf wordt gepleegd. Dit is momenteel enkel het geval voor veroordelingen voor terroristische misdrijven.[32]

42. Deze aanzienlijke uitbreiding van het materieel toepassingsgebied voor de (automatische) vervallenverklaring van de nationaliteit staat op gespannen voet met artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest van de Europese Unie, die het gezinsleven en het privéleven beschermen.[33] Het vergroot immers het aantal situaties waarin iemand de Belgische nationaliteit zou verliezen, wat zeer verstrekkende gevolgen kan hebben voor het privé- en/ of gezinsleven van de betrokkene. Een uitbreiding van de mogelijkheden om dit grondrecht te beperken, is slechts verantwoord als dit in de wet voorzien is (wettigheidsbeginsel), een legitiem doel heeft en noodzakelijk en proportioneel is. Daarnaast moet ook het gelijkheidsbeginsel gerespecteerd worden. Deze elementen worden hieronder besproken.

2.1. Inconsistenties tussen de voorgestelde artikels 23/1 en 23/2 WBN

43. Het wettigheidsbeginsel vereist dat een maatregel die grondrechten beperkt steeds een juridische basis heeft. Die moet voldoende duidelijk zijn, zodat burgers de gevolgen ervan kunnen inschatten.[34] Het wetsvoorstel hevelt enkele misdrijven over van artikel 23/1, §1, 1° WBN (potentiële vervallenverklaring op vordering) naar artikel 23/2, §1, 1° WBN (automatische vervallenverklaring). Het wil voor de rechtsonderhorige duidelijk maken welke bepaling van toepassing is op welk misdrijf.[35] De voorgestelde wijzigingen hebben echter het omgekeerde effect, om volgende redenen:

[30] Wetsvoorstel, p. 10.
[31] Artikel 36, zesde lid, nieuw Strafwetboek (inwerkingtreding op 8 april 2026).
[32] Artikel 23/2 Wetboek van de Belgische nationaliteit.
[33] Zie EHRM 11 oktober 2011, nr. 53124/09, *Genovese t. Malta,* §33; HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, *Rottmann t. Freistaat Bayern*, §55-59. Zie ook *infra*.
[34] EHRM (GK), *Fernández Martínez t. Spanje*, nr. 56030/07, 12 juni 2014, §117.
[35] Wetsvoorstel, p. 6.

- **Verwijzingen naar het huidige en het nieuwe Strafwetboek**

44. Het wetsvoorstel zou pas in werking treden op het moment dat het nieuwe Strafwetboek in werking treedt.[36] De voorgestelde bepaling voor artikel 23/2, §1, 1° WBN verwijst dan ook naar misdrijven uit het nieuwe Strafwetboek. In artikel 23/1, §1, 1° WBN blijven de verwijzingen naar het huidige Strafwetboek echter staan. Niet alleen is dit wetstechnisch niet correct (op het moment van de inwerkingtreding zal het huidige Strafwetboek niet meer van kracht zijn), het creëert ook rechtsonzekerheid. De misdrijven uit het huidige en het nieuwe Strafwetboek zijn immers niet altijd identiek of kunnen verschillende strafmaten hebben. Het verdient dan ook aanbeveling het artikel 23/1, §1, 1° WBN in deze zin aan te passen.

- **Overlappingen tussen artikels 23/1 en 23/2 WBN**

45. Verschillende misdrijven, zoals mensensmokkel en misdrijven tegen de inwendige veiligheid van de Staat, blijven in artikel 23/1, §1, 1° WBN staan, maar worden ook in artikel 23/2, §1, 1° WBN opgenomen. Beide artikels verwijzen naar deze misdrijven, waardoor het voor de rechtsonderhorige onmogelijk is te weten welke bepaling op welke situatie van toepassing is.

2.2. Geen dringende maatschappelijke behoefte

46. Een maatregel die een potentieel ernstige inbreuk vormt op het privé- en/of gezinsleven, moet beantwoorden aan een "dringende maatschappelijke behoefte".[37] Het wetsvoorstel beoogt met de uitbreiding van het toepassingsgebied een wettelijke lacune op te vullen:

> *"Momenteel bestaat al de mogelijkheid om voor terroristische misdrijven veroordeelde daders, mededaders of medeplichtigen de nationaliteit te ontnemen.*
> *Deze mogelijkheid bestaat niet bij veroordelingen voor ernstige misdrijven tegen de openbare orde en veiligheid, zoals genocide, terrorisme, mensenhandel, ernstige seksuele misdrijven en georganiseerde misdaad.*
> *Dit wetsvoorstel beoogt daar een oplossing voor aan te reiken door bij veroordelingen voor ernstige misdrijven tegen de openbare orde en veiligheid de Belgische nationaliteit van rechtswege of via een vordering van het Openbaar Ministerie te ontnemen."*[38]

47. Dit is onjuist. Veroordelingen voor ernstige misdrijven tegen de openbare orde en veiligheid, en specifiek de misdrijven die genoemd worden, kunnen momenteel wel al aanleiding geven tot het vervallen verklaren van de Belgische nationaliteit.

48. Artikel 23/1, §1, 1° WBN voorziet expliciet in de mogelijkheid om de Belgische nationaliteit vervallen te verklaren in geval van veroordelingen voor o.a. genocide en mensenhandel.

49. Ernstige seksuele misdrijven en georganiseerde misdaad staan niet in de lijst van 'zware misdrijven' in artikel 23/1, §1, 1° WBN, maar een veroordeling voor één van deze misdrijven kan evenzeer aanleiding geven tot de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit, omdat ze kunnen beschouwd worden als "*ernstige tekortkomingen aan de verplichtingen als Belgisch burger*" in de zin

[36] Wetsvoorstel, p. 6.
[37] EHRM, *Piechowicz t. Polen*, nr. 20071/07, 17 april 2012, §212.
[38] Wetsvoorstel, p. 1.

van artikel 23, §1, eerste lid, 2° WBN. Uit de rechtspraak volgt dat deze bepaling van toepassing kan zijn op een veroordeling tot een werkstraf wegens opzettelijke slagen en verwondingen of zelfs op feiten die geen aanleiding gaven tot een strafrechtelijke veroordeling.[39] Dit kan dus *a fortiori* het geval zijn voor ernstige misdrijven zoals georganiseerde misdaad en ernstige seksuele misdrijven.

2.3. Een disproportionele uitbreiding van het materieel toepassingsgebied

50. Het wetsvoorstel laat begrijpen dat de ernst van de misdrijven opgenomen in artikel 23/2, §1, 1° WBN verantwoordt dat deze tot een automatische vervallenverklaring leiden. Het toepassingsgebied van die regeling wordt echter zo ver uitgerekt, dat die verantwoording moeilijk standhoudt.

51. Naast misdrijven die met het zwaarste strafniveau 8 worden bestraft, zoals de zwaarste terroristische misdrijven, genocide en misdaden tegen de mensheid, zullen ook misdrijven met veel lagere straffen tot de automatische vervallenverklaring leiden. Zo zou een veroordeling tot drie jaar gevangenisstraf voor bijvoorbeeld voyeurisme,[40] aantasting van de seksuele integriteit[41] of deelname aan een private militie [42] (alle bestraft met niveau 3) op dezelfde manier leiden tot de automatische vervallenverklaring van de nationaliteit als een veroordeling tot een levenslange gevangenisstraf voor een misdaad tegen de mensheid.[43] De strenge, automatische vervallenverklaring toepasbaar maken op veroordelingen voor straffen van niveau 8 (levenslange gevangenisstraf) tot niveau 3 (gevangenisstraf van 3 tot 5 jaar) is disproportioneel.

52. Merk op dat ook de veroordeling tot een effectieve gevangenisstraf niet langer een criterium zou zijn, waardoor zelfs een gevangenisstraf van drie jaar met uitstel tot de vervallenverklaring van de nationaliteit zou leiden, op dezelfde manier als een veroordeling tot een effectieve levenslange gevangenisstraf. Dergelijke uitbreiding, die niet toelaat rekening te houden met alle omstandigheden die aanleiding geven tot een specifieke veroordeling en dus met de ernst van het misdrijf in kwestie, is disproportioneel (zie ook *infra*).

53. Tot slot wordt de maatregel niet uitgebreid naar specifieke misdrijven, maar naar hele hoofdstukken van het nieuwe Strafwetboek met als ondergrens een strafbaarstelling met een straf van niveau 3. Hoewel alle seksuele misdrijven ernstig zijn voor de slachtoffers, zou, doordat de lat zo laag gelegd wordt, de automatische vervallenverklaring toepasbaar zijn op bijna alle seksuele misdrijven, ongeacht de graad van ernst (en dus niet enkel op de "*ernstige*" seksuele misdrijven, zoals het wetsvoorstel voorhoudt). Een dergelijke ongedifferentieerde toepassing van deze zware maatregel is eveneens disproportioneel.

2.4. Een uitbreiding die het gelijkheidsbeginsel schendt

54. Door de uitbreiding van het materiële toepassingsgebied zouden gelijkaardige misdrijven onder verschillende regelingen vallen enerzijds, en anderzijds zouden heel verschillende misdrijven op eenzelfde manier behandeld worden.

[39] Hof van Cassatie 11 april 2024, nr. C.23.0101.N, §§3-4; GwH 7 februari 2018, nr. 16/2018, B.17.3.
[40] Artikel 135 nieuw Strafwetboek.
[41] Artikel 134 nieuw Strafwetboek.
[42] Artikel 395 nieuw Strafwetboek.
[43] Artikel 83 nieuw Strafwetboek.

55. Met de verschillende regimes van artikel 23/2 WBN en artikel 23/1 WBN maakt het wetsvoorstel een onderscheid "*tussen enerzijds misdrijven, zoals genocide, mensenhandel en mensensmokkel, ernstige seksuele misdrijven, terrorisme en georganiseerde misdaad, waarbij het niet uitspreken van de vervallenverklaring de uitzondering is, en anderzijds andere misdrijven waarbij de vervallenverklaring optioneel is en bovendien door het Openbaar Ministerie moet worden gevorderd*".[44] Het merendeel van de misdrijven wordt verplaatst naar de strengere, automatische, regeling van artikel 23/2 WBN.[45] De optionele vervallenverklaring, die gevorderd moet worden door het Openbaar Ministerie, zou enkel nog van toepassing zijn op:

- Misdrijven tegen de Koning;[46]
- Misdrijven tegen de uitwendige veiligheid van de Staat;[47]
- En misdrijven tegen de inwendige veiligheid van de Staat en mensensmokkel[48], als deze misdrijven niet verplaatst zouden worden naar artikel 23/2 WBN.

56. Het wetsvoorstel laat verstaan dat de ernst van de misdrijven opgesomd in artikel 23/2 WBN een strenger, automatisch regime verantwoordt. Echter, noch de strafmaat, noch de aard van de misdrijven in artikel 23/1 kunnen het verschil in behandeling verantwoorden (cf. *supra*).

57. Enerzijds valt het misdrijf 'aanslag op de Koning',[49] dat bestraft wordt met een levenslange gevangenisstraf, onder de mildere, optionele regeling, terwijl bepaalde veroordelingen tot drie jaar gevangenisstraf automatisch tot de vervallenverklaring zouden leiden. Anderzijds vallen misdrijven tegen de uitwendige veiligheid van de Staat onder artikel 23/1 WBN, terwijl de misdrijven tegen de inwendige veiligheid van de Staat[50] onder artikel 23/2 WBN vallen. Het wetsvoorstel geeft geen enkele verantwoording voor deze ongelijke behandeling van vergelijkbare situaties en omgekeerd.[51]

58. Daarnaast wordt de uitzonderlijk strenge regeling van artikel 23/2, §1, 1° WBN op heel verschillende misdrijven toegepast, zowel qua aard als qua strafmaat.

59. Voor sommige specifieke misdrijven kan begrepen worden dat geopteerd wordt voor een gelijke behandeling als voor de zwaarste terroristische misdrijven.[52] Dit is het geval voor ernstige schendingen van internationaal humanitair recht zoals 'genocide' en 'misdaden tegen de mensheid'.[53] Echter, 'oorlogsmisdaden', die momenteel net zoals 'genocide' en 'misdaden tegen de mensheid'

[44] Wetsvoorstel, p. 7.
[45] In de veronderstelling dat het de bedoeling is om de misdrijven die het wetsvoorstel in artikel 23/2, §1, 1° WBN plaatst, maar niet schrapt uit artikel 23/1, §1, 1° WBN (misdrijven tegen de inwendige veiligheid van de Staat en mensensmokkel – zie *supra*) verplaatst zouden worden naar artikel 23/2 WBN.
[46] Artikels 101-112 van het huidige Strafwetboek.
[47] Artikels 113-123*decies* van het huidige Strafwetboek.
[48] Artikels 124-135*quinquies* en 433*quinquies-novies*/1 van het huidige Strafwetboek.
[49] Artikel 101 huidig Strafwetboek.
[50] De misdrijven 'aanslag op en samenspanning tegen de burgerlijke vrede' (artikels 392-295 nieuw Strafwetboek) corresponderen met de misdrijven tegen de inwendige veiligheid van de Staat (artikels 124 en 125 huidig Strafwetboek). Zie concordantietabel in Wetsontwerp tot invoering van Boek II van het Strafwetboek, DOC 55-3518/001, 24 juli 2023, p. 1208.
[51] Zie ook: Advies van de Raad van State nr. 61.796/2/V van 16 augustus 2017 over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit wat de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit betreft, KAMER, 2015-2016, 8 juli 2016, nr. 54-1968/002, p. 7.
[52] Dit doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de automatische aard van die regeling problematisch is (zie *infra*).
[53] Zie ook: Raad van State, afdeling Wetgeving, advies nr. 57.127/AV, 24 maart 2015, p. 13.

onder artikel 23/1, §1, 1° WBN vallen en vergelijkbaar zijn qua aard en qua strafmaat, worden helemaal geschrapt uit de regeling van de vervallenverklaring. Het wetsvoorstel geeft hiervoor geen verantwoording en is daardoor in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

60. O.a. voor seksuele misdrijven, mensensmokkel, mensenhandel, gewapende groepen of criminele organisaties of minder zware terroristische misdrijven, waarvan de meeste met veel lagere straffen worden bestraft, kan niet ingezien worden waarom eenzelfde behandeling als voor de zwaarste terroristische misdrijven en ernstige schendingen van humanitair recht verantwoord kan zijn.[54] Al deze misdrijven kunnen nu al aanleiding geven tot de vervallenverklaring van de nationaliteit (zie *supra*). Ze verschillen sterk qua strafmaat, maar ook qua aard van de zwaarste terroristische misdrijven of ernstige schendingen van internationaal humanitair recht.

61. Zonder redelijke verantwoording voorziet het wetsvoorstel in een ongelijke behandeling van vergelijkbare situaties en omgekeerd. Dit schendt het gelijkheidsbeginsel.

62. Voor ieder misdrijf waarop de strengste regeling inzake vervallenverklaring toegepast wordt, dient afzonderlijk toegelicht te worden:

- In welk opzicht eenzelfde behandeling als voor de zwaarste terroristische misdrijven en ernstige schendingen van internationaal humanitair recht, zoals genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden, verantwoord is;
- In welk opzicht een verschillende behandeling verantwoord is ten aanzien van misdrijven die gelijkaardig zijn qua aard en qua strafmaat en die niet onder dezelfde regeling vallen.

III. Het automatische karakter van de vervallenverklaring

63. Het wetsvoorstel voorziet in een overheveling van de ernstigste misdrijven naar artikel 23/2 WBN, waarbij de vervallenverklaring voortaan automatisch door de rechter uitgesproken wordt. Slechts in uitzonderlijke gevallen, met sterke motivering en mits aanwezigheid van vijf specifieke criteria, kan hiervan worden afgeweken.

64. Een belangrijke nuance in het wetsvoorstel is dat de rechter zich niet automatisch uitspreekt over de vervallenverklaring, maar daarentegen de vervallenverklaring automatisch uitspreekt. De omkering van dit principe vormt een significante inperking van de appreciatiemacht van de rechter. Terwijl de rechter vandaag een afweging kan maken van alle in het geding zijnde belangen om te besluiten tot een vervallenverklaring, zal de rechter op basis van huidig wetsvoorstel deze belangen slechts kunnen meenemen in een beoordeling mits ‘sterke motivering’ én op voorwaarde dat minstens vijf criteria vervuld zijn. Indien deze vijf criteria niet allemaal vervuld zijn, zijn de handen van de rechter gebonden en is deze niet meer in staat om de verschillende elementen eigen aan het individuele geval in rekening te brengen.

65. Dit is bovendien in strijd met de Europeesrechtelijke verplichtingen die op België rusten. Zoals hieronder zal blijken moet de rechter rekening kunnen houden met de individuele omstandigheden van het geval, alvorens te beslissen tot de vervallenverklaring van de nationaliteit. Deze

[54] *Ibid.*, pp. 12-13.

belangenafweging staat op zichzelf en kan niet verzwaard worden met een bijzondere motiveringsplicht (met name 'sterke' motieven). *A fortiori* kan het uitvoeren van deze proportionaliteitstoets eveneens niet afhankelijk gemaakt worden van het voorafgaandelijk vervullen van vijf criteria. Deze kunnen slechts elementen zijn die de rechter meeneemt in diens beoordeling. Er moeten ten slotte ernstige vraagtekens worden geplaatst bij sommige criteria die vooropgesteld worden in het wetsvoorstel.

3.1. De appreciatiemacht van de rechter

66. Het wetsvoorstel voorziet als algemeen principe dat de rechter automatisch de vervallenverklaring moet uitspreken wanneer men een persoon veroordeelt voor bepaalde, aangeduide, misdrijven. Slechts als de rechter wil afwijken van dit algemene principe, wordt hij verplicht om dit (sterk) te motiveren.

67. Het is twijfelachtig of de automatische vervallenverklaring zonder individuele motivering naar Belgisch recht zou kunnen volstaan. Het Grondwettelijk Hof heeft reeds meermaals geoordeeld dat de vervallenverklaring van de nationaliteit een uitzonderingsmaatregel is, waartoe enkel kan worden beslist door een rechtscollege.[55] De regeling zoals voorzien in het wetsvoorstel vormt een significante inperking op de beslissingsvrijheid van de rechter. Naast een nood aan vertrouwen in de rechterlijke macht in een rechtstaat, doet dergelijke regeling afbreuk aan het uitzonderlijke karakter van de vervallenverklaring als maatregel.

68. Ook de Raad van State liet zich in het verleden erg kritisch uit over een verval van de Belgische nationaliteit van rechtswege.[56] Net omdat de vervallenverklaring indirect inbreuken op andere fundamentele rechten kan veroorzaken of mogelijk maken, moet deze maatregel voldoen aan een evenredigheidsvereiste.[57] Naar analogie kan worden verwezen naar een arrest van het Grondwettelijk Hof uit 2005[58] over het automatisch verval van het kiesrecht als onderdeel van burgerlijke en politieke rechten bij een strafrechtelijke veroordeling. Het Grondwettelijk Hof besloot dat het automatische karakter van het verval van het kiesrecht strijdig was met artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien een grondrecht niet op onevenredige wijze kan worden ontzegd en het voorwerp dient uit te maken van een specifieke beslissing.

69. De Raad van State stelde niet enkel dat een rechterlijke tussenkomst noodzakelijk was, maar sprak zich ook uit over de draagwijdte van deze tussenkomst: *"de vervallenverklaring [..] een uitzonderingsmaatregel is die in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie slechts aanvaard kan worden als ze voortvloeit uit een de beslissing van de rechter die bij het nemen van die beslissing rekening heeft kunnen houden met de concrete omstandigheden van elk geval en met de*

[55] GwH 14 mei 2009, nr. 85/2009, B.10; GwH 26 januari 2023, nr. 13/2023, B.13; GwH 7 februari 2018, nr. 16/2018, B.8.2.
[56] Advies van de Raad van State nr. 66.664/2 van 18 november 2019 over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde de vervallenverklaring van nationaliteit ingevolge terrorisme mogelijk te maken, KAMER, 2019, 9 juli 2019, nr. 55-68/002, p. 10.
[57] Advies van de Raad van State nr. 57.127/AV van 24 maart 2015 over een voorontwerp van wet "tot versterking van de strijd tegen het terrorisme", KAMER, 2015-2016, 22 juni 2015, 54-1198/001, p. 22.
[58] GwH 14 december 2005, nr. 187/2005.

internationale verplichtingen die op de Belgische staat rusten" (eigen onderlijning).[59] Als het niet mogelijk wordt gemaakt om rekening te houden met de concrete omstandigheden van het geval, is een regeling onverenigbaar met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie. Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze appreciatiemarge van de rechter wel behouden blijft bij de verwerving van de Belgische nationaliteit.

70. In navolging van het Hof van Justitie van de Europese Unie stelde ook het Belgische Hof van Cassatie dat een vervallenverklaring het principe van proportionaliteit moet respecteren.[60] Als de vervallenverklaring een automatisme wordt is de rechter niet meer in staat om deze noodzakelijke afweging te maken. Bijgevolg zal hij ook niet in staat zijn om het grondwettelijk verankerde principe te respecteren dat vonnissen met redenen moeten worden omkleed, wat wil zeggen dat de betrokken personen moeten kunnen begrijpen waarom een bepaalde beslissing wordt genomen.[61]

71. De regeling zoals voorzien in het wetsvoorstel komt eigenlijk op hetzelfde neer als een vervallenverklaring van rechtswege. Wanneer de beoordelingsvrijheid van een rechter dermate beknot wordt, kan er *de facto* namelijk geen sprake meer zijn van een rechterlijke toetsing. De rechter krijgt een gebonden bevoegdheid om de vervallenverklaring uit te spreken en kan slechts rekening houden met de individuele omstandigheden van het geval wanneer minstens vijf voorwaarden vervuld zijn. Dergelijke regeling is ontoelaatbaar, in die zin dat de rechter in alle gevallen rekening moet kunnen houden met de individuele omstandigheden om de vervallenverklaring al dan niet uit te spreken.

72. Dit geldt in het bijzonder aangezien het wetsvoorstel het toepassingsgebied van de vervallenverklaring erg verruimt. Zoals hoger reeds uiteengezet kan de vervallenverklaring worden uitgesproken ten aanzien van alle Belgen die een dubbele nationaliteit hebben, en dus ook diegenen die de nationaliteit verkregen hebben op basis van geboorte in België uit Belgische ouders. Het gaat bijgevolg ook om personen die zeer stevige banden hebben met België. Bovendien gaat het om uiteenlopende strafrechtelijke feiten, met een uiteenlopende maatschappelijke impact. Voorts gaat het om een erg zware sanctie die in principe permanente gevolgen heeft op grondrechten van het betrokken individu. Doordat het wetsvoorstel zoveel verschillende situaties behelst, en de gevolgen dermate vergaand zijn, is er ook een sterkere noodzaak om beslissingen te kunnen individualiseren, en is het onmogelijk om alle situaties op eenzelfde manier te behandelen. Aangezien het wetsvoorstel (en de rechtspraak) de vervallenverklaring van de nationaliteit ten slotte automatisch verbindt aan het verlies van het verblijfsrecht, zal de rechter ook dat element moeten meenemen in de beoordeling (cf. *infra*).

3.2. Individuele belangenafweging in het Europees recht

73. Vooreerst moet worden opgemerkt dat het internationaal en Europees recht de statelijke soevereiniteit als uitgangspunt neemt in het bepalen van de regels omtrent verwerving, toekenning

[59] Advies van de Raad van State nr. 66.664/2 van 18 november 2019 over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde de vervallenverklaring van nationaliteit ingevolge terrorisme mogelijk te maken, KAMER, 2019, 9 juli 2019, nr. 55-68/002, p. 13.
[60] Cass. 24 april 2019, nr. P.19.0166.F. Zie ook *infra* 3.2.
[61] Art. 149 Gw.

en intrekking van de nationaliteit. De bevoegdheid om te bepalen wie hun onderdanen zijn blijft in beginsel bij de staten zelf.

74. Zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als het Hof van Justitie van de Europese Unie herhalen dit uitgangspunt consequent in hun rechtspraak met betrekking tot het verlies van de nationaliteit.[62] Beide rechtscolleges stellen evenwel een zekere evenredigheidstoets voorop, en dit met het oog op het beschermen van specifieke grondrechten van individuen, conform hun respectievelijke jurisdicties. Deze evenredigheidstoets moet steeds mogelijk zijn, en kan niet afhankelijk worden gemaakt van voorwaarden of een bijzondere motivering. Voorts vormt de individuele motivering van de beslissing een belangrijke procedurele waarborg.

- **Het Hof van Justitie van de Europese Unie**

75. Het recht op Europees burgerschap is vastgelegd in artikel 20 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Dit artikel 20 kent aan iedereen die de nationaliteit van een lidstaat heeft het statuut van burger van de EU toe. Het preciseert bovendien dat dit burgerschap van de EU bovenop het nationaal burgerschap komt en dit niet vervangt.[63]

76. Inzake nationaliteit vereist het Hof van Justitie dat de intrekking van de statelijke nationaliteit, wanneer dit het verlies van het Europees burgerschap tot gevolg heeft, het voorwerp uitmaakt van een individueel onderzoek, waarbij rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de betrokkene in het licht van het Unierecht.[64] Het Hof stelt daarbij uitdrukkelijk dat een besluit waarbij het verlies van het Unieburgerschap definitief wordt slechts om gegronde redenen kan worden genomen.[65]

77. Dit individueel onderzoek gaat meer in het bijzonder om een beoordeling van de situatie van de betrokken persoon en diens gezin om te bepalen of het verlies gevolgen heeft die de “normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven aantasten” op een wijze die onevenredig is met de doelstelling van de wetgever. Het gaat *in concreto* om de verenigbaarheid van het verlies van de nationaliteit met de eerbiediging van het gezins- en familieleven (artikel 7 Handvest van de Grondrechten van de EU), gelezen in samenhang met het hoger belang van het kind (artikel 24, lid 2 Handvest) wanneer er minderjarige kinderen zijn die (on)rechtstreeks geraakt worden door de beslissing.

78. Het Hof van Justitie lijst een reeks gevolgen voor de individuele situatie van de betrokken persoon op die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de autoriteiten en de rechters. Het gaat bijvoorbeeld om het feit dat de persoon beperkingen kan worden opgelegd in het uitoefenen van diens recht op vrij verkeer op het grondgebied van de lidstaten van de EU. Deze beperkingen vormen een obstakel voor het behouden van daadwerkelijke en regelmatige banden met familieleden, verhinderen dat men een professionele activiteit kan uitoefenen of verhinderen dat de persoon in kwestie stappen

[62] Zie bij wijze van voorbeeld HvJ 2 maart 2010, C-135/08, ‘*Rottman/Freistaat Bayern*’; EHRM 5 december 2024, 25491/18 en 27629/18, ‘*El Aroud en B.S./België*’.
[63] C. MACQ, ‘Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité’, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2021/30, n° 2515-2516, p. 71 e.v.
[64] HvJ 2 maart 2010, C-135/08, ‘*Rottman/Freistaat Bayern*’; HvJ 12 maart 2019, C-221/17, ‘*Tjebbes/Minister van Buitenlandse Zaken*’. Zie ook ter bevestiging Cass. 24 april 2019, nr. P.19.0166.F.
[65] HvJ 18 januari 2022, C-118/20, ‘*JY/Wiener Landesregierung*‘.

kan zetten om een dergelijke activiteit uit te oefenen. Eveneens relevant zijn het feit dat de persoon niet in staat is geweest om afstand te doen van de nationaliteit van een derde land, of een ernstig risico op verslechtering van diens veiligheid of vrijheid. Langs de andere kant spelen ook de ernst van het gepleegde misdrijf mee, de periode tussen het verkrijgen van de nationaliteit en de beslissing tot intrekking, en de mogelijkheid om een eerdere nationaliteit terug te krijgen mee. Wanneer er minderjarigen betrokken zijn, moet rekening gehouden worden met omstandigheden waardoor het verlies van de nationaliteit strijdig is met het belang van het kind.[66]

79. Wanneer redenen van openbare orde gebruikt worden als rechtvaardiging van het verlies van het Unieburgerschap, is de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt voorts onvoldoende. Er moet sprake zijn van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving.[67] Dit impliceert dat een loutere veroordeling onvoldoende is, en er gemotiveerd moet worden waarom de feiten inzake openbare orde in het concrete geval het verlies van de nationaliteit met zich meebrengen.

80. Samengevat kan worden gesteld dat de vervallenverklaring van de nationaliteit, wanneer de betrokken persoon geen andere nationaliteit van de Europese Unie bezit en bijgevolg door de vervallenverklaring het Unieburgerschap verliest, enkel kan worden uitgesproken mits inachtname van een evenredigheidstoets die minstens de hierboven opgelijste elementen omvat. Door de rechter te verplichten de vervallenverklaring uit te spreken, in plaats van zich verplicht uit te spreken over de vervallenverklaring, en minimumnormen op te leggen voor een mogelijke afwijking ervan, wordt deze evenredigheidstoets buiten beschouwing gelaten. Indien de vervallenverklaring van de nationaliteit niet evenredig is met de gevolgen ervan voor de betrokken persoon, moet de rechter echter in elke situatie de mogelijkheid hebben om deze niet uit te spreken.

- Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

81. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent het recht op nationaliteit als een onderdeel van het privéleven, zoals beschermd door artikel 8 EVRM.[68] Het is vaste rechtspraak van het Hof dat artikel 8 EVRM geen absoluut recht inhoudt om een bepaalde nationaliteit te verkrijgen of te behouden. Het verlies van de nationaliteit kan echter in bepaalde gevallen wel een inmenging vormen in de rechten onder artikel 8 EVRM, in het bijzonder wanneer dit verlies een arbitrair karakter heeft, waardoor een zekere proportionaliteitstoets zich opdringt.

82. Deze proportionaliteitstoets houdt in dat een inmenging in de grondrechten beschermd door artikel 8 EVRM bij wet moet voorzien zijn, een legitiem doel moet dienen, en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.

83. De vervallenverklaring van de nationaliteit zal in de meeste gevallen een inmenging vormen in het privéleven onder artikel 8 EVRM. Factoren waar het Hof rekening mee houdt zijn onder andere de duur van het verblijf op het grondgebied en de moeilijkheden om na de vervallenverklaring aldaar te

[66] HvJ 12 maart 2019, C-221/17, '*Tjebbes/Minister van Buitenlandse Zaken*'.
[67] HvJ EU, 22 januari 2022, C-118/20, *JY t. Wiener Landesregierung*.
[68] EHRM 11 oktober 2011, 53124/09, '*Genovese/Malta*'.

kunnen blijven. Door de automatische koppeling met het verlies van het verblijfsrecht (zie ook *infra*), zal deze laatste factor quasi altijd aanwezig zijn.

84. De bescherming van de nationale veiligheid en de preventie van strafrechtelijke feiten kan een legitiem doel zijn, zoals het EHRM reeds erkend heeft in geval van terroristische feiten. Hierbij moeten echter de nodige kanttekeningen geplaatst worden (cf. *infra*).

85. Deze (legitieme) overwegingen moeten ten slotte worden afgewogen tegenover de belangen van het betrokken individu. In het kader van deze belangenafweging bevestigde het Hof in een recent arrest tegen België[69] nogmaals dat staten een ruime appreciatiemarge hebben in gevallen van verlies (of vervallenverklaring) van de nationaliteit. Factoren die belangrijk zijn in de proportionaliteitstoets komen veelal neer op een beoordeling of de maatregel al dan niet arbitrair is.

86. Bij de beoordeling of een maatregel arbitrair is, stelt het Europees Hof enkele procedurele waarborgen voorop. Het Hof hecht belang aan het feit dat de maatregel wordt uitgesproken door een rechtbank die volheid van rechtsmacht heeft en waarvan de onafhankelijkheid niet in vraag wordt gesteld. Daarnaast moet er sprake zijn van een adequate rechterlijke toetsing: de betrokken personen moeten daadwerkelijk de mogelijkheid hebben gehad om een debat op tegenspraak te voeren, en de beslissing waarbij men vervallen verklaard wordt van de nationaliteit moet deugdelijk gemotiveerd zijn. Dit houdt in dat de rechter rekening moet kunnen houden met alle elementen die betrekking hebben op het familie- en privéleven van de betrokkene. Relevante factoren die door het Hof worden aangeduid zijn onder meer de concrete omstandigheden van de feiten, de tijdspanne die verstreken is sinds het verkrijgen van de nationaliteit, de banden met het land in kwestie en de gezinssituatie. Ten slotte speelt het feit dat men niet staatloos wordt door de beslissing een rol, alsook de vraag of de betrokken staat gehandeld heeft met zorgvuldigheid en snelheid.[70]

87. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens laat aldus een grote appreciatiemarge voor de lidstaten om te bepalen wanneer de nationaliteit wordt toegekend of verloren gaat. Het Hof legt slechts enkele procedurele waarborgen vast, om te vermijden dat het verlies van de nationaliteit een arbitrair karakter krijgt. Deze waarborgen komen hoofdzakelijk neer op een degelijke rechterlijke toetsing, door een onafhankelijke rechter, waarbij de betrokken personen de gelegenheid moeten hebben om alle relevante elementen van hun privé- en familieleven mee te zien genomen worden in de beoordeling.

88. Een automatisch karakter van de vervallenverklaring van de nationaliteit met omkering van de motiveringsplicht van de rechter, zoals voorzien in het huidige wetsvoorstel, ontneemt net die enige procedurele waarborgen die het Europees Hof vooropstelt. De rechter moet in alle gevallen de mogelijkheid hebben om de betrokken persoon niet vervallen te verklaren van de nationaliteit wanneer dit in strijd is met diens recht op een gezins- en privéleven in het licht van artikel 8 EVRM, zelfs wanneer bepaalde door het wetsvoorstel vooropgestelde criteria niet aanwezig zijn. Een

[69] EHRM 5 december 2024, 25491/18 en 27629/18, '*El Aroud en B.S./België*'.
[70] Zie bvb. EHRM 5 december 2024, 25491/18 en 27629/18, '*El Aroud en B.S./België*'; EHRM 22 december 2020, 43936/18, '*Usmanov/Rusland*'.

beslissing om een persoon vervallen te verklaren van de nationaliteit moet vervolgens steeds gemotiveerd worden in het licht van deze belangenafweging.

3.3. De vijf vooropgestelde minimumcriteria

89. Het wetsvoorstel voorziet vijf elementen die minstens aanwezig moeten zijn om de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit niet uit te spreken:

- Het is mogelijk voor de dader om zich in de Belgische samenleving te herintegreren;
- De dader heeft de vaste wil om zich in de Belgische samenleving te herintegreren en deel te nemen aan deradicaliseringstrajecten;
- Het risico op recidive is beperkt;
- De dader vertoont goed gedrag sinds de feiten;
- De dader erkent het leed dat hij veroorzaakt heeft en de rol die hem ten laste wordt gelegd in het vonnis.

90. Zoals hoger reeds aangehaald[71] kunnen deze criteria niet als minima worden gehanteerd om de rechter de mogelijkheid te bieden de vervallenverklaring niet uit te spreken. De rechter is verplicht om bij elke beslissing tot vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit een afweging te maken van de individuele omstandigheden van het geval en de gevolgen ervan voor het individu. De in het wetsvoorstel vooropgestelde criteria kunnen daarbij hoogstens als elementen dienen die de rechter meeneemt in diens beoordeling, maar kunnen niet gelden als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor het mogen uitvoeren van de noodzakelijke belangenafweging.

91. Voor de volledigheid dient te worden opgemerkt dat de hoven en rechtbanken de meeste van deze elementen nu reeds meenemen in hun overwegingen. In de praktijk blijkt dat volgende factoren vaak doorslaggevend zijn in beslissingen tot vervallenverklaring van de nationaliteit: de ernst van de feiten, de context waarin de feiten gepleegd werden, de ideologische overtuiging van de dader, de evolutie die de dader heeft doorgemaakt sinds de veroordeling, de banden van de betrokkene met België (waarbij bijzonder gewicht wordt gehecht aan de duur van het verblijf en het bezit van de nationaliteit in België) en het hebben van naaste familieleden in België.

92. Daarenboven dienen er vraagtekens te worden geplaatst bij twee van de vooropgestelde criteria, die hiernavolgend zullen worden besproken.

- De dader heeft de vaste wil om zich in de Belgische samenleving te herintegreren en deel te nemen aan deradicaliseringstrajecten

93. Deze voorwaarde lijkt aan elke persoon die veroordeeld wordt voor één van de opgesomde misdrijven (cf. *supra*) een verplichting op te leggen om een deradicaliseringstraject te volgen, wil men een kans behouden om niet vervallen verklaard te worden van de nationaliteit.

[71] §§70-88.

94. De deradicaliseringstrajecten werden in het leven geroepen in het kader van strategische plannen om terrorisme en extremistisch gedachtegoed aan te pakken. Zo geeft de Strategische Nota Extremisme en Terrorisme uit 2021 de volgende definitie van een radicaliseringsproces:

"Een dynamisch proces dat begint met een vervreemding van de samenleving en van het politieke systeem, een groeiende intolerantie ten overstaan van een gedachtegoed dat men niet deelt en de toenemende bereidheid om geweld te aanvaarden als middel om het eigen gedachtegoed op te leggen aan anderen."[72]

95. Huidig wetsvoorstel wenst echter de vervallenverklaring van de nationaliteit uit te breiden naar andere misdrijven dan deze ingegeven door terroristische of extremistische overwegingen. Het lijkt weinig zinvol om een deradicaliseringstraject op te leggen aan een persoon die, bijvoorbeeld, veroordeeld werd wegens voyeurisme (een misdrijf niveau 3 uit boek II titel 3, hoofdstuk 3 nieuw Strafwetboek [art. 135]). De voorgestelde wijziging aan artikel 23/2 WBN laat echter geen ruimte om iemand niet vervallen te verklaren van de nationaliteit indien men niet de 'vaste wil heeft' een deradicaliseringstraject te volgen.

96. Deze voorwaarde lijkt ingegeven door eerdere wetsvoorstellen die uitsluitend terroristische misdrijven tot voorwerp hadden, maar kan niet zonder onderscheid opgelegd worden aan alle door het wetsvoorstel geviseerde misdrijven. Hieraan kan geremedieerd worden indien dit niet als verplichte voorwaarde wordt gesteld, maar slechts een element wordt waar de rechter rekening mee kan houden in de beslissing wanneer het gaat om terroristische misdrijven.

- **De dader erkent het leed dat hij veroorzaakt heeft en de rol die hem ten laste wordt gelegd in het vonnis**

97. Het wetsvoorstel voorziet dat de rechter slechts kan besluiten om de vervallenverklaring niet uit te spreken wanneer de dader diens rol in het gepleegde misdrijf en het berokkende leed erkent. Het wetsvoorstel voorziet ook dat de rechter de vervallenverklaring tegelijk uitspreekt met de veroordeling voor één van de opgelijste misdrijven.

98. De gevolgen van deze bepaling zijn erg verregaand en roepen belangrijke vragen op in het licht van het vermoeden van onschuld en het recht om zichzelf niet te beschuldigen.

99. Het vermoeden van onschuld is voorzien in artikel 6, §2 EVRM. Dit principe houdt in dat een persoon als onschuldig wordt beschouwd zolang de schuld niet bewezen is. Het vermoeden van onschuld houdt onder meer in dat de bewijslast in strafzaken op het Openbaar Ministerie valt.[73]

100. Dit vermoeden van onschuld hangt nauw samen met het recht om te zwijgen en/of zichzelf niet te beschuldigen.[74] Dit recht is vervat in het recht op een eerlijk proces, zoals vastgelegd in artikel 6 EVRM. Ook het Belgische Wetboek van Strafvordering bevat dit principe in artikel 47*bis*, §2, 2) en 3).

[72] OCAD (Strategie T.E.R.), *Strategische nota: extremisme en terrorisme*, s.d., beschikbaar op https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2023/10/Strategische-Nota-Extremisme-en-Terrorisme_WEB.pdf.
[73] EHRM, 16 november 1994, 10590/83, '*Barberà, Messegué en Jabardo/Spanje*', §77.
[74] EHRM 17 december 1996, 19187/91, '*Saunders/VK*', §68.

De bijstand van de advocaat tijdens het verhoor heeft onder meer het toezicht op dit principe expliciet tot doel (art. 47*bis*, §6, 7) Sv.).

101. Het EHRM heeft verduidelijkt dat dit recht om zichzelf niet te beschuldigen geldt voor alle misdrijven in strafzaken, van het moment dat men ondervraagd wordt door de politiediensten tot het strafproces zelf.[75] Het omvat minstens drie verschillende scenario's:

- Wanneer men verplicht is te bekennen onder bedreiging van sancties, waardoor men ofwel bekent, ofwel gesanctioneerd wordt door te weigeren om te bekennen.
- Wanneer fysieke of psychische druk wordt uitgeoefend, veelal in de vorm van een behandeling die strijdig is met artikel 3 EVRM.
- Wanneer de autoriteiten een list gebruiken om informatie te bekomen die men tijdens de gewone ondervraging niet kon bekomen.

102. Ten slotte omvat artikel 6, §3 EVRM ook het recht om zichzelf te verdedigen, al dan niet door middel van een advocaat. De beklaagde moet het recht hebben om diens verdediging te organiseren en alle argumenten aan de rechtbank voor te leggen die men relevant acht voor de uitspraak.[76]

103. In het huidige wetsvoorstel wordt men verplicht diens rol in het misdrijf en het toegebrachte leed te erkennen om de kans te behouden niet vervallen verklaard te worden van de Belgische nationaliteit. Dit is echter moeilijk verenigbaar met bovenvermelde principes uit het strafrecht, die onverkort van toepassing zijn in de strafprocedure die aan de basis ligt van de vervallenverklaring.

104. Een beklaagde moet de mogelijkheid hebben om relevante bewijzen voor te leggen die de rol of daden die hem ten laste worden gelegd weerleggen, nuanceren of beperken. Tegelijk kan geen druk worden uitgeoefend op een beklaagde om zichzelf te beschuldigen of diens recht om te zwijgen in te perken.

105. Aangezien de vervallenverklaring tegelijk met de veroordeling wordt uitgesproken, heeft de betrokken persoon geen mogelijkheid om *post-factum* diens rol in het misdrijf of het toegebrachte leed nog te erkennen. Men zal dus ofwel tijdens de strafprocedure over de hele lijn schuldig moeten pleiten (of zelf een inschatting moeten maken van welke elementen de strafrechter zou weerhouden in het vonnis), ofwel onherroepelijk de kans verliezen om de Belgische nationaliteit te behouden. Dit mechanisme lijkt moeilijk verenigbaar met het recht op een eerlijk proces, de rechten van de verdediging en het recht om zichzelf niet te incrimineren.

106. Er moet in het licht van het voorgaande dan ook zeer voorzichtig worden omgesprongen met het koppelen van een (zelfs civielrechtelijke) sanctie aan het niet-bekennen van een misdrijf (*in casu* het verlies van de kans om de Belgische nationaliteit te behouden). In dat opzicht dringt de vraag zich op of het zelfs aanvaardbaar zou zijn dit aan te duiden als element waar de rechter rekening mee kan houden bij de beslissing tot vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit. De evolutie in het gedrag van de betrokkene speelt vandaag in de praktijk wel een rol bij beslissingen tot vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit. De vervallenverklaring wordt echter meestal niet

[75] EHRM 17 december 1996, 19187/91, '*Saunders/VK*'.
[76] EHRM 10 juli 2012, 58331/09, '*Gregacevic/Kroatië*', §51.

op hetzelfde ogenblik als de veroordeling uitgesproken. In huidig wetsvoorstel zou de vervallenverklaring wel onmiddellijk bij de veroordeling worden uitgesproken. Terwijl schuldinzicht en berouw een positieve factor kunnen zijn in de vraag naar behoud van de Belgische nationaliteit, blijft het erg delicaat om een andere verdedigingsstrategie dan 'schuldig te pleiten' te sanctioneren.

IV. Verblijfsrechtelijke gevolgen en verbod op refoulement

107. Het wetsvoorstel voorziet ten slotte een nieuwe bepaling in het Wetboek van de Belgische nationaliteit, die stelt dat een persoon die de Belgische nationaliteit verliest en tegelijk houder is van een verblijfsrecht, dit verblijfsrecht verliest. In de verblijfswet van 15 december 1980 wordt een nieuw artikel 20/1 ingevoegd, dat stelt dat het verblijfsrecht eveneens vervalt wanneer men vervallen verklaard wordt van de Belgische nationaliteit.

108. Voorafgaand dient te worden opgemerkt dat het automatisch verlies van verblijfsrecht niet consistent is met de bestaande rechtspraak. Reeds in 2019 oordeelde het Hof van Cassatie dat het verkrijgen van de Belgische nationaliteit het voorafgaandelijke verblijfsrecht doet vervallen. Men heeft als Belg geen verblijfsrecht (meer) op grond van de wet van 15 december 1980, maar kan in België verblijven aangezien dit recht inherent deel uitmaakt van het bezit van de Belgische nationaliteit. De vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit heeft voorts geen terugwerkende kracht en plaatst de betrokkene aldus niet terug in de administratieve toestand voorafgaand aan het verkrijgen van de Belgische nationaliteit. [77] Ook de rechtspraak van de Kamer van Inbeschuldigingstelling te Brussel en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ligt in dezelfde lijn.[78]

109. In de praktijk zal het nieuwe artikel 20/1 aldus niets wijzigen aan de huidige situatie: de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit heeft tot gevolg dat men ook het recht verliest om op het Belgische grondgebied te verblijven.

110. De koppeling van de vervallenverklaring van de nationaliteit aan het automatisch verlies van het verblijfsrecht heeft echter een aantal belangrijke gevolgen, die tot op heden niet geadresseerd werden. De rechtspraak heeft slechts een juridisch vacuüm trachten vullen en acht zich niet bevoegd om over deze gevolgen te oordelen, waardoor het aangewezen is dat de wetgever deze leemte opvult.

4.1. Noodzakelijk onderzoek door de (straf)rechter

111. De vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit heeft in de huidige context hoe dan ook tot gevolg dat de betrokken persoon zonder verblijfsrecht eindigt. Dit geldt ongeacht of dit principe wettelijk verankerd wordt, aangezien deze constructie als dusdanig ook consequent door de rechtspraak wordt aangenomen. De persoon in kwestie heeft in de praktijk geen mogelijkheid om het verlies van het verblijfsrecht *an sich* aan te vechten, te betwisten of ongedaan te maken. De enige

[77] Cass. 21 mei 2019, P.19.0428.N.

[78] C. MACQ, 'Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité', *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2021/30, n° 2515-2516, p. 14 en verwijzingen aldaar naar Kamer van Inbeschuldigingstelling, Brussel (10e k. tweetalig), 17 april 2019, nr. 2019/1485, onuitg.; Cass. 23 november 2017, nr. C.16.0538; Cass. 23 november 2017, nr. C.16.0544N.

beslissing die nog afzonderlijk zal genomen worden is een bevel om het grondgebied te verlaten (met inreisverbod).

112. De vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit plaatst de betrokken persoon dan ook onherroepelijk in een situatie waar deze zich onwettig op het Belgische grondgebied bevindt, en bijgevolg in principe geacht wordt te vertrekken, of – bij verblijf in het buitenland – geen mogelijkheid heeft om terug te keren naar België. Daarbij verdient de situatie van personen die onverwijderbaar zijn bijzondere aandacht (cf. *infra*).

113. Een tweede gevolg is dat de betrokken persoon, naast het verblijfsrecht, ook onmiddellijk andere, belangrijke rechten verliest. Zo kan deze persoon in beginsel niet meer werken, zich niet meer aansluiten bij een ziekteverzekering, geen opleidingen meer volgen en geen beroep meer doen op bepaalde sociale rechten.

114. Ten derde heeft het verlies van het verblijfsrecht tot gevolg dat de betrokken persoon het voorwerp kan uitmaken van een verwijderingsmaatregel, al dan niet gekoppeld aan een administratieve detentie met het oog op effectieve verwijdering van het grondgebied. Hoewel een eventuele verwijdering ook in het wetsvoorstel het voorwerp zal uitmaken van een afzonderlijke beslissing, is een belangrijke kanttekening daarbij dat de Europese Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) eigenlijk geen ruimte laat voor de lidstaten om géén terugkeerbesluit uit te vaardigen tegenover een persoon die onwettig op hun grondgebied verblijft.[79] De lidstaten zijn in principe verplicht om of een terugkeerbesluit uit te vaardigen, of een verblijfsrecht te verlenen.

115. Daarnaast zal het in de praktijk ook zeer vaak voorvallen dat men onmiddellijk overgeplaatst wordt van de gevangenis naar een gesloten centrum met het oog op verwijdering. Een beroepsprocedure vanuit administratieve detentie, waarbij de effectieve verwijdering aan de grondrechten van een individu zou worden getoetst, gebeurt niet automatisch en is afhankelijk van de mogelijkheden van de betrokkene om een advocaat te vinden die in staat is de beroepsprocedure te voeren binnen de zeer korte termijnen (in beginsel 5 dagen). Bovendien zal het terugkeerbesluit in beginsel gepaard gaan met een (mogelijk levenslang[80]) inreisverbod.

116. Deze gevolgen vormen potentieel een inbreuk op de fundamentele rechten van een persoon onder artikel 3 of 8 EVRM. Artikel 3 EVRM is daarbij in het bijzonder relevant voor die personen die zich in het buitenland bevinden op het ogenblik dat de vervallenverklaring van de nationaliteit wordt uitgesproken. Zij zullen namelijk in een situatie worden geplaatst waar zij niet kunnen terugkeren naar België en ook niet langer de bescherming van de Belgische autoriteiten kunnen inroepen, ook niet wanneer zij zich in een onveilige of mensonwaardige situatie bevinden.

---

[79] Dit blijkt uit artikel 6 Terugkeerrichtlijn en werd in niet mis te verstane bewoordingen door het Hof van Justitie bevestigd in HvJ 5 november 2014, C-166/13, §§57-62: *"zodra is vastgesteld dat het verblijf illegaal is, de bevoegde nationale autoriteiten [onverminderd de uitzonderingen] een terugkeerbesluit moeten uitvaardigen."; "De vaststelling van een terugkeerbesluit [is] dus het noodzakelijke gevolg van de vaststelling dat betrokkene geen rechtmatig verblijf heeft."*; *"Bijgevolg brengt de in artikel 6, lid 1, van die richtlijn opgenomen verplichting om jegens derdelanders die illegaal op hun grondgebied verblijven een terugkeerbesluit uit te vaardigen na een billijke en transparante procedure [..]."*.

[80] Zie voorontwerp van wet, goedgekeurd door de ministerraad op 7 november 2025, https://news.belgium.be/nl/asiel-en-migratie-levenslang-inreisverbod-voor-terroristen.

117. Door de automatische koppeling met het verlies van het verblijfsrecht zijn deze gevolgen onlosmakelijk verbonden met de vervallenverklaring van de nationaliteit en bijgevolg een realiteit voor eenieder die zich in deze situatie bevindt. Het is dan ook absoluut noodzakelijk dat de rechter die zich uitspreekt over de vervallenverklaring rekening houdt met deze gevolgen, zowel voor diegenen op het grondgebied als diegenen die zich in het buitenland bevinden.

118. Op dit ogenblik is er echter sprake van een deresponsabilisering van de verschillende actoren. Geen enkele rechtbank acht zich bevoegd om zich over deze gevolgen uit te spreken: de strafrechter (of civiele rechter) omdat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen het verlies van de nationaliteit en een effectieve verwijdering en het niet tot hun bevoegdheid behoort[81]; en de administratieve rechter omdat het verblijfsrecht reeds verloren is gegaan bij het verlies van de nationaliteit.[82] Het staat echter wel vast dat de gevolgen van de vervallenverklaring verder gaan dan louter het verlies van de nationaliteit, en dit ongeacht een eventuele latere verwijdering.

119. Hoewel ook het EHRM aanvaardt dat er geen rechtstreeks verband is tussen een uitwijzing en het verlies van de nationaliteit, nemen zowel het EHRM als het Europees Hof van Justitie de situatie van de betrokken persoon wel mee in de noodzakelijke proportionaliteitstoets, inclusief de impact op het gezinsleven en de moeilijkheden om op het grondgebied te verblijven na het verlies van de nationaliteit (cf. *supra*). Indien de rechter geen rekening houdt met deze gevolgen, kan de situatie van de betrokken persoon onmogelijk voldoende worden afgewogen door de rechterlijke macht in het licht van potentiële schendingen van grondrechten. De proportionaliteitstoets die moet worden uitgevoerd (cf. *supra*) is daardoor onvolledig, en bijgevolg ineffectief.

120. Er moet op elk moment een degelijk onderzoek gevoerd worden naar de impact van een beslissing op de grondrechten van de betrokken persoon. Omdat de vervallenverklaring eveneens een impact op een aantal fundamentele rechten tot gevolg heeft, moet dit meegenomen worden door de rechters in de beoordeling van de proportionaliteit van de maatregel. Het verdient aanbeveling om dit in de wetgeving, minstens in de memorie van toelichting, te verduidelijken, om elke verwarring daarover in de praktijk te vermijden.

121. In het andere geval zal die afweging van de in het geding zijnde grondrechten namelijk pas gemaakt worden op het moment van een verwijderingsmaatregel, zoals blijkt uit de verwijzing naar artikel 74/13 van de Verblijfswet. Op dat ogenblik is het in de praktijk echter moeilijk om nog over bepaalde, specifieke, grondrechten in verband met het verblijf te spreken, aangezien het verblijfsrecht reeds is afgenomen, men zich enkel nog zal uitspreken over de rechten die louter betrekking hebben op de verwijdering en de verwijderingsbeslissing vaak gekoppeld zal zijn aan zeer korte termijnen.

[81] Hoewel hier de nodige kanttekeningen bij geplaatst moeten worden, cf. §§113-114.
[82] Zie voetnoot 74; C. MACQ, 'Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité', *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2021/30, n° 2515-2516, pp. 14-16 en 90-91 en verwijzingen aldaar naar Brussel, burgerlijke kamer, 21 januari 2021, nr. 2019/FA/391, onuitg.; Luik 8 januari 2019, nr. 2018/CO/526, onuitg.; Antwerpen 26 juni 2019, nr. C/694/2019, onuitg.

4.2. De bevoegdheid van de strafrechter

122. Op dit ogenblik wordt geen ruimte gelaten om een weloverwogen beslissing te nemen met betrekking tot het verlies van het verblijfsrecht bij de vervallenverklaring van de nationaliteit. Zoals hoger uiteengezet, kan het systeem zoals het nu wordt toegepast en gecodificeerd in het huidige wetsvoorstel echter slechts met respect voor de grondrechten van de betrokken personen bestaan indien de rechter die de vervallenverklaring uitspreekt noodzakelijkerwijze rekening dient te houden met de persoonlijke omstandigheden van het individu, inclusief de gevolgen die het verlies van verblijfsrecht met zich meebrengt. In de huidige regeling zal deze taak dus op de schouders van de strafrechter rusten die de veroordeling voor één van de opgenomen misdrijven uitspreekt.

123. Een ruimere vraag die daarbij moet worden gesteld is of de strafrechter het best geplaatst is om deze laatste specifieke afwegingen op verblijfsrechtelijk vlak te maken. Een oordeel over de gevolgen van het verlies van het verblijfsrecht behoort namelijk noch tot de bevoegdheid van de strafrechter, noch tot diens expertise.

124. Het verdient dan ook aanbeveling om deze beslissing over te laten aan de expertise van enerzijds de Dienst Vreemdelingenzaken en anderzijds de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als gespecialiseerd rechtscollege in graad van beroep. In dat geval zou een persoon die vervallen verklaard wordt van de Belgische nationaliteit moeten kunnen terugvallen op een provisoir verblijfsrecht, waarbij de Dienst Vreemdelingenzaken zich vervolgens zal moeten uitspreken over het behoud of verlies daarvan.

125. De strafrechter zal daardoor in de beoordeling enkel rekening moeten houden met de gevolgen van de vervallenverklaring op zich, zonder eventuele verblijfsrechtelijke gevolgen. Deze laatste zullen vervolgens door de Dienst Vreemdelingenzaken worden afgewogen, waarbij bepaalde administratieve waarborgen, zoals het hoorrecht[83], worden gerespecteerd.

4.3. Bijzondere situatie van personen die voorheen internationale bescherming genoten

126. Het wetsvoorstel breidt het automatisch verlies van verblijfsrecht uit naar personen die voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit internationale bescherming genoten. De Belgische wetgeving voorziet inderdaad dat het internationaal beschermingsstatuut vervalt wanneer de Belgische nationaliteit wordt verworven, in navolging van artikel 45.5 van de Europese Procedurerichtlijn (2013/32/EU)[84].

127. Er kan echter geen abstractie worden gemaakt van het feit dat de betrokken persoon op een gegeven ogenblik een internationale beschermingsnood had. De voormalige internationale

[83] Het recht van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen maakt deel uit van de rechten van de verdediging en is vastgelegd in artikel 41.2 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Zowel het Hof van Justitie als de Raad van State hebben dit aanvaard als algemeen rechtsbeginsel uit het Unierecht, waarbij iemand het recht heeft te worden gehoord in elke procedure die kan leiden tot een administratieve of rechterlijke beslissing die de belangen van een persoon nadelig kan beïnvloeden (zie bvb. RvSt. 15 december 2015, nr. 233.257; RvSt. 7 juni 2018, nr. 241.738).

[84] Dit wordt bevestigd in artikel 66 van de nieuwe Asielprocedureverordening (Verordening 2024/1348) en artikel 12 van de nieuwe Asielnormenverordening (Verordening 2024/1347) uit het EU Asiel- en Migratiepact.

beschermingsstatus vormt dan ook een element dat moet worden meegenomen in de beoordeling van de vervallenverklaring (wanneer dit automatisch het verlies van het verblijfsrecht tot gevolg heeft), aangezien dit een bijzondere kwetsbaarheid vormt van de betrokken persoon.

128. Bovendien zullen deze personen in vele gevallen nog steeds een beschermingsnood hebben op het moment van de vervallenverklaring en daardoor eveneens niet verwijderbaar zijn wegens het verbod op refoulement.

129. Enkel het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen is echter bevoegd om te oordelen of iemand een internationale beschermingsnood heeft, dan wel of iemand uitgesloten of geweigerd dient te worden van deze beschermingsstatus. Het CGVS brengt onmiddellijk ook een advies uit over de mogelijkheid tot het nemen van een eventuele verwijderingsmaatregel wanneer een beslissing tot uitsluiting of intrekking van een beschermingsstatus wordt genomen.[85]

130. De betrokken persoon moet bijgevolg daadwerkelijk in de gelegenheid worden gesteld om een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen. Dit houdt in dat de betrokkene minstens geïnformeerd moet worden over deze mogelijkheid en de gevolgen ervan, en dat een redelijke termijn moet worden toegekend om dit te doen alvorens een verwijderingsmaatregel wordt genomen. Indien de betrokken persoon om welke reden dan ook geen gebruik maakt van deze mogelijkheid om een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen, moet alsnog bijzondere voorzichtigheid aan de dag worden gelegd bij het nemen van een eventuele verwijderingsmaatregel, rekening houdend met de voormalige internationale beschermingsstatus.

4.4. Beginselen van gelijkheid en non-discriminatie

131. Een belangrijke opmerking bij het principe van het automatisch verlies van verblijfsrecht is dat dit een verschillende behandeling voorziet tussen personen die hun verblijfsrecht verliezen na vervallen te zijn verklaard van de nationaliteit, en personen die hun verblijfsrecht verliezen op basis van een beslissing door de Dienst Vreemdelingenzaken.

132. Voor personen die niet de Belgische nationaliteit verwierven blijft de Dienst Vreemdelingenzaken namelijk bevoegd om zich uit te spreken over een eventueel verlies/intrekking van het verblijfsrecht. Daarbij vermeldt de Verblijfswetgeving uitdrukkelijk op welke wijze het begrip 'openbare orde' moet worden ingevuld.[86] In geval van begunstigden van internationale bescherming zal het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen zich bovendien eerst moeten uitspreken over een eventuele intrekking van de beschermingsstatus.[87] Daarbij moet het CGVS een advies uitbrengen over het risico op vervolging en/of onmenselijke behandeling bij effectieve terugkeer naar het land van herkomst.

133. In al deze gevallen wordt het verlies van verblijfsrecht (en/of verlies van de internationale beschermingsstatus) onderzocht door de autoriteiten die bevoegd en gespecialiseerd zijn in

[85] Artikel 52/4, 55/2 en 55/4 Verblijfswet 15 december 1980.
[86] Zie art. 21-24 en 44*bis* e.v. Verblijfswet. Het gedrag moet een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Om als rechtvaardiging te kunnen dienen voor het afnemen van het verblijfsrecht moet een afweging gemaakt worden tussen onder meer de ernst van de inbreuk, de duur van het verblijf, de banden met België en het land van oorsprong, en de gevolgen voor de familieleden.
[87] Zie art. 55/3/1 en 55/4 Verblijfswet.

verblijfsrechtelijke aangelegenheden. Het huidige wetsvoorstel hevelt die bevoegdheid over naar de strafrechter wanneer het gaat om vreemdelingen die op een bepaald moment in hun leven de Belgische nationaliteit hebben verkregen. De strafrechter beschikt echter niet over dezelfde kennis op vlak van verblijfsrecht en kan aldus niet worden geacht alle gevolgen van het verlies van verblijfsrecht even degelijk te kunnen beoordelen.

134. Het teruggeven van deze bevoegdheid aan de gespecialiseerde Dienst Vreemdelingenzaken en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als beroepsinstantie zou een gelijkschakeling bekomen van de behandeling van personen die Belg geworden zijn en deze van personen die niet over de Belgische nationaliteit beschikken. Gelet op de bevoegdheidsverdeling is het namelijk ondenkbaar dat de strafrechter zich voor deze laatste categorie van personen eveneens zou uitspreken over een verlies van het verblijfsrecht wanneer een veroordeling wordt uitgesproken voor zwaarwichtige feiten. Deze laatste categorie zal dus wél steeds een individuele beslissing krijgen van gespecialiseerde diensten, met afweging tussen het risico voor de openbare orde en de gevolgen van het verlies van het verblijfsrecht voor de betrokkene en diens gezin. Deze procedurele waarborgen zoals het hoorrecht of de invulling van het begrip 'openbare orde' als rechtvaardigingsgrond voor het verlies van het verblijfsrecht, worden echter niet voorzien voor die personen die de Belgische nationaliteit hebben verkregen. Op die manier krijgen personen die de nationaliteit niet hebben aangevraagd een gunstigere behandeling ten opzichte van personen met de Belgische nationaliteit, terwijl deze in het algemeen net duurzamer verankerd zijn in de samenleving.

135. Minstens zou een verplichting moeten worden ingevoerd om de betrokken persoon te horen over de vervallenverklaring van de nationaliteit en het verlies van verblijfsrecht indien de vervallenverklaring onderdeel uitmaakt van de strafprocedure, en om advies in te winnen bij de bevoegde autoriteiten over het verlies van de verblijfsstatus van de betrokken persoon.

V. Doeltreffendheid van de maatregel in het licht van het nagestreefde doel

136. Het wetsvoorstel vermeldt dat het niet de bedoeling is om een "mirakeloplossing te bieden die de immer sluimerende dreiging van deze misdrijven zal wegnemen", maar dat het een "noodzakelijk en proportioneel element vormt binnen een bredere, structurele hervorming van het veiligheidsbeleid". Het voegt daaraan toe dat "in het regeerakkoord uitdrukkelijk [werd] bepaald dat werk zou worden gemaakt van een versterkt instrumentarium om de samenleving te beschermen tegen terroristische en andere grootschalige dreigingen en tegen zedenfeiten. Dit voorstel concretiseert die engagementen"[88].

137. Het vervallen verklaren van de nationaliteit, wat leidt tot het verlies van verblijfsrecht met als impliciet doel de verwijdering van het grondgebied (cf. *supra*), sluit aan bij de logica dat men zich tegen het gevaar van de persoon wiens nationaliteit is ingetrokken zou beschermen door hem uit te sluiten en vervolgens te verwijderen.

[88] Wetsvoorstel, p. 3.

138. De doeltreffendheid van deze maatregel in termen van bescherming van de openbare orde wordt verondersteld. De legitimiteit van het veiligheidsdoel en de mogelijkheid van deze maatregel om de samenleving te beschermen tegen terrorisme en andere grootschalige bedreigingen worden dan ook op geen enkel moment in twijfel getrokken. Nochtans roept deze redenering verschillende vragen op.[89]

139. De logica van de bescherming van de openbare orde wordt op het eerste gezicht gerespecteerd, aangezien de bedoeling is het besluit uit te voeren en de persoon van het grondgebied te verwijderen. Het is echter de vraag of een verwijdering van het grondgebied een doeltreffend middel is om bepaalde vormen van criminaliteit te bestrijden, gelet op het transnationale karakter ervan. In die zin vragen sommige auteurs zich af wat het nut is om de dreiging naar een andere staat te verplaatsen, "wetende dat men daarmee het spoor van de betrokkene dreigt te verliezen en anderzijds op geen enkele wijze de voortzetting van de betrokken terroristische of criminele activiteiten, met gemakkelijk grensoverschrijdende gevolgen, zal verhinderen"[90].

140. Bovendien is de realiteit dat de betrokken persoon het grondgebied niet noodzakelijk (duurzaam) zal verlaten.

141. In een recent arrest[91] oordeelde het EHRM dat personen die om redenen van openbare orde zijn uitgezet maar sterke banden hebben met het gastland, na verloop van tijd de mogelijkheid moeten hebben om terug te keren. Volgens dit arrest is het in strijd met het recht op het privéleven (art. 8 EVRM) om iemand die is opgegroeid in een land waaruit hij vervolgens wordt uitgezet om redenen van openbare orde, de mogelijkheid te ontzeggen om na enkele jaren van verbanning terug te keren naar dat land.

142. Volgens deze logica zou een persoon die zijn nationaliteit heeft verloren en sterke banden met België heeft, na een bepaalde periode het recht moeten hebben om naar het Belgische grondgebied terug te keren. Het is in deze context de vraag of men zich daadwerkelijk beschermt tegen een als gevaarlijk beschouwd individu door hem te verwijderen, en geen maatregelen te treffen op vlak van herintegratie in de maatschappij.

143. De vraag of de maatregel nuttig is in de strijd tegen terrorisme stelt zich nog duidelijker in die gevallen waar het onmogelijk is om de persoon in kwestie te verwijderen. Gevallen waarin een persoon die vervallen verklaard wordt van de nationaliteit veroordeeld wordt tot een leven in de illegaliteit zonder dat hij kan worden verwijderd, zijn namelijk niet zeldzaam. In de praktijk botst de verwijdering van personen die veroordeeld zijn voor terroristische daden op tal van obstakels.

144. Ten eerste zijn er obstakels die verband houden met de noodzaak om de eerbiediging van de grondrechten van personen die hun nationaliteit hebben verloren, te waarborgen. Zo kan een

---

[89] In Nederland werden overigens gelijkaardige opmerkingen geformuleerd door de Raad voor de Rechtspraak, zie Raad voor de Rechtspraak, *Advies inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, 12 februari 2015, beschikbaar op https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2015-07-advies-inzake-conceptwetsvoorstel-tot-wijziging-Rijkswet-Nederlanderschap-alttekst.pdf, p. 2.

[90] J-Y. CARLIER et G. RENAUDIERE, « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », J.D.E., 2018, p. 150.

[91] EHRM 12 november 2024, nr. 5199/23, *Sharafane t. Denemarken*. Zie § 48 e.v. en vanaf § 60 de redenering van het Hof over deze kwestie.

verwijdering de betrokken persoon blootstellen aan een risico op onmenselijke of vernederende behandeling of foltering, in strijd met artikel 3 EVRM. Dit risico ('refoulement') is bijzonder groot in geval van uitzetting van personen die veroordeeld zijn voor terroristische daden[92]. Het EHRM herinnert eraan dat artikel 3 EVRM één van de fundamentele waarden van een democratische samenleving vastlegt: "Zelfs in de moeilijkste omstandigheden, zoals de strijd tegen terrorisme en georganiseerde misdaad, verbiedt het Verdrag in absolute termen foltering en onmenselijke of vernederende straffen of behandelingen"[93]. Wanneer er ernstige en gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de persoon tegen wie een verwijderingsbesluit is genomen in het land van bestemming een reëel risico loopt om te worden blootgesteld aan een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM, houdt dit de verplichting in om de betrokken persoon niet naar dat land uit te zetten. Bijzondere waakzaamheid zal in dit licht ook geboden zijn voor de situatie van voormalige begunstigden van internationale bescherming, voor wie er mogelijk nog steeds obstakels bestaan voor verwijdering naar het land van herkomst die verband houden met de aanvankelijke vluchtmotieven.

145. In sommige gevallen kan de beslissing om de betrokkene naar het land van herkomst terug te sturen ook een inbreuk vormen op diens recht op privé- en gezinsleven[94]. Sommige personen die vervallen verklaard worden zullen zeer sterke banden hebben met België omdat zij er geboren zijn of quasi altijd hebben gewoond[95].

146. Ten tweede zijn er ook diplomatieke hindernissen voor de uitvoering van verwijderingsbesluiten tegen personen die als gevaarlijk voor de openbare veiligheid worden beschouwd. Dit was bijvoorbeeld het geval in de zaak van Malika El Aroud, die vervallen verklaard werd van haar Belgische nationaliteit vanwege haar veroordeling voor terroristische activiteiten. Na deze vervallenverklaring werd een verwijderingsbesluit genomen, maar de betrokkene kon nooit worden uitgezet omdat Marokko weigerde mee te werken[96].

147. In dezelfde zin heeft ook Tunesië zich in het verleden terughoudend opgesteld om personen die veroordeeld zijn wegens terroristische misdrijven met de Tunesische nationaliteit (en vervallen van een buitenlandse nationaliteit) terug te nemen[97]. Voormalig president Béji Caid Essebsi verklaarde hierover op 22 januari 2016: "We kunnen niet tolereren dat hersenloze fanatici die zijn opgegroeid in Clichy of Saint-Denis waarden komen bijbrengen die vreemd zijn aan die van Tunesië. Onze cultuur

---

[92] Cf. H. HURPHY, M. AFROUKH, « Éloignement des étrangers terroristes et article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux », *Revue des droits et libertés fondamentales*, 2015, www.revuedlf.com.

[93] EHRM (grote kamer) 28 februari 2008, nr. 37201/06 *Saadi t. Italië*, § 127; EHRM 23 augustus 2016, nr. 59166/12, *J.K. en anderen t. Zweden*, § 79.

[94] Zie o.a. EHRM 19 april 2019, nr. 23887/16, *I.M. t. Zwitserland*; EHRM 12 november 2024, nr. 5199/23, *Sharafane t. Denemarken*.

[95] GwH 18 juli 2019, nr. 112/2019, B.24.10; Zie voor voorbeelden van beslissingen met betrekking tot personen die in België geboren zijn of daar vrijwel altijd hebben gewoond ook C. MACQ, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité », *op. cit.*, p. 85, met verwijzing naar Brussel, 26 april 2019, A.R. n° 2019/1580, onuitg.; Antwerpen, 26 juni 2019, A.R. n° 694/2019, onuitg.; Brussel (43e k.), 19 december 2019, *J.L.M.B.*, 2020, pp. 1129-1133.

[96] Zie "België krijgt 'zwarte weduwe' Malika El Aroud het land niet uit: waarom is mensen zonder papieren uitwijzen zo moeilijk?", interview van 1 maart 2021 met staatssecretaris S. Mahdi, De Afspraak, 2 maart 2021, beschikbaar op www.vrt.be.

[97] Des tensions diplomatiques à cause de la déchéance de la nationalité française », Actu Maroc, 30 oktober 2019, www.actu-maroc.com.

staat mijlenver af van de preken van de imam van Drancy en de islam die in de Franse voorsteden wordt beleden”[98].

148. Het is twijfelachtig of het in het belang van de samenleving is om iemand zijn nationaliteit te ontnemen, wanneer het verlies van verblijfsrecht het automatische gevolg is daarvan, als blijkt dat zij hem niet kan uitzetten. In dat geval komt het intrekken van de nationaliteit neer op het veroordelen van deze persoon tot een clandestien bestaan, zonder enige controle op de risico’s die men zou kunnen vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. De betrokkene, die niet langer ingeschreven staat in België, kan niet langer aan dezelfde controlemaatregelen door de bevoegde instanties worden onderworpen. Bovendien wordt elke toegang tot sociale rechten, zoals het recht op werk, ontzegd, waardoor men veroordeeld wordt tot een leven in de marge van de samenleving, met alle risico’s van dien op vlak van recidive.[99]

149. De risico’s die verbonden zijn aan de marginalisering van personen die vervallen verklaard zijn van de nationaliteit maar niet verwijderd kunnen worden, worden gerelativeerd door de auteurs van het wetsvoorstel. Er wordt benadrukt dat: “dit voorstel deel uitmaakt van een ruimer pakket aan maatregelen. De vrees dat betrokken individuen ‘onder de radar’ zouden verdwijnen is om die reden onterecht: er wordt werk gemaakt van performante databanken op nationaal én Europees niveau, wat een degelijke opvolging toelaat dankzij de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling op verschillende niveaus. Bovendien worden onderhandelingen gevoerd over terugkeerakkoorden die een duurzame oplossing moeten bieden voor personen in illegaal verblijf”.[100]

150. Dezelfde risico’s worden echter als zeer reëel en zorgwekkend beschouwd in het regeerakkoord, waarin staat te lezen dat “illegale, ongecontroleerde migratie niet langer [zal] worden geduld en moet stoppen. Onze samenleving kan dit niet langer dragen. Bovendien is illegale migratie en/of verdwijnen in de illegaliteit allesbehalve bevorderlijk, laat staan menswaardig voor de persoon in kwestie”.[101]

151.

Mensen veroordelen tot illegaliteit en dus tot een leven in de marge van de samenleving brengt risico’s met zich mee. Verschillende studies tonen het verband aan tussen herintegratie en recidive[102]. Door een veroordeelde voor te bereiden op herintegratie en deze goed te herintegreren in de samenleving, kan het risico op recidive worden beperkt. Iemand die zijn nationaliteit heeft verloren en geen verblijfsrecht (en alle daarmee samenhangende rechten) meer heeft, zal niet in staat zijn dat op een zinvolle manier te doen.

---

[98] « Déchéance de nationalité des binationaux : une source de tensions diplomatiques ? », L’Express, 26 oktober 2019, www.lexpress.fr (vrije vertaling).

[99] Ook het OCAD wees overigens op deze risico’s in zijn advies OCAD/2019/244 van 10 december 2019 naar aanleiding van wetsvoorstel 55-0068/001. Er werd onder meer verwezen naar het negatieve effect van het creëren van een tweederangsburger vanuit veiligheidsperspectief, de moeilijkheden om personen veroordeeld voor terroristische feiten uit te zetten naar het land van de andere nationaliteit, de mogelijk voortdurende dreiging van de verwijderde persoon en het feit dat men ook clandestien (en dus ongecontroleerd) kan terugkeren naar België.

[100] Wetsvoorstel, pp. 3-4.

[101] Federaal regeerakkoord 2025-2029, p. 163.

[102] Zie o.a. NATIONS-UNIES, OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Manuel d’introduction pour la Prévention de la Récidive et la Réinsertion Sociale des Délinquants*, New-York, 2013.

Conclusie

152. Het wetsvoorstel voorziet een automatische vervallenverklaring van de nationaliteit voor een hele reeks misdrijven die momenteel nog niet allemaal opgenomen zijn in het WBN, en dit voor alle Belgen die over een dubbele nationaliteit beschikken. Bovendien kunnen voortaan ook Belgische burgers die in België geboren zijn uit Belgische ouders het voorwerp uitmaken van een vervallenverklaring.

153. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat het wetsvoorstel het verschil in behandeling vergroot tussen personen die het voorwerp kunnen uitmaken van een vervallenverklaring en deze die van het toepassingsgebied worden uitgesloten. Door het bestaan van drie verschillende regimes, met telkens drie verschillende procedures, de drastische uitbreiding van het toepassingsgebied *ratione personae* en de inperking van de reeds meermaals noodzakelijk geachte waarborgen, is het twijfelachtig dat het wetsvoorstel in de huidige vorm verenigbaar is met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie.

154. Het wetsvoorstel breidt de vervallenverklaring van de nationaliteit uit tot een gamma nieuwe misdrijven, waarbij bepaalde misdrijven reeds vanaf een gevangenisstraf van drie jaar (inclusief straffen die met uitstel zijn opgelegd) in aanmerking komen voor de vervallenverklaring. Het zonder meer gelijkschakelen van alle geviseerde misdrijven is echter disproportioneel, zowel op vlak van de procedurele verzwaring als voor de rechtvaardiging van de vervallenverklaring op zich.

155. In zover het wetsvoorstel een verplichting voorziet om de vervallenverklaring uit te spreken, eerder dan een verplichting om zich uit te spreken over de vervallenverklaring, lijkt dit strijdig te zijn met de fundamentele en procedurele waarborgen die zowel de Belgische als de Europese rechtscolleges opleggen. Daarnaast kunnen de criteria die vooropgesteld worden hoogstens dienen als elementen waar de rechter rekening mee houdt bij de beoordeling, maar niet gelden als ontvankelijkheidsvoorwaarden voor het maken van die beoordeling. Ten slotte lijkt het aangewezen om bepaalde van deze criteria te herbekijken in het licht van het vermoeden van onschuld en de uitbreiding van het voorstel tot andere misdrijven dan terroristische feiten, genocide of oorlogsmisdaden.

156. Een laatste element uit het wetsvoorstel betreft de codificatie van het automatische verlies van het verblijfsrecht bij de vervallenverklaring van de nationaliteit. Het verlies van verblijfsrecht heeft echter enkele belangrijke gevolgen, op vlak van toegang tot bepaalde sociale rechten, maar ook op vlak van mogelijkheden om in België te blijven, aangezien in beginsel een terugkeerbesluit moet worden uitgevaardigd, al dan niet gepaard gaand met een administratieve detentie. Opdat de noodzakelijke rechterlijke toetsing effectief zou zijn, moeten deze gevolgen van het verlies van het verblijfsrecht in rekening worden gebracht bij de beslissing tot vervallenverklaring, en wordt dit best ook verduidelijkt in de voorgenomen regelgeving.

157. De vraag moet daarbij worden gesteld of de strafrechter het best geplaatst is om deze afweging te maken, rekening houdend met diens gebrek aan bevoegdheid en expertise. Zowel op vlak van bevoegdheidsverdeling als op vlak van procedurele waarborgen en het gelijkheidsbeginsel, verdient het aanbeveling om deze afweging over te laten aan de gespecialiseerde diensten van de Dienst Vreemdelingenzaken en aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Een provisoir verblijfsrecht, waarbij de Dienst Vreemdelingenzaken zich vervolgens zal moeten uitspreken over het behoud of

verlies daarvan, zou deze bezorgdheden kunnen wegnemen. Voor voormalige begunstigden van internationale bescherming moet hoe dan ook in een mogelijkheid voorzien worden hun situatie opnieuw voor te leggen aan het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen alvorens enig terugkeerbesluit zou worden uitgevaardigd.

158. Ten slotte dienen ook vraagtekens te worden geplaatst bij de effectiviteit van de voorziene maatregel in het licht van het nagestreefde doel, namelijk de bescherming van de maatschappij. Daarbij kan geen abstractie worden gemaakt van de realiteit dat bepaalde personen om praktische, diplomatieke of juridische redenen niet verwijderd kunnen worden van het grondgebied. Door het automatisch verlies van verblijfsrecht worden deze personen veroordeeld tot een leven in de marge van de maatschappij, zonder mogelijkheid om zelf in hun levensonderhoud te voorzien. Dit heeft belangrijke gevolgen op vlak van risico op recidive die de veiligheid net kunnen verlagen.