

Advies over wijziging van de Rijkswet op
het Nederlanderschap en tot intrekking
van de Rijkswet van 10 februari 2017

Wetsadvies

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies over wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en tot intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017 (Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en tot intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52)

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, februari 2021

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

■■■■■■■■■■

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

■■■■■■■■■■

1 Inleiding

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) en tot intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) is op 15 december 2020 ter advisering aangeboden aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). De ACVZ brengt hierbij advies uit over het voorstel.

2 Inhoud van het wetsvoorstel

De Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de RWN in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, maakt het mogelijk het Nederlanderschap in te trekken van een Nederlander die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, zonder dat een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling is vereist.¹ De intrekking van het Nederlanderschap vindt plaats in het belang van de nationale veiligheid en heeft als doel legale terugkeer naar Nederland onmogelijk te maken en irreguliere terugkeer te bemoeilijken.² In de Rijkswet is een horizonbepaling opgenomen, waardoor deze bevoegdheid op 1 maart 2022 van rechtswege zal vervallen. Dit wetsvoorstel schrapt die horizonbepaling. Door het schrappen van deze bepaling wordt de bevoegdheid tot intrekking onbeperkt geldend. Aan deze beslissing ligt een evaluatieonderzoek ten grondslag dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is uitgevoerd.³

Daarnaast wordt in het wetsvoorstel gelet op de inmiddels in werking getreden Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) een grondslag gecreëerd voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. In een nieuw hoofdstuk wordt een artikel opgenomen waarin is bepaald dat bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, kunnen worden verwerkt, voor zover dat noodzakelijk is ten behoeve van het nemen van een beslissing als bedoeld in artikel 14, tweede en vierde lid, van de RWN.⁴

¹ Stb. 2017, 52. De ACVZ heeft op 16 februari 2015 over het wetsvoorstel dat ten grondslag ligt aan deze Rijkswet advies uitgebracht: [Advies: Intrekken Nederlanderschap in belang nationale veiligheid | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#).

² Deze bevoegdheid is vastgelegd in artikel 14, vierde lid, RWN. Deze bevoegdheid moet niet worden verward met de in artikel 14, tweede lid, RWN neergelegde bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap na een onherroepelijke veroordeling wegens een in die bepaling genoemd misdrijf.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/10/tk-beleidsreactie-op-wodc-evaluatie-naar-artikel-14-vierde-lid-rwn>.

⁴ Hoofdstuk 7b, artikel 22d RWN.

3 Beoordeling van het wetsvoorstel

Vervallen horizonbepaling

De ACVZ heeft geen overwegende bezwaren tegen het laten vervallen van de horizonbepaling. Het evaluatieonderzoek bevestigt dat intrekking van het Nederlanderschap voorkomt dat polypatride Nederlanders (Nederlanders die ook een andere nationaliteit hebben) die zich in het buitenland bevinden en zich daar hebben aangesloten bij een terroristische organisatie, op legale wijze naar Nederland kunnen terugkeren.⁵ De bevoegdheid, neergelegd in het vierde lid van artikel 14 van de RWN, voldoet daarmee aan het doel waarvoor deze bevoegdheid is ingesteld. De ACVZ acht het op grond van de resultaten van het evaluatieonderzoek aannemelijk dat irreguliere terugkeer door de intrekking van het Nederlanderschap wordt bemoeilijkt. Als gevolg van de intrekking van het Nederlanderschap vervalt het reisdocument dat betrokkenen bezit, zoals een Nederlands paspoort, van rechtswege. Het verval van dit document wordt opgenomen in de Stolen and Lost Travel Document database van Interpol, en in het Schengen Informatiesysteem II. Wanneer het document dat in deze databases is opgenomen wordt gecontroleerd door de grensbewaking, kan het worden ingenomen.⁶ Uit interviews met onder andere het Openbaar Ministerie (OM) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) volgt volgens de onderzoekers dat de betrokken organisaties geen aanwijzingen hebben dat personen na intrekking van het Nederlanderschap via irreguliere weg naar Nederland zijn teruggekeerd.⁷ Aangezien de bepaling niet wordt toegepast als dat leidt tot staatloosheid, kan deze alleen worden ingezet bij polypatride Nederlanders. Dit leidt tot ongelijke behandeling en kan bovendien afbreuk doen aan de effectiviteit van deze intrekkingsgrond in het bevorderen van de nationale veiligheid. Over de effectiviteit van de intrekkingsgrond is nog weinig te zeggen. De bevoegdheid op deze grond is immers pas in 22 gevallen toegepast.⁸ De ACVZ pleit ervoor dat de wetgever de noodzakelijkheid, effectiviteit en verdere implicaties van deze intrekkingsgrond regelmatig evalueert en beveelt aan dit op te nemen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Aanbeveling

Neem in de memorie van toelichting op dat de noodzakelijkheid, effectiviteit en verdere implicaties van deze intrekkingsgrond regelmatig worden geëvalueerd.

⁵ Hiervan uitgezonderd een vrouwelijke uitreiziger die door Turkije is uitgezet naar Nederland. Zie Kamerstukken II 2018/19, 29754, nr. 535.

⁶ Memorie van toelichting, p. 2.

⁷ Evaluatieonderzoek WODC, pagina 57-58 (noot 3).

⁸ In twee zaken heeft de bestuursrechter het besluit tot intrekking vernietigd omdat niet kon worden aangetoond dat betrokkenen op of na 11 maart 2017 waren aangesloten bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie. Om dezelfde reden is in vijf vergelijkbare zaken het besluit tot intrekking ingetrokken. In negen zaken heeft de bestuursrechter het beroep tegen de intrekking ongegrond verklaard. In acht zaken is nog niet op het beroep beslist.

Motivering wetsvoorstel

In de memorie van toelichting wordt onder verwijzing naar de beleidsreactie op het evaluatieonderzoek gesteld dat uit de conclusie van het onderzoek kan worden afgeleid dat het doel van de bevoegdheid, het voorkomen van legale terugkeer en het bemoeilijken van irreguliere terugkeer, is bereikt.⁹ Het laatste deel van deze conclusie is naar het oordeel van de adviescommissie te stellig, omdat de memorie van toelichting ook onderschrijft dat het niet mogelijk is met zekerheid vast te stellen in hoeverre de intrekking van het Nederlanderschap ertoe heeft geleid dat *irreguliere* terugkeer wordt voorkomen.¹⁰ Dat uitvoeringsdiensten geen irreguliere terugkeerders hebben aangetroffen, betekent niet dat het personen niet gelukt is op irreguliere wijze terug te keren. Het bewijs daarvoor bestaat uit de stelling dat (ten tijde van het onderzoek 14) personen elders, dus in het buitenland, verblijven. Gesteld noch gebleken is echter dat de Nederlandse overheid er kennis van heeft waar deze personen zich thans bevinden. De ACVZ acht het wel *aannemelijk* dat ook irreguliere terugkeer wordt bemoeilijkt. Aanbevolen wordt de motivering van het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Aanbeveling

Pas de motivering van het wetsvoorstel aan in lijn met de conclusie uit het onderzoek uitgevoerd in opdracht van het WODC.

Grondslag voor verwerking persoonsgegevens

De ACVZ heeft geen opmerkingen over het opnemen van een wettelijke bevoegdheid in de RWN voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor zover dat noodzakelijk is ten behoeve van het nemen van een beslissing als bedoeld in artikel 14, tweede en vierde lid, van de RWN.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/10/tk-beleidsreactie-op-wodc-evaluatie-naar-artikel-14-vierde-lid-rwn>.

¹⁰ Memorie van toelichting, p. 5.

CM2016 Policy brief on ‘Differential treatment of citizens with dual or multiple nationality and the prohibition of discrimination’

6 December 2020

1. Introduction

Over the past decades strong legal standards against discrimination have been developed both at the international and European levels. The prohibition of discrimination, including on the grounds of racial and ethnic origin, is firmly anchored in legal instruments, including but not limited to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the European Convention on Human Rights (including its Twelfth Protocol), the EU Charter of Fundamental Rights and the EU Racial Equality Directive (2000/43/EC).

Whereas express racial or ethnic discrimination is clearly unlawful, attention must also be paid to rules or practices that do not directly discriminate on the grounds of racial or ethnic origin but that may nevertheless have the effect of putting racial and ethnic minorities at a disadvantage. This policy brief highlights the use of dual nationality as a selection criterion in legislation or administrative practice and the risk that this will negatively affect the equal enjoyment of rights and benefits by citizens of immigrant origin. In several European countries, dual nationals have been subjected to less favourable treatment in legislation or in practice.

One area where this risk is particularly visible is in nationality law. Over the last decade several countries in Western Europe amended their nationality laws in response to so-called homegrown terrorists.¹ New possibilities to withdraw the nationality of citizens who participated in Islamic State or other terrorist organisations were introduced in order to expel or avoid the return of those (ex-)citizens. In most cases these laws, complying with international standards against statelessness, provide that no deprivation is possible if it would result in the person becoming stateless. As a result, the effects of citizenship deprivation are felt only by persons with dual or multiple nationality. Often these dual nationals are citizens of immigrant origin who have lived for a long time (sometimes their whole lives) in the state concerned. On the other hand, ‘single nationals’ who engage in the same terrorist activities may face criminal prosecution but not the withdrawal of their citizenship.

Yet deprivation of nationality is not the only example of dual nationals being treated less favourably than single nationals. Exclusion of dual nationals from certain political functions or from voting rights has been proposed by populist politicians and is present in the national law

¹ On this development see e.g. A. Macklin & R. Bauböck (eds), ‘The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?’, EUI Working Paper RSCAS 2015/14.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

of some countries.² Populist parties have also expressed support for the denaturalisation and expulsion of dual nationals who have been convicted for criminal offenses.³ In 2019, it became known that the Dutch tax authorities had for years used dual nationality as a criterion for withdrawal of child benefits on the ground of suspected fraud or checked income tax returns of dual nationals more strictly than those of single Dutch nationals.⁴ Also, in the 2007 German Bill implementing the Family Reunification Directive 2003/86/EU it was suggested that the exemption of the income requirement in cases of reunification of spouses of German nationals should not always be applied in case of German dual nationals who could be expected to live with their spouse in the country of the other nationality.⁵ This suggestion was hardly compatible with the position of the *Bundesverfassungsgericht* that the additional citizenship may not result in a restriction of the legal effects of German citizenship, particularly their right to reside in Germany.⁶

A 2019 EU Regulation, establishing an EU wide digital database registering the criminal convictions of third-country nationals in a Member State (ECRIS-TCN), provides that the database shall include citizens of the Union who also hold the nationality of a third country.⁷ The dual Union citizens concerned are treated as third-country nationals and, hence, less favourably than single Union citizens.

Where dual nationals are subject to differential treatment, there is a risk that their citizenship will become 'second class' or, in case of withdrawal of nationality, 'conditional citizenship'.⁸ This policy brief aims to establish whether, and to what extent, dual nationals are protected against discrimination on the grounds of nationality and, indirectly, on the grounds of racial or ethnic origin. Paragraph 2 provides background information on the causes and occurrence of dual nationality in Europe. The case of citizenship deprivation of dual nationals convicted for or suspected of terrorist activities is then presented as an example to illustrate how distinctions between single and dual nationals affect citizens of immigrant origin and to explore the debates that have taken place in several states, especially with regard to the potentially discriminatory nature of such measures (paragraphs 3-5). Paragraph 6 analyses

² E.g. The Netherlands, see Kamerstukken 35144 of 18 February 2019. In *Tanase v. Moldova* the ECtHR held a law preventing elected MPs with multiple nationalities from taking seats in Parliament to be disproportionate and in violation of Article 3 of Protocol No. 1, Grand Chamber judgment 27 April 2010, appl. no. 7/08.

³ See for example the 2017 election manifesto of the Dutch Freedom Party (PVV) (<https://www.pvv.nl/visie.html>) and the 2019 election manifesto of the Flemish party Vlaams Belang (<https://www.vlaamsbelang.org/wp-content/uploads/2019/04/programma2019.pdf>, p. 55).

⁴ Autoriteit Persoonsgegevens, *Belastingdienst/Toeslagen, De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*, 17 July 2020.

⁵ "Dies kommt in besondere bei Doppelstaatlern in Bezug auf das Land in Betracht, dessen Staatsangehörigkeit sie neben der deutschen besitzen", Bundestag Drucksache 16/5065, p. 171. For other restrictions in the same bill affecting especially German citizens on non-German descent, see A. Kiessling, 'Die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit', *Der Staat*, 2015, p. 32.

⁶ BVerfG 4 September 2012, point 30, official translation: www.bverwg.de/040912U10C12.12.0

⁷ Article 2 of EU Regulation 2019/816; see Meijers Committee Notes CM1710, https://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1710_note_on_ecris-tcn.pdf and CM1803, https://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1803_letter_libe_1.pdf and J. Bast et al, *Human Rights Challenges to European Migration Policy (REMAP study)*, published online October 2020, p. 108.

⁸ See Kiessling 2015, p. 12, 22 and 32-33.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

legal standards on non-discrimination in relation to dual nationals; these standards are then applied to the case of citizenship deprivation (paragraph 7). Paragraphs 8 and 9 present our conclusions and recommendations. We submit that these findings can be relevant for other less extreme forms of unfavourable treatment of dual nationals.

2. Dual nationality: causes, acceptance and occurrence of dual nationality

During the first post-war decades, dual nationality was considered a problematic exception to the general rule that a person could and should only have close relations with one state and, thus, one nationality. The 1963 Council of Europe Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality reflected this dominant idea. In recent decades, dual nationality has become more acknowledged. In 1990 dual nationality was accepted in 5 out of 18 Western European states and in 2010 in 14 of those 18 states.⁹ In 2020, only Austria and the Netherlands are mutually bound by the rules against dual nationality in the 1963 Convention. The 1997 European Convention, ratified by 13 EU Member States, is the expression of a development to a more liberal position towards multiple nationalities, a recognition of the fact that persons can have legal and emotional relations with more than one country.¹⁰

The main causes of dual nationality are migration, equal treatment of men and women in nationality law (children in mixed marriages acquiring one nationality from their mother and another from their father), integration policies and *ius soli* rules.¹¹ In Germany, since 2000, children of lawfully settled non-German parents acquire German nationality at birth next to the nationality of their parents. The obligation for these German nationals to choose between their two nationalities, once they become of age, was de facto abolished in 2014.¹² In Belgium and the Netherlands, the third generation acquires Belgian or Dutch nationality at birth even if both parents are non-nationals.¹³ Thus those children, generally, are dual nationals at birth. This development is also reflected in the increasing number of exceptions to the rule, still in force in some European states, that applicants for naturalisation have to give up their original nationality. The German Constitutional Court concluded in 2008 that recent changes in the legislation indicated that reduction of dual or multiple nationality got less priority and that private interests in the acquisition or retention of dual nationality got the same weight as the public interest in avoiding dual nationality.¹⁴ Between 2015 and 2018, approximately 60% of those who naturalised in Germany retained their first nationality.¹⁵ In the Netherlands, about

⁹ Y. Harpaz and P. Mateos, 'Strategic citizenship: negotiating membership in the age of dual nationality', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2019, p. 843-857.

¹⁰ See R. Bauböck et al (eds) (2006), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Comparative Analyses*, Amsterdam: Amsterdam University Press; T. Faist (ed.) (2007) *Dual Citizenship in Europe*, Aldershot: Ashgate; D. Thränhardt (2017), *Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland*, Bonn, Fredrich-Ebert-Stiftung, p. 24 and M. Vink, 'The international diffusion of expatriate dual citizenship', *Migration Studies* 2019, p. 362-383, <https://doi.org/10.1093/migration/mnz011>.

¹¹ H.U. Jessurun d'Oliveira, 'De normaliteit van dubbele nationaliteit', *Asiel & Migrantenrecht* 2019, p. 432-440.

¹² Act of 13 November 2014, *Bundesgesetzblatt*. I, p. 1714.

¹³ Art. 3(3) *Rijkswet op het Nederlanderschap*; Art. 11 *Wetboek van de Belgische nationaliteit/Code de la nationalité belge*.

¹⁴ *Bundesverfassungsgericht* 10 April 2008, 14 BVerwGe, 5 C 28.07.

¹⁵ 12. *Lagebericht der Integrationsbeauftragten* (2019) Berlin, *Bundesministerium des Innern*, p. 385.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

65% of those naturalised are dual nationals after naturalisation; 20% automatically loses their previous nationality and 15% actually renounces their previous nationality.¹⁶

Numbers

Data on the number of dual nationals are available for a few countries only. Registration policies vary considerably. In the Netherlands, the registration of dual nationality in the population register was abolished in 2014 because such registration could give rise to discrimination.¹⁷ Of course, the non-registration did not change the legal status of the dual nationals and it is now known that at least the tax authorities continued to illegally register and use information on dual nationality (see paragraph 1). In Germany, registration was introduced in 2015. The previous non-registration obscured among others the dual nationality of hundreds of thousands ethnic Germans (*Aussiedler*) who migrated from Poland, Romania, Russia and Kazakhstan.¹⁸

The number of dual national Dutch in the Netherlands in 2014 was 1.3 million, i.e. 8% of the total population.¹⁹ Their number doubled since 1998. The German Statistical Office in 2015 estimated the total number of German nationals with another nationality living in Germany to be in between 1.7 million and 4.3 million. According to the Office the first number, based on self-reporting in a micro-census, is probably too low and the second number based on the population registration is probably too high.²⁰ In 2010, the number of French citizens with dual nationality was estimated, on the basis of census data, at 3.3 million, i.e. 5% of the total population.²¹ In the 2011 census in England and Wales 0.6 million residents reported to have two passports.²² The actual number of UK nationals with dual nationality most probably is far higher.

Predominantly of immigrant origin

In Germany and the Netherlands, about half of the dual nationals acquire dual nationality at birth and the other half later in life.²³ Considering the four main causes of dual nationality -

¹⁶ G.-R. de Groot & M. Vink (2008), *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht*, Universiteit Maastricht, p. 118 and *Monitor naturalisatie en optie 2014-2017*, The Hague, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018, p. 48-49.

¹⁷ H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Vreemde nationaliteit en de Basisregistratie Personen Hoe lang nog schoorvoeten?', *Asiel & Migrantenrecht* 2016, p. 480-483.

¹⁸ Thränhardt 2017.

¹⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Nederlanders; geslacht, dubbele nationaliteit, 1 januari 1998 – 2014*, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70798ned/table?ts=1602360016541>.

²⁰ Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Mikrozensus 2015*, Fachserie 1, Reihe 2.2., Wiesbaden, p. 17 and Thränhardt 2017, p. 18-20.

²¹ P. Simon (2010), *Trajectoires et Origines, Enquête sur la diversité des populations en France*, Paris: INED/INSEE, p. 117-122 and Le Monde 24 December 2015.

²²

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/adhoc/006277ct06442011censusdualpassportukandirishnationaltocountry>.

²³ Statistisches Bundesamt 2015, CBS 2014.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

birth into a mixed marriage, from naturalised immigrant parents or from non-citizen parents in country with a *ius-soli* system or naturalisation - it is clear that the large majority of dual nationals are of immigrant origin. They are migrants or children of migrants. In countries where the official policy is to avoid dual nationality (e.g. Germany and the Netherlands), exceptions are made for large categories of persons who are not required to denounce their previous nationality at naturalisation, such as refugees, spouses of nationals or for whom renunciation is legally impossible. Due to that last exception almost all Dutch nationals of Moroccan origin are dual nationals. French researchers concluded that 90% of the French dual citizens are immigrants or descendants of immigrants.²⁴ This fact is relevant for answering the legal question whether unfavourable treatment in legislation or government practice which *de iure* or *de facto* can only be applied to dual nationals is compatible with the prohibition of racial or ethnic discrimination. The overwhelming majority of single Dutch, French or German nationals will be ethnic Dutch, French or Germans. They do not run the risk of being deprived of their nationality however outrageous the terrorist acts they committed may be. The overwhelming majority of dual nationals are of immigrant origin and run the risk of being deprived of their nationality if their engagement in terrorist activities is established.

Many dual nationals do not have the option of getting rid of their second nationality since the countries concerned in law or in practice do not allow their nationals to renounce their nationality. Considering their other nationality, according to the official Dutch statistics, in 2014 more than 350,000 Dutch dual nationals were in that position. In the 2015 official estimate 15% of the German dual nationals had the nationality of a country that does not allow voluntary loss of nationality.

3. Recent legislation on withdrawal of nationality in EU Member States in relation to the fight against terrorism

The differences in treatment experienced by dual nationals are well illustrated by the developments in several EU Member States (and the UK) regarding the withdrawal of nationality in relation to the fight against terrorism. Over the past ten years several Member States have introduced or reinforced legislation enabling the revocation of nationality of citizens who are convicted for or believed to have engaged in terrorist activities. These legislative changes were generally spurred by fears of terrorist acts by nationals of EU Member States who sympathize with Islamic State and/or travelled to Syria or Iraq in connection with the group. The table below shows which Member States have enacted legislation with the specific aim of withdrawing the nationality of (suspected) terrorists. With the exception of France, Denmark and the UK, this new ground for withdrawal was introduced quite recently, in or after 2014 when IS started its activities in Syria. In all States but Italy and the UK revocation of nationality is only possible if this will not result in the person concerned becoming stateless. The consequence of this exemption is that only persons with dual (or multiple) nationality can lose their nationality under the relevant provisions.

²⁴ Simon 2010.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

| Country | Year of introduction | Ground for withdrawal | Naturalised citizens only? | Exemption in case of statelessness? | Previous criminal conviction or withdrawal by court |
|-------------|--|---|--|-------------------------------------|---|
| Austria | 2015 ²⁵ | membership of armed organisation abroad | no | yes | no |
| Belgium | 2015 ²⁶ | conviction of min. 5 yrs for terrorist offence(s) | yes (Belgians by birth are exempted) | yes | yes |
| Denmark | 2004 ²⁷ ; 2019 ²⁸ | conviction for crimes against the state, including terrorist offence(s); acts that are seriously detrimental to the country's vital interests | no | yes | court decision not required in case of act seriously detrimental to the country's vital interests ²⁹ |
| Finland | 2019 ³⁰ | conviction of min. 5 yrs for terrorist crime against the vital interests of Finland, or the attempt to participate in such a crime | no | yes | yes |
| France | 1998; 2006 ³¹ | conviction for terrorist offence(s) committed before or within 15 yrs after naturalisation. | yes, until 15 yrs after naturalisation | yes | yes |
| Germany | 2019 ³² | active involvement with terrorist militia abroad | no | yes | no |
| Italy | 2018 ³³ | conviction for terrorist offence(s) | yes | no | yes |
| Netherlands | 2010 ³⁴ ; 2017 ³⁵ | conviction for terrorist offence(s); | no | yes | where citizenship is withdrawn |

²⁵ § 33 (2) *Staatsbürgerschaftsgesetz 1985*.

²⁶ Art. 23/2 *Wetboek van de Belgische nationaliteit/Code de la nationalité belge*.

²⁷ § 8B (1) *Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret*.

²⁸ § 8B (3) *Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret*.

²⁹ Institute on Statelessness and Inclusion, *The World's Stateless. Deprivation of nationality*, March 2020, p. 215-216.

³⁰ Arts 33(a) and 33(b) 359/2003 *Kansalaisuuslaki*. Information for Finland is partly based on the Finnish contribution to the European Migration Network study *Pathways to citizenship for third-country nationals in the EU Member States*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/09_finland_pathways_to_citizenship_2019_en.pdf.

³¹ Arts 25 and 25-1 *Code Civil*. The deprivation ground was introduced in 1998, in 2006 the term within which deprivation can take place was extended to 15 years after naturalisation.

³² § 28 (2) *Staatsangehörigkeitgesetz*.

³³ Art. 10-bis *Legge 5 febbraio 1992, n. 91*.

³⁴ Art. 14 (2) *Rijkswet op het Nederlanderschap*.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

| | | | | | |
|-----------------------|--|---|--|---|---|
| | | membership of armed organisation abroad posing a threat to national security | | | because of membership of an armed organisation, this is done by administrative decision |
| Romania | 1991 ³⁶ | connection to or support for terrorist organisation | yes | no | no |
| United Kingdom | 2006 ³⁷ ; 2014 ³⁸ | withdrawal of citizenship is conducive to the public good; withdrawal conducive to the public good because of behaviour seriously prejudicial to UK's vital interests | yes, where the ground is behaviour seriously prejudicial to the UK's vital interests | yes, unless the ground is behaviour seriously prejudicial to the UK's vital interests and 'there is reasonable ground to believe that another nationality can be obtained'. | no |

Unless otherwise indicated the data presented in this table are taken from the Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT) Database on Modes of Loss of Citizenship (last visited 24 November 2020) or from the report 'Withdrawing nationality as a measure to combat terrorism: a human rights compatible approach?', by the Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Council of Europe Parliamentary Assembly (PACE), Doc. 14790 of 7 January 2019.

From the table it also appears that in some states (Belgium, France and Italy) only naturalised citizens or those who acquired the nationality after birth in another way (declaration or option) can be deprived of their nationality because of terrorist activities. In France, citizens can be deprived of their nationality until 15 years after naturalisation. In Belgium a similar restriction in time (10 years) applied until 2015. In Austria, Denmark, Germany, Finland and the Netherlands, citizens by birth can be deprived of their nationality. This also applies to the revocation ground most used in the UK (conducive to the public good). Four of the six states having the power to revoke the nationality of citizens by birth may take that decision without a previous criminal conviction. A previous conviction is required in Belgium, France and Italy but also in Denmark and Finland.

4. Practice in four EU Member States and the UK

³⁵ Art. 14 (4) *Rijkswet op het Nederlanderschap*.

³⁶ Art. 25 (1)(d) *Legea cetățeniei române*.

³⁷ Art. 40 (2) British Nationality Act.

³⁸ Art. 40 (4A) British Nationality Act.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

Between 1998 and 2020, the provision on *déchéance de nationalité* in Article 25 of the **French** Code Civile was applied to 14 naturalised citizens after a criminal conviction for terrorist activities. Seven withdrawals occurred before 2007; none during the Sarkozy presidency (2007-2012); five in 2015 and one in 2019.³⁹ The 2015 cases concerned five French citizens, four also having Moroccan and one also having Turkish nationality. These cases resulted in the *Ghounid* judgment of the ECtHR in 2020.⁴⁰ A 2016 proposal by president Hollande to expand the possibilities for withdrawal in relation to terrorism was unsuccessful (see paragraph 5).

In **Belgium**, during the decade before the 2015 amendment of the nationality law, less than 10 naturalised Belgian citizens were deprived of the Belgian nationality after a criminal conviction for terrorist acts.⁴¹ The deprivation provision introduced in 2015⁴² was applied during its first years in a few cases only, one concerning the leader of the Sharia4Belgium organisation. In 2019 13 naturalised Belgian citizens were deprived of that nationality after a conviction for terrorist crimes.⁴³

Between April 2016 and November 2019 the **Dutch** minister of Justice withdrew the Dutch nationality of seven persons after a final criminal conviction for terrorist activities.⁴⁴ Four of these persons returned to the country of their other nationality, three of them pending their appeal against the withdrawal decision.⁴⁵ Between September 2017 and July 2020, the minister withdrew the Dutch nationality of another 24 persons on the ground of having participated in a terrorist organisation, for which a final criminal conviction is not required. The decisions in these cases were based either on a criminal conviction in absentia or on information of the national intelligence agency (AIVD).⁴⁶ On the same day, they were declared to be undesirable aliens, which made future presence in the Netherlands a serious criminal offence. All 24 ex-Dutch nationals were outside the Netherlands at the time the decision was made. On the basis of their family names it is assumed that all 24 were Dutch nationals of immigrant origin; 18 were born in the Netherlands, five in Morocco and one in Iraq.⁴⁷

In the 2017 coalition agreement between the CDU/SCU and the SPD in **Germany** it was agreed that a new rule on deprivation of nationality on the ground of active participation in fighting by a terrorist organisation abroad would be introduced. The relevant provision entered into force in November 2019, six months after Islamic State lost its final territory near the border between Syria and Iraq. Retroactive application is not permitted. So far, no deprivation decision has been taken on this new ground.

³⁹ Le Monde 24 October 2019.

⁴⁰ ECtHR 25 June 2020, app.no. 52273/16, *Ghounid and others/France*.

⁴¹ Estimate by Patrick Wautelet in Belga News 29 January 2015.

⁴² P. Wautelet, 'Deprivation of citizenship for 'jihadists'. Analysis of Belgian and French practice and policies of the principle of equal treatment', in: P. Kruiniger (ed.), *Jihad, Islam en Recht. Jihadisme en reacties vanuit het Nederlandse en Belgische recht*, RIMO Vol. 30, 2017, p. 49-74.

⁴³ Minister of Justice Koens in the Parliamentary Commission for Justice on 11 March 2020, <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/html/55/ic136x.html>.

⁴⁴ Art. 14 (2)(b) *Rijkswet op het Nederlanderschap*.

⁴⁵ TK 29 754, nr. 528, letter of the Minister of Justice and Security of 1 November 2019.

⁴⁶ Art. 14 (4) *RWN Rijkswet op het Nederlanderschap*.

⁴⁷ Notices in the official journal *Staatscourant*.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

In the **UK**, the Home Secretary took deprivation decisions in 36 cases on the ground that deprivation was “conducive to the public good” between 2006 and 2015. Under Theresa May, serving as Home Secretary from 2010 to 2016, the number of deprivation decisions increased considerably. From 2010 until February 2020 about 150 British nationals were deprived of their nationality on those grounds.⁴⁸ The available evidence suggests that most of those deprived were citizens originally from Muslim-majority countries. Not all deprivation decisions were taken on terrorism related grounds.⁴⁹

From the above it appears that in Belgium, France, the Netherlands and the UK the provisions on withdrawal are applied in practice, but not in Germany although this may be due to the fact that the provision was only introduced in 2019. The number of withdrawals varies between 14 during three decades in France and 150 over the last ten years in the UK. The available evidence suggests that the new deprivation grounds are applied primarily or almost exclusively to persons who or whose parents originate from majority Muslim countries. For the Netherlands this comes as no surprise as by law only membership of Al Qa’ida, ISIS, Hay’at Tahrir al-Sham and related organisations may result in deprivation of nationality without a final criminal conviction. In the Netherlands, most deprivation decisions were taken in the absence of a final criminal conviction. In the UK, the deprivation ground used in most cases (“conducive to the public good”) is not contingent on a criminal conviction. The recent numbers of withdrawals are far lower than the (tens of) thousands of citizens who were deprived of their nationality before, during or shortly after the Second World War in Nazi-Germany and Vichy-France (concerning Jewish citizens) or in Canada and the USA (concerning citizens of Japanese descent).

5. Political and legal debate in France and Germany

In countries with a history of withdrawal of nationality of specific ethnic groups - Jewish citizens, during the Nazi regime in Germany, and the Vichy government in France - recent proposals introducing new grounds for withdrawal triggered a principled debate. In other countries, such as the UK and the Netherlands, that debate started mainly after the new rules were applied in practice.

Debates in France

The current rules on deprivation of French nationality after a criminal conviction for terrorist acts in Article 25 of the *Code Civil* were introduced in 1996, after the attacks by an Algerian extremist group in Paris and other cities in 1995. This provision applies only to citizens who acquired French nationality later in life (by naturalisation or declaration) and, originally, only during the first 10 years after acquisition of that nationality. The *Conseil Constitutionnel* held in 1996 that born and naturalised French nationals have equal rights, but that different

⁴⁸ House of Commons Briefing Paper 06820 of 9 June 2017 and Secretary of State Sajid Javid in the House of Commons on 20 February 2020, c1485.

⁴⁹ M.J. Gibney, ‘Denationalisation and discrimination’, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46:12 (2020), p. 2551-2568, DOI: [10.1080/1369183X.2018.1561065](https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1561065).

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

treatment of naturalised French was justified considering its limitation in time and the extreme seriousness of the acts committed. Without further reasoning, it stated that the proposal did not violate Article 8 ECHR.⁵⁰ In 2006, the ten years period was extended to 15 years.⁵¹ In 2010, a Bill proposed by President Sarkozy allowing the withdrawal of the French nationality of each person of foreign origin ("*toute personne d'origine étrangère*") who killed a police officer or another public official was rejected in the Senate. In January 2015, the *Conseil Constitutionnel* confirmed its 1996 position on the constitutionality of the rule in the *Code Civil* but added that a further extension of the 15 years term would violate the constitution.⁵²

Shortly after the November 2015 attacks on the *Bataclan*, President Hollande proposed to amend the constitution and the *Code Civil* to enable the deprivation of nationality of born French citizens with a second nationality.⁵³ This proposal received a positive advice from the *Conseil d'Etat* which considered *inter alia* that the proposal did not violate the equality principle. The *Conseil d'Etat* argued that dual nationals could not be compared to single nationals because the latter would become stateless if they were deprived of their French nationality. Also, the proposal would not result in differential treatment of born and naturalised French citizens as the latter could already be deprived of their nationality in case of a conviction for terrorist acts. The *Conseil d'Etat* found that the proposed legislation could result in the loss of EU citizenship or constitute an interference with the right to respect for private life protected by Article 8 ECHR and could therefore be subject to a proportionality assessment by the CJEU or the ECtHR. However, the *Conseil d'Etat* believed that the legislation would be considered proportionate given the very serious nature of the crimes that would lead to citizenship deprivation. The *Conseil d'Etat* did advise the legislator to adapt the proposal to the effect that only the most serious criminal acts would make the perpetrators liable to losing their French citizenship.⁵⁴

The proposal triggered a strong debate between and within political parties and in the media.⁵⁵ The Minister of Justice, Christiane Taubira, herself of immigrant origin, stepped down after the publication of a book in which she criticized the proposed amendments.⁵⁶ Emmanuel Macron, at the time Minister of Economic Affairs, also openly criticized the proposal. The *Assemblée Nationale* and the Senate both amended the proposal and adopted different versions with a simple majority. The proposal was withdrawn in March 2016 after it failed to receive the 3/5 majority required for a constitutional amendment. Thus, the 1996 rule in Article 25 Code Civil with the amendment of 2006 is still in force.

⁵⁰ Decision no. 96-377 of 16 July 1996.

⁵¹ Article 21 of Loi no. 2006-64 of 23 January 2006.

⁵² Décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015. For a critical comment on this decision in English see F.-X. Millet, 'Full-fledged citizens vs. citizens on probation in France. On the Conseil constitutionnel judgment relating to deprivation of nationality', *SIDBlog*, 23 February 2016.

⁵³ Proposal no. 3381 of 23 December 2015

⁵⁴ Advice no. N° 390866 of 11 December 2015.

⁵⁵ P. Weil and J. Lepoutre, *Refusons l'extension de la déchéance de la nationalité!*, *Le Monde*, 3 December 2015; R. Badinter, *La déchéance de la nationalité*, *Le Monde*, 5 February 2016.

⁵⁶ Ch. Taubira (2016) *Murmures à la jeunesse*, Paris: Philippe Rey.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

Recent debate in Germany

In Germany, the debate on the issue has been spurred by the amendment, in 2019, of the *Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG) introducing the possibility to withdraw the German nationality of dual nationals who have been actively involved with terrorist militia abroad (see paragraph 3). The debate has largely taken place in the context of a hearing of experts organised by the Home Affairs Committee (*Ausschuss für Inneres und Heimat*) of the German *Bundestag*.⁵⁷

Arguments against the new ground for loss of German nationality mostly focused on the need to avoid second-class citizenship. Opponents of the new provision have argued that it introduces a difference in treatment between dual and single nationals whereby German citizenship is made conditional for dual nationals only. This conditionality is lifelong as the law does not limit the period during which citizenship can be withdrawn (e.g. up to 15 years after naturalisation, as in the case of France).⁵⁸ It has also been pointed out that most dual nationals in Germany are immigrants or children of immigrants.⁵⁹ Critics have argued that while the new provision may be compatible with international standards against statelessness, this does not mean that it is also compatible with the prohibition of discrimination. These critics put forward that the differential treatment of dual and single nationals is not justified because only dual nationals may be deprived of their German nationality, whereas terrorist acts may be perpetrated by dual and single nationals alike.⁶⁰ Finally, it is recalled that the *Bundesverfassungsgericht* has called for particular prudence to be exercised when distinctions are drawn between different groups of citizens and attention has been drawn to the potentially negative effects of such distinctions on integration.⁶¹

On the other hand, experts arguing **in favour** of the new provision claimed that the distinction between single and dual nationals would not amount to discrimination. They argued that single and dual nationals do not find themselves in relevantly similar situations as the possession of a second nationality constitutes a relevant difference and dual nationals would not become stateless upon withdrawal of their German nationality.⁶² One expert argued that dual nationals can avoid differential treatment by giving up their second nationality.⁶³ It was also submitted that dual nationality does not constitute a suspect discrimination ground under

⁵⁷ Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, *Protokoll der 61. Sitzung vom 24. Juni 2019 (BT-Drucksache 19/61)* available at <https://www.bundestag.de/resource/blob/654804/31c6d1554445463979141f092a7f4159/Protokoll-24-06-2019-data.pdf>.

⁵⁸ K.F. Gärditz & A. Wallrabenstein, 'Staatsangehörigkeit in Geiselnhaft', *Verfassungsblog* 16 June 2019.

⁵⁹ Gärditz & Wallrabenstein 2019.

⁶⁰ Expert opinion by T. Tabbara presented to the Deutscher Bundestag on 24 June 2019, see footnote 57.

⁶¹ Tabbara 2019, referring to BVerfG 116, 24-69.

⁶² Expert opinions by U. Vosgerau and W. Kluth presented to the Deutscher Bundestag on 24 June 2019, see footnote 57.

⁶³ Expert opinion by Ph. Wittmann presented to the Deutscher Bundestag on 24 June 2019, see footnote 57.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

German constitutional law.⁶⁴ With regard to indirect discrimination on the ground of racial or ethnic origin, it has been argued that this is not a problem as the German provision, unlike French law, does not distinguish between German citizens by birth and those who obtained German citizenship through naturalisation.⁶⁵ Finally it was argued that to prohibit differential treatment of single and dual nationals would amount to an absolute prohibition of citizenship deprivation.⁶⁶ For a discussion of these arguments see paragraph 7.

6. International instruments relevant for the lawfulness of differential treatment of citizens with dual or multiple nationality

The focus of this paragraph is on international instruments relevant for our central question: does less favourable treatment of citizens with dual or multiple nationality amount to legally prohibited discrimination?

- European Union

Discrimination on the ground of nationality

Article 21(2) of the EU Charter of Fundamental Rights and Article 18 TFEU both provide that any discrimination on grounds of nationality is prohibited, within the scope of application of the treaties. To date, these prohibitions have been interpreted to apply to situations where a national of one Member State is treated in a discriminatory manner as compared with a national of another Member State. Differentiations between EU citizens and third-country nationals are not covered.⁶⁷ The Court of Justice has not ruled yet on the question whether the provisions also apply to distinctions between single and dual nationals.

Articles 21(2) CFR and 18 TFEU apply to differences in treatment within the scope of application of the treaties. Assuming that distinctions between single and dual nationals are covered, these provisions could apply, for example, in the situation where a dual Dutch-Turkish national moves to Germany from the Netherlands – thus making use of the right to free movement – and faces differential treatment with regard to social security benefits or tax advantages on account of having a second nationality. With regard to the loss of nationality, the CJEU has made it clear that this comes within the scope of EU law when it results in the loss of EU citizenship and the rights attaching thereto.⁶⁸ Assuming that Articles 18 TFEU and 21(2) CFR apply to distinctions between single and dual nationals, they would therefore be applicable in situation where a dual EU-third country national (e.g. French-Moroccan) is deprived of his EU nationality and thereby ceases to be an EU citizen.

⁶⁴ Expert opinion by D. Thym presented to the Deutscher Bundestag on 24 June 2019, see footnote 57.

⁶⁵ D. Thym, 'Bürger zweiter Klasse im Einwanderungsland?', *Die Verwaltung* 52 (2019) 3, p. 423.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ CJEU 4 June 2009, *Vatsouras and Koupatantze*, C-22/08 and C-23/08, EU:C:2009:344, paras 51-52 ; CJEU 7 April 2011, *Francesco Guarnieri & Cie*, C-291/09, EU:C:2011:217, para 20; General Court 20 November 2017, *Udo Voigt v. European Parliament*, T-618/15, EU:T:2017:821, paras 80-81 and General Court 20 November 2017, *Andrei Petrov and others v. European Parliament*, T-452/15, EU:T:2017:822, paras 39-40.

⁶⁸ CJEU (GC) 2 March 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, para 42 and CJEU (GC) 12 March 2019, *Tjebbes and others*, C-221/17, EU:C:2019:189, para 32.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

Discrimination on the ground of racial or ethnic origin

Directive 2000/43 prohibits both direct and indirect discrimination based on racial or ethnic origin in the fields of employment, education, social benefits and the supply of goods, services and housing. Differences in treatment on the basis of nationality are expressly excluded from the scope of the Directive.⁶⁹ However, distinctions between single and dual nationals may be covered if they amount to indirect discrimination on the grounds of racial or ethnic origin.

The EU Court of Justice has given a rather restrictive interpretation of the concept of ethnic origin in Directive 2000/43. In the case of ██████████, the Court held that the concept of indirect ethnic discrimination is only applicable in situations where persons of a particular ethnic origin are put at a disadvantage.⁷⁰ Hence, Directive 2000/43 could cover a distinction between single and dual nationals if the latter are of the same ethnic origin (for example, Dutch-Moroccans) but not if the group of dual nationals consists of persons of mixed ethnic origins (for example British citizens of whom some are of Bangladeshi origin and others of Caribbean origin). As will be discussed below, this narrow understanding of the concept of racial or ethnic origin is at odds with the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR), which accepts that 'ethnic origin' can refer to all persons of foreign ethnic origin.

The material scope of Directive 2000/43 does not cover the acquisition and loss of nationality. Article 21(1) EU Charter of Fundamental Rights also prohibits discrimination on the grounds of *inter alia* racial and ethnic origin; like the other fundamental rights in the Charter the scope of this provision extends to all situations within the scope of EU law.⁷¹ As previously mentioned, the CJEU has held that the withdrawal of the nationality of a Member State falls within the ambit of EU law if it results in the loss of Union citizenship and of the rights attached to that status.⁷² In these situations Member States must have due regard to EU law including the prohibition of racial and ethnic discrimination laid down in the Charter. Finally, when acting with the scope of application of EU law, Member States must also respect the principle of non-discrimination as a general principle of EU law.⁷³ Hence, if dual nationals lose their EU citizenship as a result of citizenship deprivation by a Member State, it must be ascertained that such deprivation is not contrary to the prohibition of racial or ethnic discrimination.

- Council of Europe

Articles 5 and 17 (1) European Convention on Nationality

According to Article 7 of the European Convention on Nationality (ECN), a State Party may provide for the loss of its nationality in case of 'conduct seriously prejudicial to the vital

⁶⁹ Art. 3 (2) Directive 2000/43; see also recital 13.

⁷⁰ CJEU 6 April 2017, *Jyske Finans A/S*, C-668/15, EU:C:2017:278, para 31; see also CJEU 15 November 2018, *Heiko Jonny Maniero*, C-457/17, EU:C:2018:912, para 47.

⁷¹ Article 51 (1) CFR.

⁷² *Rottmann* para 42 and *Tjebbes* para 32.

⁷³ E.g. CJEU 4 June 2015, *P. and S.*, C-579/13, EU:C:2015:369, para 44.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

interests of the State Party', unless the person concerned would thereby become stateless. It follows that deprivation of citizenship on this ground can only take place if the person concerned has dual or multiple nationality. At the same time, the ECN provides that dual nationals are entitled to full citizenship in the state of residence, on an equal footing with mono nationals. This follows from Article 17 (1) ECN which states that 'nationals of a State Party in possession of another nationality shall have, in the territory of the State Party in which they reside, the same rights and duties as other nationals of that State Party'.

As dual nationality is often held by people of migrant origin (see paragraph 2), differential treatment of dual and single nationals often equals indirect differential treatment of racial or ethnic minority groups. Article 5(1) ECN provides that the rules of the States Parties on nationality shall not 'contain distinctions or include any practices which amount to discrimination, including on the grounds of race, colour or national or ethnic origin'. Article 5(2) ECN adds that the States Parties 'shall be guided by the principle of non-discrimination between its nationals', regardless of whether the nationality was obtained at birth or subsequently. The latter provision speaks against laws which provide that only naturalised citizens can be deprived of their citizenship (see further paragraph 7).

Articles 8 and 14 ECHR and Article 1 Twelfth Protocol ECHR

A prohibition of discrimination is included in Articles 14 ECHR and 1 Twelfth Protocol ECHR. Whereas Article 14 applies to differences in treatment falling within the ambit of the substantive rights and freedoms guaranteed in the Convention,⁷⁴ Article 1 Twelfth Protocol is applicable to all the rights set forth in the law of the State Party concerned. The ECtHR has already established that the denial or loss of a nationality can affect the rights protected by the Convention, in particular the right to private and family life (Article 8 ECHR).⁷⁵

The non-discrimination provisions of the ECHR contain open lists of discrimination grounds. The strength of the justification required in cases of presumed discrimination depends on the discrimination ground at stake, as well as the policy area and the right at issue. In a number of cases concerning equal treatment of long-term resident non-nationals, the ECtHR decided that differences in treatment based exclusively on nationality require 'very weighty reasons' in order to be justified.⁷⁶ It has not explained the reasons for this strict test, which makes it difficult to establish whether the same standard applies to differences in treatment between single and dual nationals. We submit that the application of the 'very weighty reasons' test would be justified at least in situations where the dual national has strong ties to the respondent state and is, in that respect, in a comparable position to the majority of single nationals.

⁷⁴ E.g. *Carson and others/ United Kingdom*, ECtHR 16 March 2010, app.no. 42184/05, para 63.

⁷⁵ Notably *Genovese/Malta*, ECtHR 11 October 2011, app.no. 53124/09, para 30; *Ramadan/Malta*, ECtHR 21 June 2016, app.no. 76136/12, paras 84-85; *Ghoumid and others/France*, ECtHR 25 June 2020, app. nos 52273/16 etc, para 43.

⁷⁶ E.g. *Gaygusuz/Austria*, ECtHR 16 September 1996, app.no. 17371/90, para 42; *Andrejeva/Latvia*, ECtHR (GC) 18 February 2009, app.no. 55707/00, para 87; *Ribač/Slovenia*, ECtHR 5 December 2017, app.no. 57101/10, para 53.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

Moreover, in *Bah v. the United Kingdom*, the ECtHR explained that a difference in treatment requires a stronger justification if it is based on a characteristic over which the person involved had no choice.⁷⁷ This suggests that differential treatment of dual nationals would be subject to strict scrutiny, at least where the person concerned is unable to renounce his or her second nationality. The ECtHR's acknowledgment that the denial or loss of a nationality can affect a person's private and/or family life also means that it may not be proportionate to expect dual nationals to give up one of their nationalities (if at all possible) to avoid differential treatment.

The ECtHR has accepted that the prohibition of discrimination in Articles 14 and 1 Twelfth Protocol ECHR also covers indirect discrimination.⁷⁸ In the case of *Biao v. Denmark*, the ECtHR Grand Chamber found that the Danish legislation on family reunification indirectly discriminated against Danish citizens of foreign ethnic origin.⁷⁹ This judgment confirms that (indirect) discrimination against citizens of migrant origin is considered by the Court as a form of ethnic discrimination, which can only be justified by very weighty reasons.⁸⁰

In the case of *K2 v. United Kingdom*, concerning a British/Sudanese dual national who was deprived of his British citizenship, the applicant complained under Article 14 ECHR that he was treated differently from British citizens who did not hold a second nationality. This complaint was dismissed on procedural grounds.⁸¹

In the recent judgment in *██████████ and others v. France*, the ECtHR decided complaints concerning violations of Article 8 ECHR and Article 4 of Protocol 7 (ne bis in idem) brought by five former French citizens, whose nationality was withdrawn in 2015 following convictions for terrorist offences.⁸² Although all applicants had been treated differently as dual nationals (four also held Moroccan and one Turkish nationality) and as French citizens by naturalisation, their complaints did not concern Article 14 ECHR. Still, the reasoning of the ECtHR regarding the right to private life contains several elements that may also be relevant in relation to the prohibition of discrimination. The ECtHR found that the deprivation of citizenship did not have disproportionate consequences for the private life of the applicants. In reaching this conclusion, it took into account that the applicants were allowed to remain in France – at least for the time being - and that they would have appropriate remedies against an eventual deportation order. It also took into account that some of the applicants had recently acquired French nationality when they committed the offences, whereas others acquired French nationality while involved in a criminal conspiracy to commit terrorist violence. The Court confirmed its standing case law that terrorist violence constitutes in itself a serious threat to human rights. It did not condemn the fact that the decision to deprive the applicants of their citizenship was taken eight years after they were convicted and 11 years after the last offences had been committed.

⁷⁷ *Bah/United Kingdom*, ECtHR 27 September 2011, app.no. 56328/07, para 47.

⁷⁸ *D.H. and others/Czech Republic*, ECtHR (GC) 13 November 2007, app.no. 57325/00, para 175.

⁷⁹ *Biao/Denmark*, ECtHR (GC) 24 May 2016, app.no. 38590/10.

⁸⁰ *Biao/Denmark*, para 114.

⁸¹ *K2/United Kingdom*, ECtHR (dec.) 7 February 2017, app.no. 42387/13, paras 68-70.

⁸² *Ghoumid and others/France*, ECtHR 25 June 2020, app.no. 52273/16.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

- United Nations

UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) defines racial discrimination in Article 1(1) as ‘any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life’. The Convention does not apply to distinctions between citizens and non-citizens, nor does it concern the laws of the States Parties concerning nationality, citizenship or naturalisation (Articles 1(2) and (3) CERD). However, provisions concerning nationality, citizenship or nationality may not discriminate ‘against any particular nationality’. The terms ‘purpose or effect’ in Article 1(1) CERD make it clear that the Convention prohibits both direct and indirect racial discrimination. Article 5 CERD lists the material scope of the Convention: the prohibition of racial discrimination applies in respect of civil, political and socio-economic rights, including the right to a nationality (Art. 5(d)(iii)). In Article 2(1), the State Parties undertake to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions and to ensure that all public authorities and public institutions, national and local, shall act in conformity with this obligation, and to amend, rescind or nullify any laws and regulations which have the effect of creating or perpetuating racial discrimination wherever it exists.

In a general recommendation on the position of non-citizens, the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD Committee) has made it clear that differentiations based on a lack of citizenship status should not be used to undermine the prohibition of racial discrimination.⁸³ It would be in line with the purpose of the CERD to consider that the same applies with regard to differentiations between single and dual nationals. In the recommendation, the CERD Committee considers that ‘differential treatment based on citizenship or immigration status will constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged in the light of the objectives and purpose of the Convention, are not applied pursuant to a legitimate aim, and are not proportional to the achievement of this aim’.⁸⁴ States Parties are also urged to ensure that measures taken in the fight against terrorism, as well as measures to deprive citizens of their nationality, must be taken without discrimination on the basis of race, colour, descent or national or ethnic origin.⁸⁵

The UN Special rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance has equally drawn attention to racial discrimination in the context of citizenship, nationality and immigration status.⁸⁶ The Special Rapporteur points out

⁸³ CERD Committee, *General recommendation 30 on discrimination of non-citizens*, para 2.

⁸⁴ *Idem*, para 4.

⁸⁵ *Idem*, paras 10 and 14.

⁸⁶ *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance to the Human Rights Council at its 38th session*, 25 April 2018 (A/HRC/38/52).

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

that racial and ethnic minority groups are often excluded from the enjoyment of human rights on account of their citizenship or immigration status, and that such exclusion violates international human rights law.⁸⁷ Regarding deprivation of nationality, the Special Rapporteur recalls that access to citizenship and immigration status has historically been used by States to discriminate against marginalised groups, and that ‘institutional and indirect discrimination based on race, colour, ethnicity and religion’ continues also in the absence of explicitly discriminatory policies.⁸⁸ However, the Rapporteur notes that ‘Law, policies and practices that disproportionately exclude or have a negative impact on a particular racial, ethnic or national group should also be considered as a breach of the prohibition of racial discrimination’.⁸⁹ Finally the Rapporteur observes that concerns over national security and threats of terrorism typically fuel racially discriminatory policies, including on citizenship withdrawal.⁹⁰

In October 2018, the Special Rapporteur sent an amicus brief to the Dutch Immigration and Naturalisation Service in the case of a dual citizen whose Dutch nationality had been withdrawn after he travelled to Syria and joined a terrorist organisation.⁹¹ The Special Rapporteur took the stance that the Dutch policy of differentiating between single and dual nationals when withdrawing citizenship in response to alleged terrorist activities violates international human rights law, including Article 5(d)(iii) CERD and Article 26 ICCPR. According to the letter, such differentiation is discriminatory as it creates unequal, less secure citizenship for dual nationals.⁹² The Rapporteur observed that the differentiation between single and dual nationals is not required in order to protect single nationals against statelessness, as the sanctions applicable to single nationals could be equally applied to dual nationals.⁹³ Lastly, the Special Rapporteur considered that the Dutch legislation on citizenship deprivation was indirectly racially discriminatory, because Dutch citizens of Moroccan or Turkish national origin are overrepresented amongst those with dual nationality.

The Special Rapporteur repeated this position in the report on her 2019 visit to the Netherlands: ‘Although being neutral on the face of it, the Netherlands citizenship-stripping legislation, policies and procedures apply only to citizens with dual nationality and therefore disproportionately affect Netherlanders of Moroccan and Turkish descent. Because of its limited applicability, citizenship-stripping legislation in the Netherlands aggravates stereotypes of terrorism by associating terrorism with people of certain ethnic and national origins. The associated policies and their effects are incompatible with international human rights principles of equality and non-discrimination.’⁹⁴

⁸⁷ *Idem*, paras 6-11.

⁸⁸ *Idem*, para 11.

⁸⁹ *Idem*, para 27.

⁹⁰ *Idem*, para 57.

⁹¹ *Amicus brief presented by the UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance to the Dutch Immigration and Naturalisation Service*, 23 October 2018, www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/SR/Amicus/DutchImmigration_Amicus.pdf.

⁹² *Idem*, para 39.

⁹³ *Idem*, para 40.

⁹⁴ *Report of a Visit to the Netherlands*, 2 July 2020, A/HRC/44/57/Add2, par. 60 at p. 12.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

Lastly, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has warned in its Guidelines on Statelessness that ‘States should take steps to ensure that the practical effect of withdrawal of nationality is not that certain groups (e.g. ethnic or religious minorities) are disproportionately affected [...]’.⁹⁵ The UNHCR stressed that compliance with standards against statelessness alone is not enough and that states should equally respect the prohibition of discrimination.⁹⁶

Summary

This paragraph has analysed guarantees against discrimination at the levels of the EU, the Council of Europe and the United Nations. Discrimination on the grounds of nationality is prohibited both in EU law (Art. 21(2) CFR) and under the ECHR. These provisions can be interpreted to cover distinctions between single and dual nationals. Distinctions between single and dual nationals can also amount to indirect discrimination on the grounds of racial or ethnic origin as prohibited under the ECHR and the CERD. It follows from ECtHR case law (*██████ v. Denmark*) that this will be the case where distinctions between citizens predominantly affect citizens of foreign ethnic origin. Such distinctions require very weighty reasons in order to be justified. The UN Special Rapporteur on Racism has explicitly qualified the Dutch policy on denationalisation of (suspected) terrorists, which applies only to dual nationals, as a form of racial discrimination incompatible with the CERD.

7. Citizenship deprivation of dual nationals in the light of the prohibition of (racial and ethnic) discrimination

As mentioned in the introduction, this policy brief originates in the concern that differential treatment of dual nationals undermines equal citizenship and results in *de facto* discrimination on the grounds of racial or ethnic origin. Paragraphs 3 to 5 elaborated on current practices of citizenship deprivation in relation to terrorism, which presently constitute an important source of inequality for persons with dual or multiple nationality. Although persons who are deprived of their citizenship on this ground constitute only a very small group of the population of the countries concerned, the act of citizenship deprivation has far-reaching consequences and is likely to send a powerful signal to a much larger group of dual nationals that their citizenship is not secure.

In paragraph 6 we assessed to what extent existing legal provisions on non-discrimination apply to situations of differential treatment of single and dual nationals as well as to indirect forms of racial and ethnic discrimination. In this paragraph we apply the said provisions to the case of dual nationals who are deprived of their nationality after being convicted for, or suspected of, engaging in terrorist activities. This analysis starts from the position that compliance with the prohibition of statelessness is not sufficient justification for not abiding with other international and human rights obligations, such as the prohibition of

⁹⁵ UNHCR Guidelines on Statelessness No. 5, ‘Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness’, UN Doc. HCR/GS/20/05 of May 2020, para 111.

⁹⁶ *Idem* paras 24, 109 and 111.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

discrimination on the ground race, ethnic origin or nationality. The prohibition of statelessness does not justify direct or indirect discrimination on these grounds.

Differential treatment of single and dual nationals

Dual (or multiple) nationality is not as such recognised as a prohibited discrimination ground. However, the prohibitions of discrimination in the ECHR are open-ended and can be applied to distinctions between single and dual nationals. As the ECtHR has recognised that a persons' nationality forms part of their personal identity and private life, dual nationals who are deprived of their nationality can submit a complaint under Article 14 read together with Article 8 ECHR. In State Parties which have ratified the Twelfth Protocol to the ECHR complaints can also be submitted under Article 1 of this Protocol.

A first step in determining whether single and dual nationals must be treated equally is to establish whether they find themselves in relevantly similar situations.⁹⁷ It has been argued, especially in the German debate, that dual nationals are not in a comparable situation to single nationals as only the latter would become stateless when deprived of their nationality. Dual nationals can moreover be viewed as being in a more favourable position than single nationals as they have access to the territory and citizenship rights of more than one state; along with these benefits however comes the disadvantage of being able to lose one nationality.⁹⁸

On the other hand, it can be stressed that single and dual nationals are in relevantly similar situations as they are both citizens of the same state and, as such, entitled to equal citizenship rights.⁹⁹ The principle of equal citizenship for dual nationals is laid down in Article 17(1) ECN and has been recognized by the French *Conseil Constitutionnel* as well as the German *Bundesverfassungsgericht*. In 2006, the latter defined the function of citizenship as 'a reliable basis for national belonging founded on equal rights'.¹⁰⁰ In democratic states, citizenship is generally understood to be egalitarian, protecting an equal package of rights for all citizens.¹⁰¹

Among those rights, the right to reside in the country is essential. Dual nationality may be inevitable (if renunciation of the second nationality is not possible) or it may be accepted by a state as a consequence of other values or policies (equal treatment of men and women, integration of immigrants, social or political stability). In both situations dual nationality does not provide a relevant ground for distinguishing between citizens. The available information on recent deprivation decisions in Belgium, France and the Netherlands shows that most of the persons concerned were unable to renounce their other nationality (see paragraph 4).

⁹⁷ This step is a common element in both the ECtHR's and CJEU's application of the prohibition of discrimination, see for example ECtHR 6 November 2012, app.no. 22341/09, para 45 and CJEU (GC) 1 March 2016, *Alo & Osso*, C-443/14 and C-444/14, EU:C:2016:127, para 54.

⁹⁸ Kluth 2019, p. 103 and Wittmann 2019, p. 122.

⁹⁹ See also Gärditz & Wallrabenstein 2019.

¹⁰⁰ BVerfG 24 May 2006, BVerfGE 116, 24, p. 44 official translation

www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2006/05/rs20060524_2bvr066904en.html

¹⁰¹ Gibney 2020, p. 11.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

According to official statistics 15% of the German dual nationals and 25% of the Dutch dual nationals have the nationality of countries which do not allow renunciation of their nationality (see paragraph 2).

Finally, it can be argued that comparability should not be determined by looking at the presence or absence of a second nationality but by looking at the effective ties that exist between citizens and their country of nationality. From this perspective, a Dutch-Moroccan national who has lived most of his or her life in Morocco and is integrated into Moroccan society will not be comparable to a single Dutch national who acquired Dutch nationality at birth in the Netherlands and has always been resident in the Netherlands. This is in line with Article 7(1)(e) ECN which allows for the loss of nationality *ex lege* or at the initiative of the State Party if no genuine link exists between the State Party and the national habitually residing abroad.¹⁰² However, a Dutch-Moroccan national who is born and raised in the Netherlands will be in a relevantly similar situation and should therefore not be treated differently without an objective and reasonable justification when it comes to citizenship deprivation.

If single and dual nationals are considered as being in relevantly similar situations, the respondent State Party must offer a justification for the difference in treatment. Under the ECHR, the margin of appreciation enjoyed by the state will depend on whether or not the 'very weighty reasons' test applies to differences in treatment between single and dual nationals. This margin will arguably be smaller if the person concerned cannot get rid of the second nationality as in that case the second nationality amounts to an immutable or inherent characteristic (see paragraph 6). In addition, Articles 18 TFEU and 21(2) EU Charter of Fundamental Rights may be applicable if the withdrawal of nationality results in the loss of EU citizenship.

Differential treatment of born and naturalised citizens

In some EU Member States (Belgium, France and Italy), only naturalised citizens can be deprived of their citizenship in relation to terrorist activities or, in the case of the UK, one of the grounds for deprivation applies only to naturalised citizens. Thus, the question arises whether the *difference in treatment between naturalised and born citizens* is compatible with the prohibition of discrimination. The discriminatory effect of this difference in treatment seems more obvious compared to the distinction between single and dual nationals, as the fact of being naturalised is very closely related to a person's national origin. Paradoxically, however, the personal scope of deprivation regimes that apply only to naturalised citizens is far more limited. Under such regimes the sanction of deprivation cannot be applied to children of immigrants who acquired their nationality at birth. Where deprivation is not restricted to naturalised citizens it can be applied to children of immigrants who acquired the nationality at birth and lived in the country ever since. Generally, they will have a closer link with the country than naturalised citizens.

¹⁰² Cp also the CJEU in *Tjebbes*, para 35 and J. Lepoutre, 'When losing citizenship is fine', *Citizenship Studies* 24:3 (2020), p. 339-354, DOI: [10.1080/13621025.2020.1733259](https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1733259).

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

At the national level, the French *Conseil Constitutionnel* considered in 2005 that the distinction between naturalised and born citizens was constitutional. In reaching this conclusion, it took into consideration that the distinction did not apply to persons having held French nationality for more than 10 years. After the extension of this period to 15 years, in 2006, the *Conseil* again found the legislation to be in accordance with the constitution but stipulated that a longer period would make its constitutionality doubtful. According to the German *Bundesverfassungsgericht*, loss of nationality should be 'zeitnah', not too long after acquisition, in order to avoid conditional citizenship.¹⁰³ Constitutional practice in both countries thus suggests that, where a ground for citizenship deprivation applies only to naturalised citizens, the applicability of that ground ought to be limited in time. In the same vein, the UN Secretary-General has pointed out that temporal limitations to citizenship deprivation mitigate the vulnerability of naturalised citizens to loss or deprivation of citizenship.¹⁰⁴

At the European level, there exists little room for distinctions between citizens by birth and those who obtained their citizenship through naturalisation. Article 5(2) ECN provides that the State Parties 'shall be guided by the principle of non-discrimination between its nationals, whether they are nationals by birth or have acquired its nationality subsequently'. In the case of *█ v. Denmark*, the ECtHR Grand Chamber had to decide on Danish immigration rules that restricted family reunification for persons who had been Danish citizens for less than 28 years. The Grand Chamber established that this '28 year rule' was likely to disadvantage Danish citizens who had received their Danish nationality through naturalisation and who, moreover, 'would generally be of foreign ethnic origin'.¹⁰⁵ The Grand Chamber concluded that the Danish legislation amounted to indirect differential treatment on the ground of ethnic origin, which requires very weighty reasons in order to be justified (see further in the next paragraph).¹⁰⁶ In the same judgment the Grand Chamber noted that Article 5(2) ECN must be seen as evidence of a trend towards a European standard of non-discrimination between citizens by birth and citizens by naturalisation.¹⁰⁷ It is noteworthy that none of the four State Parties that differentiate between born and naturalised citizens (BE, FR, IT and UK) have ratified the ECN, France and Italy have only signed.

Indirect differential treatment on the ground of racial or ethnic origin

¹⁰³ *Bundesverfassungsgericht* 24 May 2006, 2 BvR 669/04, BVerfGE 116, 24-69, paras 72 and 76; Tabbara 2019 and Kiessling 2015, p. 1-34.

¹⁰⁴ Report of the UN Secretary-General on Human rights and arbitrary deprivation of nationality of 19 December 2013, UN Doc. A/HRC/25/28 (2013), para 6.

¹⁰⁵ *Biao/Denmark*, para 112.

¹⁰⁶ *Biao/Denmark*, para 114.

¹⁰⁷ *Biao/Dnemark*, para 132.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

■

In the abovementioned ■ judgment, the ECtHR Grand Chamber established that differences in treatment between born and naturalised Danish citizens amounted to indirect differential treatment on the grounds of ethnic origin, as naturalised citizens are generally ‘of foreign ethnic origin’. This observation equally applies to the situation in other states, naturalisation of former (native) nationals occurs in a minority of cases only. Therefore, deprivation regimes that apply only to naturalised citizens must be considered to differentiate on the grounds of ethnic origin.

In states where all citizens, including those by birth, may be deprived of their nationality in relation to terrorist activities, the extent to which citizens of migrant origin are targeted is less clear from the text of the law. However, the table in paragraph 3 showed that, with the exception of Italy and the UK, these states only allow citizenship deprivation if the person concerned would not become stateless. In practice this means that deprivation is only possible if the person concerned has dual or multiple nationality. Like the fact of being naturalised, the possession of another nationality is an indicator of immigrant origin. As explained in paragraph 2, the occurrence of dual nationality generally results from migration in combination with state policies aimed at gender equality or integration and the coexistence of *ius soli* and *ius sanguinis* regimes for the acquisition of citizenship. From the ECtHR judgment in the case of ■ it can be derived that differential treatment of dual nationals, like differential treatment of naturalised citizens, results in a presumption of indirect ethnic discrimination because it predominantly affects persons of foreign ethnic origin.

In addition, many dual nationals are not only of immigrant origin but also belong to groups that are commonly perceived, in the European countries discussed in this policy brief, as racial or ethnic ‘others’ and suffer discrimination on that ground.¹⁰⁸ In The Netherlands, for example, around three-quarters of all dual nationals belong to the group of so-called ‘non-western migrants’.¹⁰⁹ In Dutch political and public discourse and in official documents, these ‘non-western’ migrants are frequently portrayed as underprivileged and culturally different and as posing risks to the economic welfare and national identity of the Netherlands. The same is true for persons of Turkish or Moroccan origin, who together constitute half of the group of dual nationals. Finally, Muslims in the Netherlands face relatively high levels of discrimination on account of their ethno-religious background.¹¹⁰ Both the Council of Europe Commissioner for Human Rights and the UN Special Rapporteur on racism have warned against stigmatisation of ethnic and religious minorities, and especially Muslim communities, as a result of Dutch counter-terrorism policies.¹¹¹ Despite assurances by the Dutch government that the relevant legislation ‘in no way targets specific population groups’,¹¹² to date all dual nationals who were deprived of their nationality in the Netherlands on account of terrorist activities held a second nationality of a majority Muslim country (see paragraph 4). In this

¹⁰⁸ See also Gärditz & Wallrabenstein 2019.

¹⁰⁹ CBS 2014.

¹¹⁰ E.g. EU Fundamental Rights Agency, *Second European Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS). Muslims – Selected Findings*, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2017.

¹¹¹ Letter of the CoE Commissioner for Human Rights of 2 November 2016, CommDH(2016)40 and *Report of the UN Special Rapporteur on racism on her Visit to the Netherlands*, 2 July 2020, A/HRC/44/57/Add2.

¹¹² Letter of the Dutch authorities to the CoE Commissioner for Human Rights, CommDH/GovRep(2016)25.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

connection it is also relevant that only membership of jihadist armed organisations (as opposed to other ideologies) constitutes a ground for citizenship deprivation.¹¹³

Lastly, four-fifths of those who lost their Dutch nationality in relation to terrorist activities were assumed to have Moroccan nationality. A recent report shows that the Dutch intelligence agency (AIVD) made a list of Dutch nationals who travelled to Syria to join the jihad, had dual nationality and who could therefore, in principle, have their nationality withdrawn.¹¹⁴ As dual nationality is no longer registered in the Netherlands (since 2014), the AIVD based its assumption that the persons concerned were Moroccan nationals on the fact that their parents were Moroccan nationals when they acquired Dutch nationality and the knowledge that Moroccan nationality cannot be renounced. This information suggests that Dutch-Moroccan dual nationals were specifically targeted by the authorities when implementing the deprivation of citizenship regime because their dual nationality can be established relatively easily. Such targeting is, however, at odds with Article 1(3) CERD which provides that states may not, in their nationality laws, discriminate against 'any particular nationality'.

Is the differential treatment of (naturalised) dual nationals based on 'very weighty reasons'?

The previous subparagraphs showed that the differential treatment of dual nationals, with regard to deprivation of nationality because of terrorist activities, amounts to direct differential treatment on the ground of nationality and to indirect differential treatment on the ground of ethnic origin. Whereas it is not entirely clear whether differences in treatment between single and dual nationals would be subject to the 'very weighty reasons' test, ECtHR case law has clearly established that compelling or very weighty reasons are required to justify differences in treatment based on ethnic origin. In ██████████ v. *Russia* the ECtHR even considered that 'in any event, [...] no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures.'¹¹⁵

The laws on citizenship deprivation discussed in this policy brief form part of states' anti-terrorism policies. Where perpetrators of terrorist activities are outside the territory of the state concerned, the withdrawal of their citizenship is designed to make it more difficult for them to return and commit terrorist acts within the territory of that state.¹¹⁶ On a more abstract level citizenship deprivation is also seen as cutting the links between the political

¹¹³ Decision of the Minister of Justice 2 March 2017, *Staatscourant* 2017, 13023.

¹¹⁴ V. Bex-Reimers et al (2020), *Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, July 2020, p. 41-42.

¹¹⁵ ECtHR 13 December 2005, app.nos 55762/00 and 55974/00, *Timishev/Russia*, para 58; see also ECtHR (GC) 13 November 2007, app.no. 57325/00, *D.H. and others/Czech Republic*, para 176 and *Biao/Denmark*, para 114.

¹¹⁶ T.L. Boekestein & G.-R. de Groot, 'Discussing the human rights limits on loss of citizenship: a normative-legal perspective on egalitarian arguments regarding Dutch Nationality laws targeting Dutch-Moroccans', *Citizenship Studies* 23:4, p. 320-337, at p. 323, <https://doi.org/10.1080/13621025.2019.1616448>.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

community and those who are considered to lack the loyalty presumed by citizenship through their involvement in terrorist activities.¹¹⁷

There is no doubt that the prevention and combating of terrorist violence is a legitimate aim, as has been recognized by the ECtHR since its 1961 judgment in the *Lawless* case.¹¹⁸ However, the objective of combating terrorism as such does not require the making of a distinction between single and dual nationals. Instead, the reason why most citizenship deprivation laws only target persons with dual or multiple nationality is because states may not withdraw the nationality of their citizens if those citizens would thereby become stateless. This follows from Article 7(3) ECN and the 1961 UN Convention on the Reduction of Statelessness.¹¹⁹ For most of the states concerned, this has been the reason to provide that citizenship deprivation can only be applied to dual nationals.

The prevention of statelessness obviously constitutes a legitimate aim as well. What the focus on preventing statelessness tends to obscure, however, is that states have a choice of whether or not to use citizenship deprivation as a means to combat terrorism and that *they must exercise this choice in conformity with the prohibition of discrimination*.¹²⁰ Although states tend to present the differential treatment of dual nationals as a necessary consequence of the fact that single nationals cannot be deprived of their nationality, such differential treatment could be avoided if states would refrain from citizenship deprivation altogether and instead would adopt anti-terrorism measures that can be equally applied to all citizens. Examples of such measures, which are already applied in case of single nationals, would be criminal prosecution or administrative measures such as area bans or the confiscation of passports.¹²¹

It follows that the difference in treatment between single and dual nationals is not justified because other, non-discriminatory measures are available that serve both the aim of combating terrorism and of preventing statelessness. In this situation it must be concluded that the 'very weighty reasons' test is not met. In addition, several other arguments cast doubts on the effectiveness and proportionality of citizenship deprivation regimes that apply only to dual nationals:

- first, the risk that single and dual nationals are confronted with different sanctions following the same behaviour is not merely theoretical. Empirical evidence shows that perpetrators of terrorist violence are also single nationals. For example, it is estimated that 17% of Dutch

¹¹⁷ As argued by the French government in *Ghoumid and others/France*, para 39.

¹¹⁸ *Lawless v. Ireland (no. 3)*, 1 July 1961, paras 28–30, Series A no. 3; ECtHR 17 January 2012, app.no. 8139/09, *Othman (Abu Qatada)/ the United Kingdom*, para 83 and the case-law cited in *Ghoumid and others v. France*, para 50.

¹¹⁹ UNTS vol. 989, p. 175. See also the Report of the UN Secretary-General on Human rights and arbitrary deprivation of nationality of 19 December 2013, UN Doc. A/HRC/25/28 (2013), para 6.

¹²⁰ As stressed also by the UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 5, 'Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness', UN Doc. HCR/GS/20/05 of May 2020, paras 109-111.

¹²¹ See also C. Paulussen and M. Scheinin, 'Deprivation of nationality as a counter-terrorism measure. A human rights and security perspective', in: Institute on Statelessness and Inclusion, *The World's Stateless. Deprivation of Nationality*, March 2020, available at www.institutesi.org, p. 224.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

nationals who joined the jihad in Syria and Iraq were Dutch citizens without a migration background who converted to Islam.¹²² As these ethnic Dutch usually have only one nationality, they cannot be deprived of their Dutch citizenship even if they have committed the same terrorist acts as dual nationals. In other countries, notably Belgium, France and Italy, nationals by birth cannot be deprived of their citizenship even if they have nationality of another state (paragraph 3 above), which means that only naturalised dual nationals face the sanction of citizenship deprivation;

- second, withdrawal of nationality will not always have the effect of removing the threat to national security. In France, for example, deprivation of citizenship does not automatically result in expulsion. Thus, the applicants in the case of ██████████ were still living in France more than five years after their French nationality was withdrawn.¹²³ Another example is that of a Moroccan-Dutch woman whose Dutch nationality was withdrawn when she presented herself, together with another Dutch woman and their young children, at the Dutch embassy in Ankara after having escaped from the *Al-Hol* prison camp in Northern Syria. Notwithstanding protest by the Dutch government, the Turkish authorities put the two women and their children on a flight to Amsterdam as they had no right to stay in Turkey, the Dutch criminal authorities made worldwide requests for their arrest with a view to extradition long ago and one of the women and all three minor children had Dutch nationality.¹²⁴ The effectiveness of citizenship deprivation measures in combating terrorism has also been questioned by the Dutch intelligence agency (AIVD), which initially took little action to enable the application of these measures. In the agency's view, withdrawal of the Dutch nationality would not take away the potential threat posed by the persons concerned. For two years after the entry into force of the relevant legislation, the AIVD prepared only three reports with a view to withdrawing the nationality of persons they kept track of. It was only after an explicit request by the Dutch Parliament that the service actively checked the files of all Dutch nationals who travelled to Syria to join the jihad and considered withdrawal of their nationality on national security grounds.¹²⁵ The effectiveness of citizenship deprivation in combating terrorism has also been questioned by the Dutch prosecutors' office which opposed the intended deprivation of nationality in most cases because it would make investigation and prosecution of the terrorist crimes committed by the Dutch nationals concerned more difficult;¹²⁶

¹²² J. Groen, *Jihadgangers zijn relatief vaak bekeerlingen*, de Volkskrant 5 July 2017. This article cites information from a database with characteristics of 207 of the officially estimated 280 Dutch nationals who joined the jihad in Syria and Iraq. Qualitative empirical research amongst families of Dutch and Belgian jihadists confirms that a considerable share of those jihadists are 'converts', see M. van San, 'Belgian and Dutch Young Men and Women Who Joined ISIS: Ethnographic Research among the Families They Left Behind', *Studies in Conflict & Terrorism* (2018) 41:1, p. 39-58, at p. 42.

¹²³ *Ghoumid and others/France*, para 42.

¹²⁴ Decision of Secretary of State for Justice of 30 October 2019, *Staatscourant* 2019, no. 60309 and TK 29754, nos. 531 and 534

¹²⁵ CTIVD, *Toezichtsrapport no. 68, Over het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, 29 April 2020, p. 10-14.

¹²⁶ Bex-Reimers et al 2020, p. 7 and 47.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

- third, as regards the proportionality of the differential treatment, several states (Austria, Germany, the Netherlands and the UK) allow deprivation of citizenship without a prior criminal conviction. In most cases, the impact of citizenship deprivation on the individual concerned will be very severe. The person is deprived of a central element of his or her identity, of the right to return to that state and to live and work there among family and friends and loses all political rights in and the protection by that state. If dual nationals can be deprived of their citizenship without a prior criminal conviction this will further enhance the insecurity of their citizenship compared to that of single nationals;

- fourth, the difference in treatment between dual and single nationals is especially difficult to justify with regard to dual nationals who are unable to renounce their second nationality. For persons in this situation, citizenship deprivation amounts to a sanction that can be imposed on them because of an element of their identity acquired at birth which they are unable to control.¹²⁷ Yet the practice in the Netherlands shows that it is precisely the immutability of this characteristic that has allowed the Dutch authorities to identify dual nationals and propose withdrawal of their Dutch nationality (see paragraph 7, *Indirect differential treatment on the ground of racial or ethnic origin*);

- fifth, deprivation of citizenship will be more difficult to justify where more time has passed since the acquisition of citizenship. It is noteworthy that both the French *Conseil Constitutionnel* and the German *Bundesverfassungsgericht* considered that the possibility of citizenship deprivation should be limited in time to a certain period after the acquisition of citizenship.¹²⁸ Otherwise the effect will be that the citizenship of dual nationals, many of whom belong to ethnic minority groups, will always remain conditional. This applies all the more to those who acquired the citizenship by birth. The passage of time since the acquisition of citizenship also forms part of the proportionality analyses conducted by the CJEU and the ECtHR in cases on citizenship deprivation.¹²⁹

8. Conclusions

This policy brief signals that measures aimed specifically at dual nationals constitute a threat to the ideal of equal citizenship, in particular for citizens of immigrant origin. This is especially visible in the area of nationality law: in eight EU Member States and in the United Kingdom dual nationals are at risk of being deprived of their citizenship in relation to (alleged) terrorist activities, a threat that is not felt by single nationals. The practice in these Member States confirms that most persons who are deprived of their citizenship on this ground are members of racial or ethnic minorities. Moreover, the discriminatory effects of citizenship deprivation of dual nationals have been subject to debate in both France and Germany.

In addition to political objections, differential treatment of dual nationals is questionable from a legal perspective. Because dual nationality serves as a proxy for immigrant origin, differential treatment of dual nationals amounts, in principle, to indirect differential treatment on the

¹²⁷ Cp. the ECtHR in *Bah/United Kingdom*, para 47 and the CJEU in *Tjebbes*, para 46.

¹²⁸ See paras 5 and 7.2.

¹²⁹ *Rottmann*, para 56; *Ghoumid and others/France*, para 50.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

grounds of racial or ethnic origin. According to the case law of the ECtHR such differential treatment requires very weighty reasons to be justified. The UN Special Rapporteur on Racism has also warned that distinctions between single and dual nationals result in the creation of second-class citizenship for citizens of immigrant origin and in (indirect) racial discrimination. With regard to citizenship deprivation, differential treatment of dual nationals is motivated by reference to obligations of international law that prevent the withdrawal of nationality if the person concerned would become stateless. However, no convincing reasons have been provided that are capable of justifying the disproportionate effect of citizenship deprivation on racial and ethnic minorities. To ensure equal citizenship, including for racial and ethnic minorities, states engaging in the prevention and combating of terrorism should do so by adopting measures that are equally applicable to single and dual nationals.

9. Recommendations

The Meijers Committee makes the following recommendations:

- States should exercise restraint when using dual nationality as a criterion to differentiate between citizens. In principle single and dual nationals should be subject to equal treatment in the field of nationality law as well as in other fields. Where dual nationals are treated differently, states should take due account of the effects of such differential treatment on citizens of immigrant origin and racialised minorities. Where such effects exist, less favourable treatment of dual nationals can only be justified by very weighty reasons.
- Persons with dual or multiple nationality who engage in terrorist activities should be subject to the same human rights compliant sanctions as single nationals. The Meijers Committee fully supports the efforts of states to avoid statelessness but urges them do so without differentiating between groups of citizens. States have to comply both with their obligations under international norms against statelessness and those prohibiting racial discrimination. Administrative and criminal law measures that can be equally applied to all citizens (such as withdrawal of passports and criminal prosecution) constitute preferred means of fighting terrorism compared to citizenship deprivation.
- States that apply citizenship deprivation as an instrument to combat terrorism are urged to limit the scope of deprivation provisions to persons who acquired their nationality later in life (not at birth) and to allow citizenship deprivation only for terrorist activities that have been committed within a limited period after the acquisition of citizenship. To avoid conditional citizenship, it is recommended that citizenship deprivation should no longer be possible after a period of five or maximum eight years after citizenship acquisition. The Meijers Committee recalls that a residence duration of five years is considered sufficient for naturalisation in 12 EU Member States and a residence of six to eight years in another 11 Member States. This may be seen as the timeframe after which non-nationals are entitled to a secure citizenship status.

Meijers Committee

standing committee of experts on international immigration,
refugee and criminal law

- If dual nationals are deprived of their citizenship because of engagement in terrorist activities, such deprivation should always be preceded by a final criminal sentence. A criminal sentence in absentia is not sufficient.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

■■■■■

Aan Leden van de Tweede Kamer der Staten Generaal
Per internetconsultatie "Permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlanderschap"

Datum 22 januari 2020

Kenmerk ■■■■■

Betreft Reactie Commissie Meijers op het conceptwetsvoorstel om de horizonbepaling bij artikel 14 lid 4 RWN te laten vervallen

Geachte leden,

De Commissie Meijers heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel om de 'horizonbepaling' bij artikel 14 lid 4 RWN te laten vervallen, waardoor het ook na 1 maart 2022 mogelijk zal blijven om zonder definitieve strafrechtelijke veroordeling het Nederlanderschap in te trekken van personen die zich in het buitenland aansluiten bij een terroristische organisatie. De Commissie Meijers pleit in deze reactie tegen dit wetsvoorstel.

Discriminatie op grond van ras en etniciteit

De Commissie Meijers is van oordeel dat de intrekking grond van artikel 14 lid 4 RWN in strijd is met het nationaal en internationaal vastgelegde verbod van discriminatie op grond van ras of etnische afkomst (o.a. art. 1 Gw, art. 14 en 1 Twaalfde Protocol EVRM, art. 1 en 5 IVUR en art. 26 IVBPR). Ter onderbouwing van dit oordeel verwijst de Commissie naar haar recente notitie '[Differential treatment of citizens with dual or multiple nationality and the prohibition of discrimination](#)'. Een samenvatting is [hier](#) te lezen.

Strijd met het discriminatieverbod ontstaat, kort gezegd, doordat de intrekking grond van artikel 14 lid 4 RWN enkel van toepassing is op Nederlanders met een dubbele nationaliteit en daarom in de praktijk vooral personen treft die behoren tot de groep Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond. Bovendien is gebleken dat 4 op de 5 Nederlanders die hun nationaliteit zijn verloren op grond van artikel 14 lid 4 RWN ook de Marokkaanse nationaliteit hadden.¹ Het feit dat intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN in overwegende mate Marokkaanse Nederlanders treft is in strijd met artikel 1 lid 3 IVUR, dat bepaalt dat staten in hun nationaliteitswetgeving niet mogen discrimineren jegens één bepaalde nationaliteit.

Van de 24 Nederlanders wier nationaliteit sinds 2017 werd ingetrokken is, blijktens de mededelingen in de Staatscourant de meerderheid in Nederland geboren en kan geen afstand doen van de tweede nationaliteit. Tegelijkertijd bestaat een aanmerkelijk deel van de Syriëgangers uit Nederlandse bekeerlingen.² Ondanks de vergelijkbaarheid van hun gedragingen wordt hun de Nederlandse nationaliteit niet ontnomen. Vanuit de regering én de Tweede Kamer is het afgelopen jaar herhaaldelijk benadrukt dat discriminatie, waaronder op grond van ras en etniciteit, bestreden

¹ V. Bex-Reimers e.a., Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, 2020 (Evaluatierapport WODC), p. 41.

² J. Groen, *Jihadgangers zijn relatief vaak bekeerlingen*, de Volkskrant 5 juli 2017.

Commissie Meijers
Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

Postadres
Postbus 2894
1000 CW
Amsterdam

Bezoekadres
Surinameplein 124
1058 GV
Amsterdam

T ■■■■■
■■■■■

W
www.commissie-meijers.nl

E
■■■■■
■■■■■

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

moet worden.³ Het definitief maken van artikel 14 lid 4 RWN past niet in dit voornemen.

In een recente uitspraak (ECLI:NL:RVS:2020:3045) heeft de ABRvS geoordeeld dat de intrekking van het Nederlanderschap van een persoon met dubbele nationaliteit niet in strijd is met het discriminatieverbod van o.a. artikel 14 EVRM. Volgens de ABRvS wordt een eventueel indirect onderscheid op grond van ras, etnische afkomst of religie gerechtvaardigd door het belang van de Nederlandse staat om geen banden te onderhouden met iemand die is veroordeeld vanwege terroristische activiteiten (r.o. 6.3). De Commissie Meijers merkt op dat de ABRvS hier uitgaat van een te licht toetsingskader. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM kan een onderscheid op grond van ras of etniciteit slechts gerechtvaardigd worden door bijzonder zwaarwegende redenen.⁴ De Afdelingsuitspraak geeft geen blijk van de vereiste indringende toetsing. De uitspraak van de Afdeling ziet bovendien op een intrekking op grond van artikel 14 lid 2 RWN (veroordeling wegens terroristische activiteiten). Intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN vindt plaats met het doel inreis te voorkomen en zónder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling. Aan het vereiste van een zeer zwaarwegende objectieve rechtvaardiging zal in die situatie nog minder snel zijn voldaan. De Afdeling overweegt dat het voorkomen van staatloosheid een verdragsrechtelijke plicht is, maar vermeldt niet dat het verbod op discriminatie wegens ras of etnische herkomst door de overheid evenzeer een verdragsrechtelijke plicht is.

Voorkómen staatloosheid geen rechtvaardiging voor discriminatie

De Commissie Meijers begrijpt dat de beperking van de intrekkinggrond van artikel 14 lid 4 RWN tot mensen met een dubbele nationaliteit is ingegeven door de wens om staatloosheid te voorkomen en de internationale verplichtingen van Nederland op dit punt te respecteren. De Commissie Meijers benadrukt echter dat Nederland evenzeer gehouden is aan het verbod van rassendiscriminatie. Het gaat om twee internationale verplichtingen waaraan Nederland tegelijkertijd kan en moet voldoen. Het discriminatieverbod is, behalve in internationale verplichtingen, ook neergelegd in artikel 1 van de Grondwet. De Commissie Meijers pleit ervoor om álle Nederlanders, met of zonder dubbele nationaliteit, op dezelfde manier verantwoordelijk te houden voor hun betrokkenheid bij terroristische activiteiten. Dit kan in de eerste plaats door middel van strafrechtelijke opsporing en vervolging en daarnaast door administratieve maatregelen die zonder onderscheid kunnen worden toegepast, zoals het inhouden van paspoorten van potentiële uitreizigers.

Inzetten op strafrechtelijke vervolging

Door voorrang te geven aan strafvervolging wordt de onvermijdelijke discriminatie bij intrekking van het Nederlanderschap vermeden. Tevens kan zo worden gegarandeerd dat de procedurele waarborgen voldoen aan de mensenrechtelijke vereisten. De toelichting op het wetsvoorstel vermeldt niet dat volgens de wetsevaluatie het Openbaar Minister van oordeel is dat de intrekking van artikel 14 lid 4 RWN per definitie een doorkruising van het belang van strafvervolging en berechting van de verdachten in Nederland betekent en dat het OM in 17 van de 24 gevallen bezwaar maakte tegen de intrekking.⁵ Ook blijft onvermeld dat volgens de AIVD “het directe effect van het intrekken van het Nederlanderschap op de nationale veiligheid in brede zin, wat betreft de AIVD, beperkt” was. Daarom werden praktisch geen ambtsberichten met het oog op intrekking uitgebracht. Dat gebeurde pas op grotere schaal nadat daarop in de zomer van 2018 in de Tweede

³ O.a. Handelingen 2019/2020, nr. 90, item 8.

⁴ O.a. EHRM (GK) 24 mei 2016, klachtnr. 38590/10 (*Biao t. Denemarken*), par. 114.

⁵ Bex-Reimers e.a. (2020), p. 47-49.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Kamer was aangedrongen.⁶ Dit standpunt van beide betrokken overheidsdiensten roept ernstige twijfel op aan de noodzakelijkheid en de effectiviteit van intrekking van het Nederlanderschap als middel om terroristisch activiteit tegen te gaan.

Situatie in andere landen

Uit de bovengenoemde notitie van de Commissie Meijers blijkt dat de afgelopen jaren in Duitsland en in Frankrijk van geen enkele Syriëganger de nationaliteit is ingetrokken. In Frankrijk is intrekking wegens terroristisch activiteiten niet mogelijk als de Franse nationaliteit bij geboorte werd verkregen. Intrekking kan bovendien alleen na een definitieve strafrechtelijke veroordeling en binnen 15 jaar na naturalisatie. De praktijk in Duitsland en Frankrijk roept ernstige twijfels op omtrent de noodzakelijkheid en de effectiviteit van deze maatregel van art. 14 lid 4 RWN als bijdrage aan de nationale veiligheid.

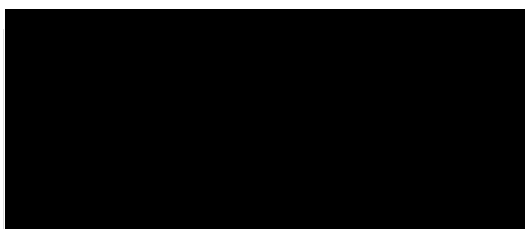
Kritiek van internationale instanties

De Commissie wijst er ten slotte op dat verschillende toezichthoudende instanties op het gebied van de mensenrechten zich zeer kritisch hebben uitgelaten over de Nederlandse wetgeving inzake het ontnemen van het Nederlanderschap van mensen met een dubbele nationaliteit. De VN Speciaal rapporteur racisme heeft in een recent rapport gewaarschuwd dat deze wetgeving in strijd is met het internationaal gewaarborgde discriminatieverbod.⁷

Ook de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa waarschuwde voor het discriminerende en stigmatiserende effect van deze maatregel voor minderheidsgroepen in Nederland.⁸

Door het in stand houden van artikel 14 lid 4 RWN zal Nederland, ook na 1 maart 2022, in strijd blijven handelen met de Grondwet en met haar internationale verplichtingen.

Namens de Commissie Meijers,




Voorzitter

⁶ CTIVD, Toezichtsrapport no. 68, Over het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, 29 april 2020, p. 10-11.

⁷ Rapport van de VN Speciaal rapporteur racisme over Nederland, 2 juli 2020, A/HRC/44/57/Add.2.

⁸ Brief Commissioner for Human Rights van 2 november 2016, CommDH(2016)40.

Reactie Internetconsultatie

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en tot intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Januari 2021

In deze reactie en de bijgevoegde *briefing* over nationaliteitsontneming in Nederland, zal het Institute on Statelessness and Inclusion (ISI) aangeven waarom de bevoegdheid om nationaliteit te ontnemen op grond van artikel 14, vierde lid, Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) niet alleen niet permanent moet worden gemaakt, maar zelfs geheel moet verdwijnen. Daarbij sluiten wij ons tevens aan bij andere reacties van deze strekking van de Commissie Meijers, [REDACTED] (Asser Instituut / ICCT) en [REDACTED]

We zetten onze zorgen en vragen die opkwamen bij het lezen van het concept wetsvoorstel en bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT) hieronder nader uiteen.

Onzorgvuldige voorbereiding concept wetsvoorstel

ISI maakt zich zorgen over de manier waarop dit concept voorstel is voorbereid. De concept MvT bevat slechts een gedeeltelijke en bevooroordeelde analyse van de overwegingen om de maatregel van intrekking van het Nederlanderschap in verband met de nationale veiligheid permanent te maken. Volgens de MvT is het voorstel om deze bevoegdheid permanent te maken ingegeven door de resultaten van de evaluatie die het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in augustus 2020 publiceerde¹ en het huidige dreigingsbeeld. Ook naar de evaluatie die in juni 2020 is gepubliceerd door de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD)² wordt op een aantal plaatsen in de MvT verwezen. De MvT geeft echter slechts een deel van het beeld weer dat deze evaluaties schetsen om een pleidooi te houden voor bestendigheid van deze ontnemingsmaatregel, terwijl andere aspecten van de evaluaties die aanleiding geven tot ernstige bezorgdheid over de noodzaak en effectiviteit van deze maatregel buiten beschouwing worden gelaten. Verder zijn in de MvT verstrekkende conclusies verbonden aan de evaluaties, die de conclusies van voorgenoemde evaluaties niet correct weergeven en niet worden ondersteund door verder bewijs.

¹ WODC, *Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/12/10/ek-bijlage-beleidsreactie-op-wodc-evaluatie-naar-artikel-14-4-rijkswet-op-het-nederlanderschap/ek-bijlage-beleidsreactie-op-wodc-evaluatie-naar-artikel-14-4-rijkswet-op-het-nederlanderschap.pdf>.

² CTIVD, *Toezichtsrapport. Over het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/16/aanbieding-ctivd-rapport-intrekking-nederlanderschap>.

Zorgwekkend is ook dat de motie van ██████████ en ██████████, waarin de regering wordt gevraagd om wetgeving te initiëren om deze maatregel permanent te maken, door de Kamer is aangenomen een volle maand voordat de WODC-evaluatie door minister Grapperhaus en staatssecretaris Broekers-Knol aan de Tweede Kamer is medegedeeld;³ en zonder te wachten op een inhoudelijk debat over de bevindingen van deze evaluatie, ook al werd de evaluatie officieel gemandateerd als onderdeel van het wetgevingsproces dat de maatregel introduceerde.⁴

Gebrek aan bewijs voor positief effect op nationale veiligheid

In de MvT wordt onder andere geconcludeerd (in par. 3.2) *“dat de intrekking van het Nederlandschap een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid”*, maar wordt geen duidelijke uitleg gegeven over hoe deze conclusie kan worden bereikt. Volgens de MvT (in par. 3.3) is de *“dreiging die uitgaat van terugkerende uitreizigers”* potentieel groot *“en kan variëren van radicalisering en rekrutering van personen tot de vorming van nieuwe internationaal vertakte jihadistische netwerken en het voorbereiden en plegen van aanslagen”*. Er wordt echter niet uitgewerkt hoe het voorkomen van terugkeer naar Nederland deze dreiging tegengaat noch hoe het intrekken van het Nederlandschap in de weg staat aan deelname aan zulke terroristische activiteiten.

Zoals weergegeven in de bijgevoegde *briefing* laten de evaluaties van de CTIVD en het WODC juist zien dat er vragen kunnen worden gesteld over de effectiviteit van de maatregel. Het WODC geeft aan dat de vraag of intrekking van het Nederlandschap heeft bijgedragen aan een afname van de dreiging van terroristische activiteiten door leden van jihadistische organisaties op Nederlands grondgebied en daarmee aan een toename van de nationale veiligheid niet kan worden beantwoord. De CTIVD geeft tevens aan dat het *“niet zeker is of de maatregel het gewenste effect zal hebben”* en benoemt de zorgen van de AIVD: *“De maatregel wierp zeker een barrière op voor het terug kunnen keren van personen naar Nederland, maar nam de (potentiële) dreiging die vanuit een persoon uitgaat niet weg. De AIVD zou targets waarvan een dreiging uitgaat moeten blijven onderzoeken, ook als de targets het Nederlandschap verliezen. Terroristische activiteiten kunnen immers blijven doorgaan, waarmee burgers en objecten in het buitenland ook doelwit kunnen zijn of worden. Ook kunnen targets heimelijk naar Nederland terugreizen.”*⁵

Daarnaast wordt het feit dat de maatregel slechts is toegepast op een relatief klein aantal uitreizigers (17 in totaal op dit moment) beschouwd als verder bewijs deze geschikt is voor het beoogde doel, zonder aan te geven of dit bijdraagt aan een grotere nationale veiligheid gelet op de algehele omvang van de groep uitreizigers. Aan de bevinding dat de intrekking van het Nederlandschap slechts in een beperkt aantal gevallen wordt toegepast wordt tevens de conclusie verbonden dat de maatregel geringe financiële gevolgen of uitvoeringslasten met zich meebrengt. Hierbij wordt echter niet ingegaan op de (financiële) consequenties van het verplaatsen van mensen in andere functies binnen de AIVD ten behoeve van de Taskforce Ambtsberichten, gedurende de drie maanden dat de taskforce operationeel was in 2019 met als specifieke opdracht informatie te vergaren als basis voor besluiten tot nationaliteitsintrekking – waarbij *“onder meer een landenonderzoek in het kader van de inlichtingentaak buitenland tijdelijk moest worden stilgelegd”*.⁶

³ Dit gebeurde op 10 december 2020, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/10/ek-beleidsreactie-op-wodc-evaluatie-naar-artikel-144-rijkswet-op-het-nederlandschap>.

⁴ WODC-evaluatie, p. 5; Kamerstukken II 2015/16 34356 (R2064), nr. 26.

⁵ CTIVD-evaluatie, p. 10.

⁶ CTIVD-evaluatie, p. 12.

- **Welk bewijs is er voor de veronderstelling dat het voorkomen van de terugkeer van (een gering aantal) uitreizigers naar Nederland een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het beschermen van de nationale veiligheid en daarmee een efficiënte besteding is van overheidsmiddelen?**

Gevaar voor negatief effect op nationale veiligheid

De MvT geeft blijk van een beperkte kijk op het begrip 'nationale veiligheid' – niet alleen temporeel, maar ook territoriaal. Wij sluiten op dit punt graag aan bij de bespreking hiervan in de reactie op de internetconsultatie van Dr. Christophe Paulussen. Vooraanstaande nationale veiligheidsexperts waarschuwen dat de weigering van Westerse landen om verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen onderdanen, onder andere door nationaliteit in te trekken, een averechts effect kan hebben op de nationale veiligheid en zeer ernstige gevolgen met zich mee kan brengen. Dat de maatregel van nationaliteitsontneming zelfs voorrang krijgt, zelfs indien dit het onderzoek naar en de vervolging van terroristische daden belemmert, is een extra reden tot zorg. Het Openbaar Ministerie (OM) ziet de ontneming van de Nederlandse nationaliteit als een inbreuk op de (opsporing en) vervolging van strafbare feiten en heeft bezwaar gemaakt tegen ontneming van nationaliteit in alle zaken waarin nog geen strafrechtelijke veroordeling was uitgesproken. Nederland is een groot voorstander van multilaterale betrokkenheid bij de aanpak van vraagstukken op het gebied van vrede en veiligheid maar ondermijnt met deze maatregel de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Daarnaast sluiten we aan bij het commentaar van [REDACTED] dat het gevaar dat met deze maatregel geëxporteerd wordt, niet alleen – in zijn woorden – “volkenrechtelijk onvriendelijk” is, maar ook het risico met zich meebrengt dat er situaties ontstaan waarin (andere) landen ook weigeren hun plicht tot terugname van hun staatsburgers te aanvaarden. Dit kan aldus onvoorziene consequenties hebben voor het beheer van migratie in Nederland. Wij verwijzen ten aanzien van dit aspect tevens naar bijgevoegde *briefing*.

De MvT bespreekt ook het huidige dreigingsbeeld in Nederland, dat naast de WODC-evaluatie benoemd wordt als aanleiding voor het concept wetsvoorstel. Daarbij wordt feitelijke informatie gepresenteerd dat afkomstig is van de NCTV en AIVD, op basis waarvan de conclusie getrokken wordt dat het mogelijk moet zijn de terugkeer van uitreizigers te voorkomen. Hierbij wordt niet ingegaan op bovengenoemde bezwaren en adviezen van internationaal erkende nationale veiligheidsexperts. Het is onduidelijk in welke mate antiterrorisme- en veiligheidsexperts betrokken zijn geweest bij het voorbereiden van dit initiatief om de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap permanent te maken en welke standpunt zij hierin hebben ingenomen.

- **Waarom wordt er in het kader van het wetsvoorstel een beperkte kijk op het begrip 'nationale veiligheid' gehanteerd? Op welke manier zijn (de breed gepubliceerde standpunten van) nationale veiligheidsexperts betrokken geweest bij het voorbereiden van het concept wetsvoorstel en hoe worden de bezwaren over potentiële contra-effectiviteit van het intrekken van het Nederlanderschap voor de nationale veiligheid weerlegd?**

Terugkeer niet in alle gevallen voorkomen

Bij de bespreking van de resultaten van de WODC-evaluatie, geeft de MvT (in par. 3.2) verder aan dat geen van de 14 uitreizigers van wie de nationaliteit werd ontnomen, legaal is teruggekeerd naar Nederland. Alleen in een voetnoot wordt vermeld dat in één van deze 14 zaken, de persoon van wie

de nationaliteit werd ingetrokken, juist (alsnog) door Turkije naar Nederland werd gedeporteerd. De implicaties hiervan voor de effectiviteit van de maatregel worden echter niet besproken.

De MvT haalt ook aan dat de WODC-evaluatie concludeert dat het niet mogelijk is om vast te stellen in hoeveel zaken intrekking van het Nederlanderschap hebben geresulteerd in het voorkomen van illegale terugkeer naar Nederland. Het kabinet ziet dit als een positief resultaat⁷ en er wordt gesteld dat kan “worden afgeleid dat het doel van de bevoegdheid, het voorkomen van legale terugkeer en het bemoedigen van illegale terugkeer, is bereikt”. Hier wordt echter geen verder bewijs voor geleverd en in de CTIVD-evaluatie wordt juist aangehaald dat het niet is uit te sluiten dat “mensen heimelijk naar Nederland terugreizen”.⁸

- **Waarom is de situatie van de uitreiziger die naar Nederland werd teruggestuurd nadat haar nationaliteit was ontnomen niet meegenomen in de afweging of dat deze maatregel effectief is in het voorkomen van legale terugkeer? Hoe wordt de conclusie dat de maatregel effectief is geweest in het voorkomen van illegale terugkeer onderbouwd, gelet op het feit dat de WODC-evaluatie expliciet concludeert dat deze vraag niet kon worden beantwoord?**

Beschikbaarheid minder ingrijpende middelen

Nationaliteitsontneming is een zeer ingrijpende maatregel die permanent van aard is en een veel breder effect heeft dan ‘slechts’ op het beperken van reisbewegingen. In de MvT (in para. 3.3) worden andere maatregelen om te voorkomen dat uitreizigers (onopgemerkt) terugkeren besproken: “[z]o staan alle onderkende uitreizigers gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem (SIS) en zijn posten in de regio gealerteerd op het risico van terugkeer van Nederlandse uitreizigers. Daarnaast zijn de paspoorten van onderkende uitreizigers gesignaleerd en ongeldig verklaard. Personen tegen wie een paspoortmaatregel is uitgevaardigd, worden opgenomen in het opsporingsregister (OPS); de Nationale Politie en/of Koninklijke Marechaussee kan hen detecteren wanneer het OPS bij het controleren van paspoorten wordt geraadpleegd.” De effectiviteit van deze maatregelen in het voorkomen van (onopgemerkte) terugkeer wordt niet besproken, noch wordt er gemotiveerd waarom intrekking van het Nederlanderschap noodzakelijk zou zijn naast – of zelfs verkozen lijkt te worden boven – deze minder ingrijpende maatregelen. Wij sluiten op dit punt tevens aan bij het commentaar van ██████████ dat het hiermee instrumenteel maken van nationaliteit voorbij gaat aan de constitutionele waarde ervan en de betekenis van het Nederlanderschap verzwakt.

- **Wat is het effect geweest van andere maatregelen om (onopgemerkte) terugkeer van uitreizigers te voorkomen, zoals het ongeldig verklaren van paspoorten, en hoe kan het gebruik van een meer ingrijpende maatregel (nationaliteitsontneming) om hetzelfde doel te bereiken worden gerechtvaardigd?**

Inbreuk op mensenrechten, discriminatie en stigmatiserend effect

ISI wijst erop dat dit gebruik van nationaliteitsontneming niet in overeenstemming is met het internationaal recht, zoals in detail is beschreven in onze eerdere deskundige analyse van het gebruik van nationaliteitsontneming als maatregel ter bescherming van de nationale veiligheid in Nederland, en welke hier te raadplegen is:

⁷ Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/10/tk-beleidsreactie-op-wodc-evaluatie-naar-artikel-14-vierde-lid-rwn>.

⁸ CTIVD-Evaluatie, p.10.

https://files.institutesi.org/Deprivation_of_nationality_under_Dutch_law_and_practice.pdf.⁹

Wij sluiten aan bij het commentaar van de Commissie Meijers, [REDACTED] over het discriminerend effect van deze maatregel. De instandhouding van een dergelijk systeem heeft een stigmatiserend effect op de gemeenschappen die door deze maatregel geraakt kunnen worden en kan de sociale cohesie negatief beïnvloeden. Dit laatste werd tevens al eerder opgemerkt door, onder andere, de VN Speciaal Rapporteur Racisme.¹⁰ Bijgevoegde *briefing* gaat ook verder op deze thematiek in.

- **Hoe kan de lage drempel voor het inzetten van nationaliteitsontneming op grond van artikel 14, vierde lid, RWN worden gerechtvaardigd gelet op de vergaande consequenties die verbonden zijn aan deze maatregel en de mensenrechtenverplichtingen van Nederland, i.h.b. het recht op gelijke behandeling en van het verbod op willekeurige ontneming van nationaliteit?**

Institute on Statelessness and Inclusion (ISI): www.institutesi.org.

Voor vragen over deze reactie kunt u contact opnemen met:

- [REDACTED]
- [REDACTED]

⁹ Institute on Statelessness and Inclusion, *Deprivation of nationality as a national security measure: An assessment of the compliance of the Netherlands with international human rights standards*, Expert Report, July 2020,

¹⁰ SR Racism, *Visit to the Netherlands*, A/HRC/44/57/Add.2, 2 July 2020. Beschikbaar via: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session44/Documents/A_HRC_44_57_Add2_AdvanceEditedVersion.docx.

ONTNEMING VAN NATIONALITEIT IN VERBAND MET DE NATIONALE VEILIGHEID

Artikel 14, vierde lid, RWN

Sinds 2017 heeft de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om de nationaliteit van een Nederlander te ontnemen wegens aansluiting bij een organisatie die als bedreiging voor de nationale veiligheid is aangemerkt op grond van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Deze maatregel is ingevoerd om de nationale veiligheid te beschermen, met als doel de terugkeer van uitreizigers naar Nederland te voorkomen. De regeling zal in 2022 komen te vervallen, tenzij er wetgeving wordt aangenomen om de regeling te verlengen. Uitgebreide evaluaties die in 2020 zijn gepubliceerd, tonen aan dat ontneming van nationaliteit geen zinvol instrument is voor de bescherming van de nationale veiligheid - het kan zelfs een averechts effect hebben. De maatregel werpt ook ernstige vragen rondom mensenrechten op en heeft geleid tot discriminatie van Nederlandse burgers met een migranten- of minderheidsachtergrond. Wij raden aan de maatregel in artikel 14, vierde lid, RWN niet te verlengen.

Onze Minister kan in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap intrekken van een persoon die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en die zich buiten het Koninkrijk bevindt, indien uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

INEFFECTIEF VOOR BESCHERMING NATIONALE VEILIGHEID

Artikel 14, vierde lid, RWN is in 2017 ingevoerd met het idee dat het een noodzakelijke nationale veiligheidsmaatregel was – in het bijzonder voor uitreizigers die Nederland hebben verlaten om zich aan te sluiten bij jihadistische groeperingen in Syrië en Irak. Dit idee berust op twee aannames: 1) dat het voorkomen van de terugkeer van Nederlandse burgers naar Nederland, als zij naar het buitenland zijn gegaan om zich bij een terroristische organisatie aan te sluiten, onze nationale veiligheid zal bevorderen, en 2) dat het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit terugkeer zal voorkomen. Zelfs toen de invoering van deze maatregel werd bediscussieerd, werden er zorgen geuit over de noodzaak en doeltreffendheid van deze maatregel. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) twijfelde aan het praktische nut van de maatregel en aan het effect dat het ontnemen van de nationaliteit zou hebben op de nationale veiligheid, omdat de betrokkenheid bij terroristische activiteiten kan worden voortgezet en clandestiene terugkeer naar Nederland mogelijk blijft. Het College voor de Rechten van de Mens wees er ook op dat “nu intrekking van het Nederlanderschap zich beperkt tot personen die een meervoudige nationaliteit hebben, draagt het slechts in zeer beperkte mate bij aan de vergroting van de nationale veiligheid”.¹

In 2020 zijn twee uitgebreide evaluaties van artikel 14, vierde lid, RWN uitgevoerd: door de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD)² en door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).³ Geen van beide evaluaties heeft de effectiviteit van de maatregel aangetoond. Integendeel, de CTIVD geeft aan dat het “niet zeker is of de maatregel het gewenste effect zal hebben”. Het WODC geeft toe dat de vraag of artikel 14, vierde lid, RWN heeft bijgedragen aan een afname van de dreiging van terroristische activiteiten door leden van jihadistische organisaties op Nederlands grondgebied en daarmee aan een toename van de nationale veiligheid, niet kan worden beantwoord en dat ook niet kan worden vastgesteld in hoeveel gevallen intrekking van het Nederlanderschap heeft geleid tot het voorkomen van illegale terugkeer van Nederlandse uitreizigers. Wat deze evaluaties wel laten zien is:

- Het Openbaar Ministerie (OM) ziet de ontneming van de Nederlandse nationaliteit als een inbreuk op de (opsporing en) vervolging van strafbare feiten en heeft bezwaar gemaakt tegen ontneming van nationaliteit in alle zaken waarin nog geen strafrechtelijke veroordeling was uitgesproken.
- Ondanks het feit dat er binnen de AIVD aanzienlijke middelen worden gericht op het vervolgen van zaken van ontneming van nationaliteit, is van slechts 4 burgers (1,3% van alle Nederlandse uitreizigers) definitief hun nationaliteit ontnomen op grond van artikel 14, vierde lid, RWN sinds invoering in 2017.
- De ontneming van nationaliteit garandeert niet dat de persoon niet zal terugkeren: een Nederlandse vrouw waarvan haar nationaliteit is ontnomen (en haar twee kinderen) zijn nu terug in Nederland, omdat Turkije eenzijdig heeft besloten hen uit te zetten en rechtstreeks naar Nederland te deporteren.

“

De maatregel kan weliswaar een barrière opwerpen om naar Nederland terug te keren, maar neemt de (potentiële) dreiging die van het individu uitgaat niet weg.

De AIVD zou nog steeds onderzoek moeten doen naar de dreiging die een persoon kan vormen, ook als die persoon het Nederlanderschap is verloren. Terroristische activiteiten kunnen immers worden voortgezet, waarbij ook burgers of objecten in het buitenland doelwit kunnen zijn of worden. Ook kunnen mensen heimelijk naar Nederland terugreizen.”

Toezichtsrapport Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD)⁴

“

Het voorkomen van de terugkeer van jihadi's uit Afghanistan in de jaren negentig door Arabische staten, heeft geleid tot de verspreiding van groepenbuitenlandse strijders naar oorlogsgebieden en mislukte staten over de hele wereld.

Osama Bin Laden is bewijsstuk A van de waanzin om het burgerschap van een uitreiziger te ontnemen en vervolgens je handen ervan af trekken en ervan uit te gaan dat het individu niet langer jouw probleem is.”

expert op het gebied van buitenlandse strijders
(American University)⁵

BIBLIOGRAFIE

¹ College voor de Rechten van de Mens, Advies conceptwetsvoorstel intrekken Nederlanderschap (2015). Beschikbaar via: <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/35355>.

² CTIVD, Toezichtsrapport. Over het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, 2020. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/16/aanbieding-ctivd-rapport-intrekking-nederlanderschap>.

³ WODC, Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, 2020. Beschikbaar via: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3107-evaluatie-wijziging-van-de-rijkswet-op-het-nederlanderschap-in-het-belang-van-de-nationale-veiligheid.aspx>.

⁴ CTIVD, “Toezichtsrapport. Over het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid”, 2020, p. 10. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/16/aanbieding-ctivd-rapport-intrekking-nederlanderschap>.

⁵ David Malet, ISIS Foreign Fighters: Keep Your Enemies Closer, 25 December 2019. Beschikbaar via: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/isis-foreign-fighters-keep-enemies-closer/>.

ONDERMIJNING VAN INTERNATIONALE SAMENWERKING

Nationaliteitsontneming van burgers die worden geassocieerd met terroristische groeperingen in het buitenland belemmert de internationale samenwerking in de strijd tegen terrorisme. Nederland is een groot voorstander van multilaterale betrokkenheid bij de aanpak van vraagstukken op het gebied van vrede en veiligheid. Zo had Nederland in 2018 een zetel in de VN Veiligheidsraad en is de zetel in de VN Mensenrechtenraad met een termijn van twee jaar verlengd. Daarentegen wordt ontneming van nationaliteit “gekenmerkt door een mentaliteit van afschuiven van verantwoordelijkheid, waarbij het potentiële risico niet wordt aangepakt, maar wordt doorgeschoven, waardoor het een probleem van anderen wordt”, zeggen veiligheidsdeskundigen, waaronder dr. Christophe Paulussen van het T.M.C. Asser Instituut.⁶

Artikel 14, vierde lid, RWN dreigt ook de inspanningen om de veiligheid en de ontwikkeling in kwetsbare post-conflictstaten te waarborgen, te ondermijnen. Zoals deskundigen hebben opgemerkt, “beschikken de Europese regeringen over de middelen om met deze mensen om te gaan door middel van vervolging, toezicht of reïntegratie, waar nodig”⁷ In plaats van de verantwoordelijkheid te nemen en deze Nederlandse burgers voor het gerecht te brengen, worden deze burgers verstoten, waardoor de landen waarin ze gestrand zijn nog meer problemen krijgen en de veiligheidsdreiging voor iedereen mogelijk wordt verergerd. Volgens deskundigen op het gebied van mondiaal bestuur: “In een systeem van gelijke soevereine staten, kunnen regeringen niet langer hun rotte appels in andere landen dumpen [...] Staten moeten de verantwoordelijkheid voor hun burgers op zich nemen, tegenover andere staten”.⁸ Door deze kernfunctie van nationaliteit in het internationale systeem effectief op te heffen, bestaat het risico dat er situaties ontstaan waarin (andere) landen ook weigeren hun plicht tot terugname van hun staatsburgers te aanvaarden, hetgeen onvoorzienbare consequenties kan hebben voor het beheer van de immigratie in Nederland.

MENSENRECHTEN, DISCRIMINATIE EN STIGMATISERING

De bevoegdheid om nationaliteit te ontnemen, zoals vastgelegd in artikel 14, vierde lid, RWN, kan alleen worden uitgeoefend jegens burgers met een dubbele nationaliteit, wat leidt tot een verschil in behandeling tussen Nederlanders met en zonder dubbele nationaliteit. Dit veroorzaakt indirecte discriminatie van Nederlanders uit bepaalde minderheidsgroepen, met name Marokkaanse Nederlanders, zoals blijkt uit onderstaande tabel. De instandhouding van een dergelijk systeem heeft ook een stigmatiserend effect op deze gemeenschappen en kan de sociale cohesie negatief beïnvloeden.

| Nationaliteit van personen waarvan de nationaliteit is ontnomen op basis van artikel 14, vierde lid, RWN <i>(Tot eind april 2020 – gegevens gepubliceerd in het evaluatieverslag van het WODC)</i> | |
|--|-----------|
| Nederlands en Marokkaans | 16 |
| Nederlands en andere nationaliteit | 4 |
| Meervoudige nationaliteit | 1 |
| TOTAAL | 21 |

Ontneming van nationaliteit als een veiligheids- en anti-terrorisemaatregel heeft daarnaast grote gevolgen voor de mensenrechten van individuen, gezinnen en gemeenschappen: “Nationaliteit geeft toegang tot burgerlijke, politieke, sociale, economische en culturele rechten. De ontneming van nationaliteit sluit een individu uit van een zinvolle uitoefening van dergelijke rechten en van het verkrijgen van bescherming”⁹ De gevolgen worden bovendien niet alleen door de persoon waarvan de nationaliteit is afgenomen ondervonden, maar ook door zijn of haar familie. Ontneming van nationaliteit is een extreme en onomkeerbare maatregel gelet op de mensenrechtelijke consequenties en het permanente karakter ervan. Daarom moet de maatregel worden gebruikt in overeenstemming met internationale (mensenrechten)normen. Deze omvatten niet alleen het vermijden van staatloosheid, maar ook het respecteren van de beginselen van legaliteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit, alsmede het waarborgen van een eerlijk proces.¹⁰

“

Het verschuiven van de last naar autoriteiten in gebieden waar strijders worden vastgehouden, is geen oplossing. Het ondermijnt het huidige op regels gebaseerde systeem, wat een redelijke garantie biedt dat de landen van herkomst de verantwoordelijkheid voor hun staatsburgers op zich nemen.

Het legt ook een zware en oneerlijke druk op landen die worstelen om te herstellen van jaren van gewelddadige conflicten, die niet eens de capaciteit hebben om voor hun eigen mensen te zorgen.”

Voormalig ambassadeur van Nederland en internationale diplomatie-expert ¹¹

“

Hoewel de Nederlandse wetgeving het op het eerste gezicht neutraal lijkt, zijn het beleid en de procedures inzake de ontneming van nationaliteit alleen van toepassing op burgers met een dubbele nationaliteit, waardoor het een onevenredig grote invloed heeft op Nederlanders van Marokkaanse en Turkse afkomst [...]

Wetgeving in Nederland m.b.t. de ontneming van nationaliteit verergert de stereotypering van terrorisme door terrorisme te associëren met mensen van bepaalde etnische afkomst. Het bijbehorende beleid en de gevolgen daarvan zijn in strijd met de internationale mensenrechtenbeginselen van gelijkheid en non-discriminatie”.

speciaal VN-rapporteur voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid¹²

⁶ Christophe Paulussen & Martin Scheinin, ‘Deprivation of nationality as a counter-terrorism measure: A human rights and security perspective’ in ISI, World’s Stateless 2020: Deprivation of Nationality (2020) p. 225. Beschikbaar via: https://files.institutesi.org/WORLD'S_STATELESS_2020.pdf.

⁷ Open letter by members of the European Council of Foreign Relations: Call for a managed return of ISIS foreign fighters, 26 November 2019. Beschikbaar via: https://ecfr.eu/article/commentary_open_letter_a_managed_return_of_isis_foreign_fighters/.

⁸ Rainer Bauböck, ‘A free movement paradox: denationalisation and deportation in mobile societies’ in Citizenship Studies 24:3 (2020) p. 390.

⁹ Fionnuala Ní Aoláin, SR on the Protection and Promotion of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, ‘Foreword’ in Principles on Deprivation of Nationality as National Security Measure, 2020. Beschikbaar via: <https://files.institutesi.org/PRINCIPLES.pdf>.

¹⁰ Voor de relevante internationale (mensenrechten)normen, zie Principles on Deprivation of Nationality as National Security Measure, 2020. Beschikbaar via: <https://files.institutesi.org/PRINCIPLES.pdf>. Een uitgebreide analyse van ontneming van nationaliteit in Nederland gelet op deze internationale verplichtingen is beschikbaar via: https://files.institutesi.org/Deprivation_of_nationality_under_Dutch_law_and_practice.pdf.

¹¹ Laetitia van den Assum, ‘Deprivation of Nationality: A Diplomat’s Perspective’ in ISI, World’s Stateless 2020: Deprivation of Nationality (2020) p. 144. Beschikbaar via: https://files.institutesi.org/WORLD'S_STATELESS_2020.pdf.

¹² SR Racism, Visit to the Netherlands, A/HRC/44/57/Add.2, 2 July 2020. Beschikbaar via: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session44/Documents/A_HRC_44_57_Add2_AdvanceEditedVersion.docx.

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. mevrouw mr. A. Broekers-Knol

Den Haag, 26 januari 2021

dossiernummer: [REDACTED]

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: + [REDACTED]

e-mail: [REDACTED]

**Betreft: conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking
Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid**

Geachte staatssecretaris,

Bij brief van 15 december 2020 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het conceptwetsvoorstel 'permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid'. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht, met input van de adviescommissie strafrecht. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,

[REDACTED] mene raad,

[REDACTED]
[REDACTED]

algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag

[REDACTED]

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

| | |
|----------|--|
| Van: | adviescommissie vreemdelingenrecht |
| Datum: | 26 januari 2021 |
| Betreft: | conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid |

SAMENVATTING

Conclusie

De adviescommissie ontraadt het wetsvoorstel.

Niet valt te voorzien, dat na 1 maart 2022 nog belang bestaat bij de permanente bevoegdheid om het Nederlanderschap te ontnemen van Nederlanders die naar een land zijn gereisd waar zij zich hebben aangesloten bij een organisatie die Nederland op de lijst heeft geplaatst van organisaties die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. Er zijn geen nieuwe stromen "Syriëgangers", en in oude zaken heeft de minister nog een jaar de tijd om procedures af te ronden of in werking te stellen.

In de achterliggende periode is er slechts zó mondjesmaat gebruik gemaakt van de regeling, en heeft dit zo weinig zichtbaar resultaat gehad, dat er onvoldoende grond is om de regeling te continueren.

Daar staat tegenover, dat de regeling op gespannen voet staat met de uitgangspunten van de rechtsstaat.

Belangrijk aspect hierbij is ook, dat de rechtzoekende door deze regeling op verschillende manieren afgehouden wordt van het vinden van (zijn) recht.

Kernpunten

- *Het wetsvoorstel dient er toe om een bevoegdheid die in 2017 in het leven is geroepen te continueren. Het betreft de bevoegdheid van de minister om aan Nederlanders het Nederlanderschap te ontnemen, wanneer zij zich in het buitenland hebben aangesloten bij een organisatie die de minister beschouwt als een gevaar voor de nationale veiligheid. Deze bevoegdheid is tijdelijk in het leven geroepen in verband met het verschijnsel van het bestaan van Syriëgangers, dat zich voordeed in 2015-2017.*
- *Met betrekking tot de aspecten van rechtsbescherming wordt gewezen op het eerder gegeven advies van de adviescommissies vreemdelingenrecht, strafrecht en familierecht d.d. 18 februari 2015, dat is aangehecht.*
- *In de jurisprudentie die zich sinds 2017 heeft ontwikkeld, vindt de adviescommissie steun voor haar eerdere conclusie, dat toepassing van het artikellid op gespannen voet staat met de waarborgen die in een rechtsstaat de burger moeten beschermen.*
- *In slechts 9 van 15 gevallen zijn beslissingen van de minister om toepassing te geven aan artikel 14 lid 4 RWN na rechterlijke toetsing in stand gebleven. Van die negen gevallen is niet bekend, of de persoon in kwestie überhaupt de wens had om terug te keren naar Nederland. Het nuttig effect van het wetsartikel in de achterliggende jaren is dus bijzonder beperkt gebleven.*
- *Nu er geen nieuwe bewegingen zijn van personen die naar het buitenland reizen om zich daar aan te sluiten bij de regering onwelgevallige organisaties of bij organisaties die na verloop van tijd als zodanig beschouwd beginnen te worden door de regering, is er geen reden om deze vergaande bevoegdheid, waarvan al zo weinig gebruik werd gemaakt, te continueren.*

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

In 2017 is de Rijkswet op het Nederlandschap (hierna: RWN) gewijzigd en een vierde lid toegevoegd aan artikel 14, dat het verval van de nationaliteit regelt. Het vierde lid van artikel 14 van de RWN luidt sindsdien:

Onze minister kan in het belang van de nationale veiligheid het Nederlandschap intrekken van een persoon die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en die zich buiten het Koninkrijk bevindt, indien uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die door onze minister, in overeenstemming met het gevoel van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de Rijkswet waarbij dit artikellid werd ingevoerd, is een amendement aangenomen dat voorziet in een horizonbepaling. Deze houdt in dat vijf jaar na inwerkingtreding een bezinning plaatsvindt over de wenselijkheid van de maatregelen.

Het wetsvoorstel dat thans aan de orde is, moet erin voorzien de bevoegdheid het Nederlandschap in te trekken op de gronden in het vierde lid permanent te maken.

Bezinning is inderdaad op zijn plaats, zoals de wetgever in 2017 heeft bepaald. Naar de mening van de adviescommissie zal die bezinning ertoe moeten leiden dat afscheid wordt genomen van de tijdelijke bevoegdheid van artikel 14 lid 4 RWN.

Reikwijdte

De kring van personen waar de bepaling op ziet welke de regering permanent wil maken, zijn Nederlanders die in het bezit zijn van een dubbele nationaliteit en zich hebben aangesloten na 2017 bij een organisatie die de minister op een lijst heeft gezet/zal zetten als organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.

Samenhang met andere wetsvoorstellen

Er is in beginsel geen samenhang met andere wetsvoorstellen. Wel wordt er aandacht voor gevraagd, dat de rechtsbescherming met betrekking tot personen die verdacht worden van betrokkenheid bij terroristische activiteiten van verscheidene aard of bij organisaties die van terroristische activiteiten worden beticht in de afgelopen jaren onder druk is komen te staan bij andere wetgevingstrajecten en bij uitleg van de wet in de jurisprudentie.

Bezinning op inhoudelijk vlak

in de wetswijziging van 2017, waarbij artikel 14 lid 4 van de RWN werd ingevoerd, is aangegeven, dat binnen vijf jaar bezinning zou moeten plaatsvinden inzake toepassing van de in het artikel neergelegde bevoegdheid.

Tegen deze achtergrond is dit advies geschreven. Het zoomt in op de vragen die daarbij aangewezen zijn. Voor een algemenere beoordeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel en de merites van het 4^e lid van artikel 14 RWN wordt verwezen naar het advies dat gegeven is op 18 februari 2015. De adviescommissies vreemdelingenrecht, strafrecht en familierecht staan nog steeds integraal achter dat advies. De daarin genoemde argumenten hebben niets van hun zeggingskracht verloren. Het advies van 18 februari 2015 is daarom als bijlage aangehecht.

In het kader van de bezinning heeft de regering voorts het WODC onderzoek laten doen. Naar de uitkomst hiervan is verwezen in de MvT. Het onderzoek wijst uit, dat in 15 gevallen de toepassing van deze bepaling aan het oordeel van de rechter getoetst is. In 6 van deze zaken is de intrekking ongedaan gemaakt. In 9 zaken is de intrekking in stand gebleven.¹ Wie bekend is met het percentage gegronde beroepen afgezet tegen ongegronde beroepen in andere zaken met betrekking tot intrekking van nationaliteit ziet meteen, dat in relatief veel zaken de minister terug moest komen van zijn beslissing op grond van de rechterlijke toetsing. En dat nota bene in beroepszaken waarin de eiser processueel ernstig wordt gehinderd om zijn zaak te bepleiten, aangezien de betrokkene doorgaans niet bekend was met de intrekking en zodoende niet zelf in rechte kon optreden. Ook in absolute aantallen moet geconstateerd worden, dat slechts in een zeer gering aantal zaken de bevoegdheid met succes gebruikt is de afgelopen vijf jaar. Slechts in 9 gevallen is gebleken van rechtmatige toepassing van de bevoegdheid.

Op 18 februari 2015 hebben de adviescommissies vreemdelingenrecht, strafrecht en familierecht reeds aangegeven dat nut en noodzaak van invoering van het vierde lid van artikel 14 RWN niet waren bewezen. De cijfers uit de MvT bij het huidige wetsvoorstel ondersteunen dat standpunt.

Het doel dat wordt genoemd voor het behoud van de bevoegdheid van artikel 14 lid 4 RWN is “de illegale terugkeer naar Nederland onmogelijk te maken” van de Nederlanders die de minister als bedreiging ziet voor de nationale veiligheid. Van 17 personen heeft de minister dat proberen te voorkomen in de afgelopen vijf jaar². Of deze personen daadwerkelijk de wens hadden om naar Nederland terug te keren is niet vastgesteld. Dat betekent, dat de stellingname van de minister, dat in die gevallen in ieder geval *legale* terugkeer met toepassing van de bevoegdheid is voorkomen, niet houdbaar is. We weten eenvoudigweg niet in hoeveel van de 17 gevallen de afgereisde Nederlanders zonder toepassing van artikel 14 lid 4 RWN wél zouden zijn teruggekeerd.

Daarnaast speelt, zoals de minister terecht opmerkt, de vraag of het voorkomen van legale terugkeer überhaupt zinvol is, als illegale terugkeer slaagt.

Met deze kanttekeningen bij het doel van de regeling komt de adviescommissie tot de conclusie, dat nut en noodzaak voor het permanent maken van de bevoegdheid die is neergelegd in artikel 14, lid vier RWN nog steeds niet aanwezig zijn en in de praktijk in ieder geval onvoldoende zijn aangetoond.

De adviescommissies vreemdelingenrecht, strafrecht en familierecht hebben bij de invoering van het wetsartikel destijds opgemerkt:

“Concluderend kunnen de adviescommissies begrip opbrengen voor de wens van de overheid om staatsgevaarlijke personen te belemmeren in hun voornemens die gericht zijn op het ontwrichten van de rechtsstaat. Echter een vitale rechtsstaat hoort dit nu juist met maatregelen te doen die in overeenstemming zijn met diezelfde principes die men beoogt te beschermen; anders treft die overheid het terechte verwijt die rechtsstaat zelf in gevaar te brengen. De adviescommissies menen in dat verband dan ook dat het voorstel moet worden ontraden.”

¹ MvT bij het wetsvoorstel, par 3.1 alinea 1 (m.b.t. de ingetrokken beslissen) en noot 21 (m.b.t. de in stand gebleven beslissingen)

² Het aantal van 17 ligt hoger dan het hiervoor genoemde aantal van 15. De reden is, dat het bij het aantal van 15 gevallen gaat om die gevallen waarin een toetsing aan het oordeel van de rechter heeft plaatsgevonden. Niet in alle gevallen waarover het WODC rapporteert was het daar al van gekomen.

Het relatief hoge aantal ingetrokken beslissingen naar aanleiding van de rechterlijke toets (6 van de 15) bevestigt de destijds getrokken conclusie.

Ook wijst de adviescommissie in dit verband op de constatering van het WODC-rapport, dat in 17 van de 21 gevallen waarin de minister gebruik wilde maken van de bevoegdheid het OM bezwaar had tegen het gebruik daarvan. Overigens heeft - en ook dat is tekenend - de minister zich geen enkele keer door die bezwaren laten afhouden van zijn voornemen.³

Destijds is er al op gewezen, dat de wettelijke regeling in strijd komt met het verbod op discriminatie naar nationaliteit. Immers alleen in gevallen waarin een Nederlander niet ook nog een tweede nationaliteit heeft, kan het Nederlanderschap worden ingetrokken. Bij een niet bipatride Nederlander bestaat de intrekingsbevoegdheid niet. Dat zou immers tot staatloosheid leiden. Dat een Nederlander een tweede nationaliteit heeft, is echter in veel gevallen een arbitraire omstandigheid. Voor 'nieuwe' Nederlanders bestaat soms wél de keuze (of zelfs de plicht) om afstand te doen van een oude nationaliteit waaraan zij geen belang meer hechten, maar voor een grote groep 'nieuwe' Nederlanders niet. Het hebben van een tweede nationaliteit hoeft dan ook niet op keuze te berusten, of op verbondenheid met het land van die tweede nationaliteit. In 2019 en 2020 hebben prominente Nederlanders dit uitdrukkelijk onder de aandacht gebracht. Op grond van hun afstand tot de Marokkaanse wortels van hun ouders of zelfs grootouders verzochten zij de regering het voortouw te nemen bij het creëren van mogelijkheden waarmee zij van de enkel formele band met Marokko verlost zouden kunnen worden. De gevolgen van het wetsvoorstel zijn jegens dergelijke Nederlanders discriminatoir en missen rechtvaardiging.

Ook op andere gronden hebben de adviescommissies vreemdelingenrecht, strafrecht en familierecht het wetsvoorstel in 2015 terecht ontraden.

Bij toepassing van het vierde lid van artikel 14 RWN gaat het om mensen, van wie niet zonder nadere toelichting kan worden vastgesteld of zij *zelf* een bedreiging vormen voor de Nederlandse maatschappij. Anders dan bij het tweede lid van artikel 14 RWN gaat het immers niet om de daden van de betrokkenen zelf, maar om (de acties van) *de organisatie* waarbij zij zich volgens de minister bij aangesloten hebben.

Van belang is in dit verband dat die organisaties in het buitenland doorgaans hun activiteiten ook daar - in het buitenland - ontplooiën. Dat kan gaan om gewapende strijd tegen dictators over wier bewind afschuw bestaat bij de Nederlandse bevolking. Als de organisatie waarbij de desbetreffende Nederlander zich heeft aangesloten op enig tijdstip door de minister op de lijst komt te staan waarnaar artikel 14 verwijst, dan betekent dit nog niet, dat de Nederlander die zich bij die organisatie had aangesloten ook maar in enig opzicht negatief tegenover de Nederlandse maatschappij en de Nederlandse bevolking hoeft te staan. Integendeel, de motieven die de Nederlander heeft om zich bij zo'n organisatie aan te sluiten, kunnen gelijk oplopen met sympathieën van de Nederlandse bevolking en zelfs met die van de regering. In de vijf jaar dat de regeling heeft gegolden hebben wij dat onder andere kunnen constateren met betrekking tot personen die zich hadden aangesloten bij Jabhat al-Shamiya. Die organisatie werd aanvankelijk financieel gesteund door de Nederlandse overheid, maar Nederlanders die zich bij die organisatie hebben aangesloten moeten inmiddels vrezen voor de toepassing van artikel 14 RWN. Een voorbeeld uit de verder weg gelegen historie zijn de 'Spanjegangers' in de jaren dertig van de vorige eeuw, die streed tegen Franco en de nazi's met wie Franco zich had verbonden. De

³ TK TK Beleidsreactie op WODC evaluatie naar artikel 14 vierde lid RWN | Rapport | Rijksoverheid.nl p.7

Spanjegangers verloren hun Nederlandse nationaliteit, maar in historisch perspectief bleken ze achteraf verzetshelden te zijn geweest.

Dat ten tijde van het wetgevingsproces in 2015-2017 behoefte bestond aan een instrument waarmee gereageerd kon worden op de zorgwekkende ontwikkeling van een stroom aan “Syriëgangers”, kan nog worden begrepen. Maar dat nu nog langer een dergelijke bevoegdheid nodig zou zijn, is niet aangetoond. Voor zover de minister van afgereisde Nederlanders de nationaliteit had willen intrekken, heeft de minister daar vijf jaar de tijd voor gehad. Op dit moment zijn er geen bewegingen meer van uitreizende Nederlanders die zich ergens in den vreemde aansluiten bij een organisatie die een gevaar voor de Nederlandse veiligheid vormt. Voor de bevoegdheid om voor toekomstige gevallen de Nederlandse nationaliteit in te trekken bestaat dus geen aanleiding meer. Voor zover er nog personen resteren van wie de minister de nationaliteit zou willen intrekken, dan kan de minister dat bewerkstelligen voordat de termijn van vijf jaar waarvoor de bevoegdheid is verleend, verstrijkt.

Dat na 2022 nog nieuwe gevallen bekend worden van Syriëgangers is bijzonder onaannemelijk.

Van belang hierbij is daarnaast, dat het permanent maken van de bevoegdheid een sprong in het duister is. De lijst van organisaties waarnaar het artikel verwijst, kan tot in het oneindige worden aangevuld in de toekomst. De wetgever heeft daar geen grip op. Dat er in de toekomst organisaties zouden kunnen zijn die wellicht in verband kunnen worden gebracht met daden van terrorisme in andere landen ver weg, betekent geenszins, dat die organisaties problematisch hoeven te zijn voor de Nederlandse nationale veiligheid. Maar door de formulering van het wetsartikel dat de voorwaarden voor het vervallen van de nationaliteit enkel is, dat die organisatie op een lijst staat die de minister samenstelt, heeft het parlement geen controle meer op de vraag of het verlenen van die bevoegdheid wel met het oog op die concrete organisatie was verleend. Een permanent maken van de voor tijdelijke problemen in het leven geroepen bevoegdheid is ook daarom onverstandig en onnodig.

In het verlengde hiervan wijst de adviescommissie er nogmaals op, dat het criterium dat iemand zich moet hebben aangesloten bij een beweging of organisatie in aanzienlijke mate een subjectief karakter draagt, omdat formeel lidmaatschap niet noodzakelijk is. Hier klemmt, dat de criteria veel lichter zijn dan die van het tweede lid van artikel 14 RWN, waar een strafrechtelijke veroordeling met alle waarborgen van de strafrechtelijke procedure niet voor niets een vereiste is.

De bevoegdheid van het vierde lid is niet gebonden aan een strafrechtelijke veroordeling voor daden die de desbetreffende Nederlander *zelf* heeft begaan, of zijn betrokkenheid daarbij. In het tweede lid van artikel 14 RWN gaat het tenminste nog om personen die onherroepelijk *veroordeeld* zijn voor misdaden met een terroristisch motief. Bij de toepassing van het vierde lid is dat niet eens nodig. De stofkam die gehanteerd wordt in het vierde lid is te grof, en de bevoegdheid maakt een te grote inbreuk op de rechtsbescherming.

In dit verband wordt nog opgemerkt, dat een intrekking op grond van het vierde lid ook in andere opzichten de Nederlander die het overkomt in een nadeliger positie brengt dan bij het verval van de nationaliteit op andere gronden. Zo wordt in artikel 22A RWN de normale beroepstermijn van zes weken verkort tot vier weken, waardoor de kans dat tijdig beroep wordt ingesteld wordt verkleind. Tevens wordt in dat artikel de mogelijkheid geschapen dat de procedure wordt doorlopen zonder dat de belanghebbende er weet van heeft. Die wordt dan achteraf met een onherroepelijk geworden beslissing geconfronteerd.

En daar komt dan nog bij dat herverkrijging van het Nederlanderschap (bijvoorbeeld op grond van het inzicht dat er een vergissing in het spel is) door het 5^e lid van artikel 14 RWN is uitgesloten, én de betrokkene via koppeling met artikel 67 van de Vreemdelingenwet ook meteen een inreisverbod voor de duur van 10 jaar uitgevaardigd krijgt, waarvan ongetwijfeld de termijn voor het instellen van een rechtsmiddel wegens zijn onbekendheid met de besluitvorming in Nederland zal zijn verstreken, als de procedure buiten zijn medeweten is doorlopen. De adviescommissie meent dat de rechtszekerheid te zeer in het gedrang komt, wanneer toepassing van artikel 14 lid 4 RWN permanent mogelijk blijft.

Administratieve verplichtingen

Er zijn geen noemenswaardige administratieve verplichtingen verbonden aan dit wetsvoorstel.

Conclusie

De adviescommissie ontraadt het wetsvoorstel.

Zij wijzen op het eerder gegeven advies van 18 februari 2015, dat onverminderd geldig is.

Daarnaast wijzen zij erop, dat er geen enkele bedreiging van de Nederlandse veiligheid bestaat, die *na 1 maart 2022* nog van node heeft, dat de tijdelijke regeling van artikel 14 lid 4 RWN wordt gecontinueerd. Er zijn geen nieuwe stromen Syriëgangers of reizigers naar andere conflictgebieden in de wereld tegen wie het artikel in stelling gebracht zou moeten worden gebracht, en de minister heeft nog een jaar om in de oude gevallen waarin hij zulks nodig acht het artikel in stelling te brengen.

Niet is gebleken, dat in de achterliggende periode de bevoegdheid die in het artikel is neergelegd daadwerkelijk heeft gebracht wat ervan werd verwacht. In relatief veel gevallen heeft rechterlijke toetsing geleid tot intrekking van het besluit van de minister om gebruik te maken van de bevoegdheid. In het geringe aantal zaken waarin wél met succes gebruik is gemaakt van de bepaling is niet gebleken, dat daarmee daadwerkelijk het doel is gediend de terugkeer van de betrokkene te voorkomen. Allereerst omdat niet is vastgesteld, dat die betrokkene überhaupt de intentie had terug te keren, of aanstalten maakte terug te keren. En in de gevallen waarin die intentie wellicht heeft bestaan, niet is aangetoond, dat de betrokkene niet op andere wijze is teruggekeerd.

Nut en noodzaak van de regeling zijn derhalve niet bewezen, en voor een continuering daarvan is geen grond. Wel vormt de regeling een uitholling van de waarborgen die in de rechtsstaat aanwezig behoren te zijn met betrekking tot het recht op nationaliteit, en het verbod op discriminatie en belemmert het een effectieve toegang tot de rechter waar zulke zwaarwegende belangen in het geding zijn met dergelijke drastische gevolgen.

Daarom bepleit de adviescommissie om bij gebrek aan nut en noodzaak en bij aanwezigheid van nadeel de bevoegdheid die is neergelegd in artikel 14 lid 4 RWN te laten vervallen, zoals bij het in leven roepen van die bevoegdheid terecht was voorzien per 1 maart 2022.

| | |
|----------------|---|
| Van | : Adviescommissies van de Nederlandse orde van advocaten inzake vreemdelingenzaken, strafrecht en familierecht |
| Datum | : 18 februari 2015 |
| Betreft | Wijziging Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid |

De adviescommissies hebben kennis genomen van het wetsvoorstel “Wijziging Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid” en brengen naar aanleiding van het wetsvoorstel het hier onderstaande advies uit.

Inleiding

Het wetsvoorstel behelst - kort weergegeven - de invoering van de bevoegdheid voor de minister van Veiligheid en Justitie het Nederlandschap in te trekken van hem of haar die zich, verblijvend in het buitenland, heeft aangesloten bij een organisatie die door de ministerraad is geplaatst op een lijst van organisaties die geacht worden een bedreiging te vormen voor de nationale veiligheid. Van die organisatie moet tevens vaststaan dat die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict. Voorts wordt voorzien in een aparte rechtsgang waarbij, bij uitblijven van een door de betrokkene zelf in te dienen rechtsmiddel, de rechtbank middels een notificatie geacht wordt de rechtmatigheid van het besluit te beoordelen.

De adviescommissies hebben grote bezwaren tegen dit wetsvoorstel en raden het daarom af. De adviescommissies hebben bezwaren aangaande de rechtsbescherming, internationale verplichtingen en gelijke behandeling. De adviescommissies menen dat er sprake is van aspecten in het wetsvoorstel die kenmerken vertonen van (indirecte) discriminatie die bovendien kunnen tenderen naar stigmatisering van bevolkingsgroepen. Tenslotte zien de adviescommissies gelet op de materiële normstelling, de reeds ingevoerde bevoegdheden tot intrekking van het Nederlandschap en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, evenmin het nut en de noodzaak in van het wetsvoorstel.

Ten aanzien van de rechtsbescherming signaleren de adviescommissies dat de voorziene notificatieprocedure geen procedure op tegenspraak is en dat deze tegenspraak ook op voorhand wordt uitgesloten juist nu de betrokken persoon niet in Nederland is en zich ook niet naar Nederland kan begeven. Het gebruikmaken van geheime informatie van de AIVD betekent een verlaging van de bewijsstandaard die gelet op de aard van het recht dat wordt ingetrokken, zich niet verdraagt met internationale jurisprudentie. De kennisneming door de rechter van die informatie is evenmin gewaarborgd nu kennisneming alleen kan met toestemming van de belanghebbende conform 8:29 lid 5 Awb en het is nu juist de betrokkene die het aangaat die de toestemming niet kan geven nu deze er niet is en mag zijn. De rechtbank zal dus nooit kennis kunnen nemen van de onderliggende stukken gelet op de huidige wetgeving.

Ten aanzien van internationale verplichtingen menen de adviescommissies dat het afnemen van een EU nationaliteit meer behelst dan alleen de belangenafweging die is voorgeschreven op grond van het arrest Rottmann. Dat er geen strijd is met het staatlozenverdrag is correct, echter het EU recht behelst meer voor een unieburger dan bescherming tegen staatloosheid alleen. Hieronder valt ook het recht om primair als unieburger te worden gezien door de lidstaat als het gaat om de uitoefening van diens rechten en hoedanigheid als unieburger. Het afnemen van die status,

mogelijk gemaakt omdat de unieburger ook een nationaliteit heeft van een ander (derde) land is niet toegestaan. Ten aanzien van het uitoefenen van zulk een intrekingsbevoegdheid wordt vanwege het feit dat de bipatride Nederlander niet staatloos wordt, ingezet om hem het unieburgerschap te ontnemen. De Nederlander wordt aldus behandeld als een derdelander en dat verdraagt zich niet met het EU recht, zo menen de adviescommissies.

In het verlengde hiervan zien de adviescommissies ook problemen met betrekking tot het verbod op discriminatie naar nationaliteit. Het Nederlanderschap beschermt een Nederlander niet alleen maar tegen staatloosheid, maar geeft ook politieke rechten, verblijfsrecht, recht op bijstand en wat belangrijk is in dit verband; reclassering in Nederland. Dat is niet noodzakelijk het geval ten aanzien van de andere nationaliteit van de bipatride Nederlander temeer daar volgens het voorstel na intrekking van het Nederlanderschap ongewenstverklaring moet volgen. Het is juist dat een bipatride Nederlander wordt beschermd tegen staatloosheid door een tweede nationaliteit. Dat geldt niet voor Nederlanders met één nationaliteit. Echter dit verschil rechtvaardigt volgens de adviescommissies geenszins het intrekken van het Nederlanderschap van een bipatride Nederlander waar bij het ontnemen van alle eerder genoemde rechten die niet samenhangen met dubbele nationaliteit (maar die wel exclusief samenhangen met het Nederlanderschap) verloren gaan. Het feit dat deze Nederlanders niet staatloos worden biedt geen rechtvaardiging voor het verlies van het omvangrijke arsenaal aan rechten die samenhangen met het Nederlanderschap, zodat daarom in de visie van de adviescommissies sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit.

Tenslotte hebben de adviescommissies grote bedenkingen bij het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel. Het weren van gevaarlijke jihadisten die nog in het buitenland zijn, kan alleen als bekend is dat zij in het buitenland zijn. Zij die uit beeld zijn kunnen dus hoe dan ook al ongezien naar Nederland komen en daartegen biedt het wetsvoorstel aldus geen remedie. Immers de voorwaarde voor de intrekingsbevoegdheid is dat men in het buitenland is. Als onduidelijk is waar de bipatride zich bevindt is er geen bevoegdheid tot intrekken; immers verblijf in het buitenland is een voorwaarde. Degenen die wel in beeld zijn kunnen geacht worden zodanige feiten te hebben begaan dat voorlopige hechtenis is toegestaan. Met dat zij in beeld zijn kunnen zij aldus worden aangehouden en aldus kan het gevaar dat van hen zou uitgaan ook op die manier worden ingetoomd. Daarnaast constateren de adviescommissies nog een aantal andere aspecten van de normstelling die de uitvoerbaarheid van de regeling moeilijk en onoverzichtelijk maken. De adviescommissies zien dan ook niet voor welk probleem het voorgestelde wetsvoorstel de oplossing is.

Concluderend kunnen de adviescommissies begrip opbrengen voor de wens van de overheid om staatsgevaarlijke personen te belemmeren in hun voornemens die gericht zijn op het ontwrichten van de rechtsstaat. Echter een vitale rechtsstaat hoort dit nu juist met maatregelen te doen die in overeenstemming zijn met diezelfde principes die men beoogt te beschermen; anders treft die overheid het terechte verwijt die rechtsstaat zelf in gevaar te brengen. De adviescommissies menen in dat verband dan ook dat het voorstel moet worden ontraden.

Rechtsbescherming

De adviescommissies stellen vast dat de bewijslast van gedragingen zoals beschreven in het wetsvoorstel voor het bestuur anders is dan in het strafrecht omdat er blijkbaar van uit wordt gegaan dat er geheim bewijs van de AIVD of andere veiligheidsdiensten gebruikt kan worden in het kader van een bestuursrechtelijke procedure en met gebruikmaking van het bepaalde in 8.29 Awb. De adviescommissies menen dat het geen pas geeft om bewijsstandaarden te verlagen omdat

gebruikmaking van bewijs van de AIVD het gevaar in zich draagt dat het ook de normbepaling kan doen vervagen. Immers niet zal duidelijk zijn op welk feitenonderzoek de AIVD zich baseert. Dit klemt temeer daar veelal ook strafvervolging kan plaatshebben voor de in het wetsvoorstel genoemde gedragingen. De adviescommissies zien niet in waarom de bewijsstandaarden dan verlaagd zouden moeten worden.

In de zaak *Al Nashif vs Bulgarije*¹ is door het EHRM aangegeven dat het de lidstaat vrij staat om met gebruikmaking van informatie van geheime diensten te bepalen of een persoon een gevaar voor de nationale veiligheid vormt. Echter deze ruimte is volgens het EHRM beperkt omdat als de invulling van de normstelling wordt over gelaten aan geheime diensten, dit ook het gevaar in zich bergt dat het doel om de rechtsstaat te beschermen in zijn tegendeel komt te verkeren. Anders gezegd; de adviescommissies vrezen dat indien wordt vertrouwd op feitenvergaring door AIVD bij het claimen van de intrekkingbevoegdheid, de rechtsbescherming in het geding komt. De adviescommissies zien niet in waarom er een zwakkere vorm van rechtsbescherming toegestaan is, nu de feiten en omstandigheden die leiden tot het in het wetsvoorstel voorziene omstandigheden vrijwel altijd ook strafrechtelijke aansprakelijkheid indiceert. Zaken waarbij gesteld wordt dat de nationale veiligheid in het gevaar is, behoren in het openbaar te worden gevoerd met behulp van voor de verdediging toegankelijke dossiers. Gelet op de aard van de gedragingen zal ook altijd concreet bewijs voorhanden zijn, dat zoals gebruikelijk, in een openbare procedure moet worden getoetst.

Maar zelfs als zou moeten worden aanvaard dat het gevaar niet kan worden geriskeerd dat de betrokken Nederlandse jihadist naar Nederland terugkeert, dan nog menen de adviescommissies dat in het kader van de bewijsvoering door de Staat het onaanvaardbaar is dat niet middels openbaar beschikbaar bewijs wordt beslist. In dit verband wijzen de adviescommissies er op dat in de toelichting op het wetsvoorstel bovendien al te gemakkelijk wordt gesteld dat er geen verschil is tussen de toepasselijkheid van 8.29 Awb in vreemdelingenzaken en het gebruik van voor de betrokkene geheim gehouden stukken in een zaak waar de Nederlandse nationaliteit wordt ingetrokken².

De Nederlandse nationaliteit en de daarmee samenhangende rechten zoals politieke rechten van actief en passief kiesrecht zijn niet gelijk te stellen aan de rechten die verbonden zijn aan een verblijfsrecht voor vreemdelingen. De adviescommissies zijn van mening dat een Staat die zijn eigen onderdanen uitsluit van de hoogste vorm van rechtsbescherming in zaken die de kern uitmaken van het burgerschap een weg in slaat die niet past bij een vitale rechtsstaat. Voor zover het al gerechtvaardigd is om Nederlanders hun nationaliteit af te nemen omdat zij gevaarlijke jihadisten zijn, is een verlaagde vorm van bewijsrecht, waaronder het gebruikmaken van geheime informatie, in beginsel niet toegestaan, menen de adviescommissies.

In dit verband kunnen de adviescommissies het dan ook niet eens zijn met de voorgestelde 'verstekprocedure' in samenhang met het bepaalde in 8.29 Awb. Hoewel de notificatieprocedure een poging is om het niet aanwezig zijn van de belanghebbende te compenseren, miskent deze procedure dat het recht op nationaliteit tevens inhoudt dat elke persoon het grondrecht heeft om zich toegang te verschaffen tot het land waarvan hij de nationaliteit heeft. Hoewel het zo is dat intrekking van nationaliteit ook dit recht laat vervallen, heeft dit recht wel degelijk invloed op de

¹ EHRM, 50963/99 (*Al-Nashif - Bulgarije*), JV 2002/239 nt E. Guild

² Zie in dit verband mr. E. van Kempen in zijn noot bij HvJEU 4 juni 2013, nr. C-300/11, (Z.Z.) JV 2014/2 onder punt 18 waarin het EG Hof van Justitie, het gebruik van geheime informatie onder zeer strikte voorwaarden toestond. Van Kempen merkt daar ook op dat er een verschil in beoordeling en rechtsbescherming is tegen gebruik van geheime informatie bij EU burgers en derdelanders

vraag of er een adequaat rechtsmiddel is in termen van artikel 13 EVRM. Gelet op de toepasselijkheid van het Handvest zal ook artikel 47 van het Handvest, mede in het licht van het Rottmann arrest, zich verzetten tegen de voorgestelde procedure, zo menen de adviescommissies.

Het is immers een belangrijk en fundamenteel onderdeel van het bestuursrecht dat beslissingen bekend worden gemaakt aan de belanghebbende. De beslissing om de nationaliteit in te trekken, kan gelet op de aard van de gevallen beschreven in het wetsvoorstel volgens de adviescommissies niet bekend worden gemaakt op het adres van de betrokkene nu de betrokkene daar niet meer kan en mag zijn. Bovendien weet het bestuursorgaan uit de aard van de voorgestelde bepaling dat de betrokkene daar niet is. Samengenomen met het verdragsrechtelijk gewaarborgde recht op een adequaat rechtsmiddel kan een notificatieprocedure die uit de aard van de zaak nimmer op tegenspraak wordt gevoerd, geen soelaas bieden.

Als aldus moet worden aangenomen, zoals de adviescommissies stellen, dat een notificatieprocedure niet tegemoetkomt aan de eisen van een goede rechtsbescherming dan moet gekeken worden of de Awb voldoende soelaas biedt. Voor zover er al gesproken kan worden van een correcte bekendmaking van een intrekkingbesluit conform het wetsvoorstel geldt het volgende. Op grond van 6:11 Awb bestaat er een recht om na verloop van de bezwaartermijn na kennisneming van de beschikking over het algemeen een termijn van 2 weken om een rechtsmiddel in te stellen dat mogelijk leidt tot de beoordeling van de rechter dat de termijnoverschrijding verschoonbaar geacht moet worden. Nu vaststaat dat na bekendmaking van de beschikking er geen feitelijke gelegenheid is voor de betrokkene om zelf kennis te kunnen nemen van het besluit, bestaat de kans dat de rechter die gelet op zijn ambtshalve verplichting de verschoonbaarheid moet beoordelen van een na de termijn ingediend rechtsmiddel, zal oordelen dat er verschoonbaar te laat een rechtsmiddel is ingediend. De adviescommissies zijn van mening dat niet op voorhand vaststaat welk oordeel de rechter in het specifieke geval zal geven omtrent deze verschoonbaarheid. Wel is het zo dat de adviescommissies de kans aanwezig achten dat de rechter verschoonbaarheid zal aannemen. Hierover bestaat echter geen zekerheid. De adviescommissies zijn van mening dat gelet op 13 EVRM en 47 Handvest een dergelijke rechtsmiddelenvoorziening op voorhand gegeven behoort te zijn en dat mitsdien niet op 6:11 Awb kan en mag worden vertrouwd.

De voorziene notificatieprocedure voorziet geenszins in dit probleem. Dit is reeds niet het geval nu de notificatieprocedure niet op tegenspraak is, immers er is geenszins voorzien in tegenspraak omdat het een beoordeling van de rechtbank is zonder dat kennisgenomen wordt van eventueel tegen de feitenvaststelling in te brengen bewijs, nu de belanghebbende niet is betrokken in de procedure. Daar komt nog bij dat de voorziene kennisneming door de rechtbank van geheime stukken op grond van 8:29 lid 5 Awb alleen is toegestaan indien de belanghebbende daartoe toestemming verleend. De notificatieprocedure voorziet niet in aanwezigheid of inbreng van de belanghebbende zodat, nog daargelaten de bedenkingen die de adviescommissies hebben bij een dergelijk gebruik van het bepaalde in 8:29 Awb, de notificatieprocedure in strijd is met 8 jo 13 EVRM alsmede met artikel 47 van het Handvest. Immers het staat op voorhand vast dat kennisneming van de rechtbank van ook geheime stukken door de rechtbank niet kan. De notificatieprocedure behelst mitsdien geen daadwerkelijke rechterlijke toetsing, nu de rechtbank nooit kennis kan nemen van de achterliggende stukken.

Hoewel de adviescommissies menen dat het vorenstaande al voldoende grondslag vormt om af te zien van het wetsvoorstel, menen de adviescommissies dat, mocht dit wetsvoorstel toch worden aanvaard, dan overwogen moet worden om te voorzien in vertegenwoordiging door speciale

advocaten die niet aangesteld zijn door de betrokkene maar geacht worden vanuit diens belangen op te treden, los van een eventueel later door de betrokkene aan te stellen advocaat of zelfs ook later nog te voeren procedure door hemzelf (6:11 Awb). In de uitspraak van het EG hof van Justitie in de zaak "ZZ" wordt gewag gemaakt van die mogelijkheid³. De adviescommissies menen dat er dan met meer waarborgen dan thans voorzien wordt, moet worden gehandeld. Dit is ook al zo omdat deze 'special advocates' ook anders dan de eigen rechtsbijstandverleners ook inzage hebben in de geheime documenten op dezelfde voet als de rechtbank. Wijziging van 8:29 lid 5 Awb zal hier ook onderdeel van moeten uitmaken. Wil er nog sprake zijn van enige vorm van adversarialiteit zoals voorgeschreven door het EHRM, is het invoeren van een dergelijke vorm van verdediging onontbeerlijk. Echter dit zal verdere aanpassing vergen van de Awb. Op die manier wordt bewerkstelligd dat er nog iets van rechtsbescherming overblijft bij de voorgenomen maatregelen als voorgesteld.

Internationale verplichtingen

In het wetsvoorstel is aangegeven dat ingeval de Nederlander vanwege de gevallen zoals beschreven in het wetsvoorstel staatloos zou worden, de bevoegdheid het Nederlanderschap in te trekken, ontbreekt. De adviescommissies wijzen er op dat, zoals blijktbaar is onderkend gelet op de toelichting bij het wetsvoorstel, (dat) het verdrag van New York uit 1967 (hierna staatlozenverdrag) de Nederlandse Staat slechts de bevoegdheid geeft om het Nederlanderschap in te trekken in het geval dat bij verwerving van de nationaliteit van de lidstaat valse informatie is verstrekt, ook als dit staatloosheid tot gevolg heeft⁴. Destijds was het ook mogelijk, indien daartoe een voorbehoud werd gemaakt en indien dat in de toenmalige wetgeving van de verdragsstaat was opgenomen, de nationaliteit in te trekken vanwege het in vreemde krijgsmacht treden⁵. De enige verliesgrond waartoe staatloosheid is toegelaten is thans gegeven in artikel 15 lid 1 aanhef en onder e van de RWN en betreft het automatisch verlies bij het in vreemde krijgsmachtstreden van de vijandelijke staat waarmee Nederland of diens bondgenoten in oorlog is⁶. Voor andere verliesgronden is geen voorbehoud gemaakt en daarmee heeft Nederland deze bevoegdheid opgegeven. De doorbreking van die gedragslijn ten aanzien van sommige Nederlanders vergt een deugdelijker en staatsrechtelijk fundamentele motivering dan de gelegenheidsargumenten die thans gegeven zijn, mede in het licht van de consequenties die dit heeft voor de goede verdragstrouw.

Daar komt bij dat er in de visie van de adviescommissies ook sprake is van een zekere opportunistische houding ten aanzien van Nederlanders die ook nog een andere nationaliteit hebben. Immers, er is altijd door opvolgende regeringen verdedigd dat meervoudige nationaliteit zoveel mogelijk wordt tegen gegaan⁷. Dit is ook gecodificeerd bijvoorbeeld getuige de afstandsverplichting die is opgenomen in artikel 9 lid 1 onder b van de RWN. Voorstellen om deze afstandsverplichting te schrappen hebben herhaaldelijk hun Waterloo gevonden bij (verschillende)

³ Zie noot 2. Overigens moet worden opgemerkt dat het in de zaak ZZ (ibid.) een weigering van toegang betrof jegens een Franse staatsburger die het Verenigd Koninkrijk wilde inreizen. Niet is gezegd dat bij een procedure waar de intrekking van het unieburgerschap zelf omwege van staatsgevaarlijkheid het EG Gerechtshof ook in geval van uitzonderlijke omstandigheden, het gebruik van special advocates of geheim bewijs zal toestaan.

⁴ Zie artikel 8 Verdrag tot beperking van staatloosheid (Trb 1967, 124) goedgekeurd bij rijkswet op 19 december 1984, (Stb 627, 1984), in werking getreden op 11 augustus 1985, artikel 8 lid 3 geeft aan dat ingeval van gedrag dat tegen wezenlijke belangen van de verdragsstaat in gaat intrekking van nationaliteit kan indien daartoe ten tijde van ondertekening, bekrachtiging of toetreding een voorbehoud daartoe is gemaakt en dit in de op die momenten bestaande wetgeving van de lidstaat was opgenomen.

⁵ Zie noot 4

⁶ Het artikel luidt: Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren: e. indien hij zich vrijwillig in vreemde krijgsmacht begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is.

⁷ Zie voor een uitvoerig overzicht omtrent het verzet van opvolgende regeringen tegen het opgeven van de afstandseis welke sinds het oude art 5a Wvred 1892 is gesteld, De groot Handboek Nieuw Nederlands nationaliteitsrecht Kluwer Deventer 2003, p. 306 t/m 314. Meer recent; Monografieën privaatrecht, Nederlands nationaliteitsrecht prof. Mr G.R. de Groot Prof mr. M Tratnik, Kluwer 2010, p. 107

regeringen in het verleden⁸. Zo is er in het recente verleden met klem bij de Marokkaanse overheid op aangedrongen om afstand van de Marokkaanse nationaliteit mogelijk te maken, overigens zonder resultaat⁹. Thans lijkt dit dogma te worden verlaten zonder enige toelichting hetgeen volgens de adviescommissies merkwaardig is nu ook¹⁰ met dit wetsvoorstel een tweederangs Nederlanderschap wordt ingevoerd en wel het Nederlanderschap dat gepaard gaat met een nationaliteit waarvan de bezitter er van geen afstand kan doen. Hoewel het voorstel ziet op (zoals het ministerie op haar website aangeeft) gevaarlijke jihadisten, betekent het ontbreken van een algemene visie op dubbele nationaliteit mede in het licht van hetgeen (destijds) in 1967 is besloten om Nederlanders, gevaarlijk of niet, nooit te confronteren met intrekking van hun nationaliteit, een breuk met dat verleden. Deze breuk wordt niet toegelicht en lijkt louter te worden ingegeven door gelegenheidsargumenten. Daarbij lijkt het er op dat het voorstel vooral is ingegeven door de onuitgesproken veronderstelling dat juist de groep van Nederlanders met een dubbele nationaliteit jihadisten zou kennen. In die zin is er ook sprake van gevaar voor van stigmatisering van bevolkingsgroepen zoals de Marokkaanse gemeenschap.

Hoewel verdedigd kan worden dat de verdragsverplichtingen van 1967 niet in het geding zijn vanwege de enkele toepasselijkheid van de voorstellen op bipatride Nederlanders, ligt dit volgens de adviescommissies anders als het gaat om het Europees Recht. Er is bestendige rechtspraak waarin het EG Hof van Justitie telkens lidstaten corrigeert ingeval binnen het unierecht onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit. In het arrest Micheletti¹¹ is uitgemaakt dat het unieburgerschap de primaire identiteit is van onderdanen van de lidstaten en dat lidstaten unieburgers niet als derdelanders mogen behandelen door het burgerschap van derdelanders als aangrijpingspunt te nemen voor beperkende maatregelen. Het ontnemen van het unieburgerschap is volgens de adviescommissies, zelfs als de Nederlander nog geen gebruik heeft gemaakt van zijn rechten op vrij verkeer van goederen en personen¹², om die redenen ontoelaatbaar. De lidstaat behoort in feite 'blind' te zijn voor de andere nationaliteit van de burger van de unie.

Het is precies dat wat het wetsvoorstel ten aanzien van bipatride Nederlanders in het onderhavige wetsvoorstel nalaat. Niet het Nederlanderschap van de bipatride Nederlander is aangrijpingspunt voor de toepasselijkheid van de normstelling maar juist de andere nationaliteit die het mogelijk maakt om (de verdragsverplichting uit 1967 niet te schenden en) de Nederlandse nationaliteit in te trekken. In de visie van de adviescommissies gaat het hier om het ontbreken van een bevoegdheid.

⁸ Zie ook recentelijk de beschrijving van de Groot in A & MR (2012, nr 4 pp. 180-188) ten aanzien van het wetsvoorstel 33 201 (r1977) waarin De Groot pleit voor afschaffing van de afstandseis mede in het licht van *Genovese vs Malta* (EHRM, 53124/09 (Genovese - Malta), JV 2012/107) dat nationaliteit aanmerkt als een onverbreekelijk onderdeel van de identiteit en aldus onder bescherming van privé leven ex 8 EVRM valt.

⁹ Vergelijk ; <http://www.elsevier.nl/Politiek/nieuws/2004/12/Verdonk-wil-af-van-dubbel-paspoort-Marokkanen-ELSEVIER005927W/>

¹⁰ Het huidige artikel 14 RWN bevat reeds discriminatoire bepalingen waaraan dezelfde bezwaren kleven.

¹¹ HvJEG, C-369/90 (Micheletti), RV 1992, 93. Micheletti had zowel de Argentijnse als de Italiaanse nationaliteit. Micheletti verzocht de Spaanse autoriteiten om afgifte van een definitieve verblijfskaart voor EG-onderdanen, teneinde zich als tandarts in Spanje te kunnen vestigen. Dit werd geweigerd. De weigering van de Spaanse administratie was gebaseerd op artikel 9 van het Spaans burgerlijk wetboek, dat in geval van dubbele nationaliteit en indien geen van beide de Spaanse nationaliteit is, voorrang geeft aan de nationaliteit van het land waar de belanghebbende vóór zijn komst naar Spanje zijn gewone verblijfplaats had. In het geval van Micheletti was dit de Argentijnse nationaliteit. Het Hof oordeelde dat de bepalingen van gemeenschapsrecht inzake de vrijheid van vestiging verzetten zich ertegen, dat een Lidstaat weigert deze vrijheid te erkennen voor de onderdaan van een andere Lidstaat die tevens de nationaliteit van een derde land bezit, op grond dat de wetgeving van de Lidstaat van ontvangst hem als onderdaan van dat derde land beschouwt.

¹² Vergelijk De Groot A & MR2013 nr 9 Kroniek nationaliteitsrecht, p. 492 waarin hij opmerkt; Het is niet aanvaardbaar dat sommige Nederlanders wel door het Europese recht worden beschermd en anderen niet. Juist met betrekking tot het Nederlanderschap, waaraan het Europese burgerschap onlosmakelijk is gekoppeld, moeten Europese rechtsbeginselen worden gerespecteerd

Het betreft een beoordeling die voorafgaat aan de belangenafweging zoals voorgeschreven door het arrest Rottmann¹³ omdat het in dezen gaat om een vorm van ongelijke behandeling van burgers van de Unie die zich niet verdraagt met de aard en inhoud van het unieburgerschap. In het arrest Rottmann wordt door het EG Hof van Justitie aangenomen dat het verlies van het unieburgerschap is toegestaan in geval van fraude en bedrog mede omdat het is toegestaan op grond van het staatlozenverdrag conform het al eerder gememoreerde artikel 8 van het Staatlozenverdrag. Het EG Hof van Justitie geeft als rechtvaardiging voor een dergelijke intrekking de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen de lidstaat en zijn onderdanen¹⁴.

Dat van een dergelijke loyaliteitsbreuk sprake kan zijn bij jihadisten is nog niet aan het EG Hof voorgelegd. Evenmin staat vast wat het oordeel zal zijn omtrent een dergelijke loyaliteitsbreuk. Ook is niet duidelijk of er een verschil moet worden gemaakt tussen bipatriden die gelet op hun afstamming twee nationaliteiten hebben en bipatriden die het Nederlanderschap hebben verworven na naturalisatie. Het is in dat verband ook belangrijk te benadrukken dat het arrest Rottmann een zaak omtrent naturalisatiefraude betrof.

De adviescommissies menen dat deze vragen pas aan de orde komen als geoordeeld kan worden dat er geen sprake is van strijd met het EU recht. Door alleen bipatride Nederlanders onder de voorgestelde bepaling te brengen wordt er evenwel een onaanvaardbaar onderscheid gemaakt tussen bipatride unieburgers en unieburgers die alleen één (in dit geval de Nederlandse) nationaliteit hebben. De adviescommissies komen dan ook tot de conclusie dat internationaalrechtelijke verplichtingen van Nederland in de weg staan aan de beoogde wetswijziging en de adviescommissies zijn van mening dat aldus het wetsvoorstel in zijn geheel moet worden ontraden.

Discriminatie

De adviescommissies menen in dit verband ook dat artikel 8 jo. 14 van het EVRM zich verzet tegen de ongelijke behandeling van bipatride Nederlanders ten opzichte van hen die alleen Nederlander zijn. Artikel 8 EVRM behelst onder meer, over de band van het recht op privéleven, het recht op nationaliteit als uitdrukking van de persoonlijke identiteit¹⁵. Niet is aanvaard dat een persoon die bipatride is een andersoortige identiteit heeft of dat dit recht van een andere aard is indien een persoon twee nationaliteiten heeft. Gelet op artikel 8 EVRM is er mitsdien geen onderscheid te maken tussen hen die twee nationaliteiten hebben en hen die er één hebben. Uiteraard is het zo dat bipatriden twee nationaliteiten hebben en daarin objectief vaststelbaar verschillen van hen die één nationaliteit hebben. De vraag rijst dan of dit een relevant onderscheid is waardoor een uitzondering op het non-discriminatiebeginsel gemaakt mag worden. Zoals hierboven reeds is onderkend wordt bij intrekking van de Nederlandse nationaliteit bij bipatriden ten opzichte van het staatlozenverdrag geen directe schending bewerkstelligd nu het staatlozenverdrag alleen bescherming biedt tegen staatloosheid en geen uitspraak doet over de legitimiteit van intrekking van nationaliteit die geen staatloosheid tot gevolg heeft. Het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM gaat daar wel over en gaat bovendien over bescherming tegen willekeur.

Gelet op het arrest Bah vs. het VK¹⁶ als ook de vaste jurisprudentie van de Afdeling¹⁷ volgt dat van

¹³ C-135/08 (Rottmann), JV 2010/122

¹⁴ Rottman ibid r.o. 51 "Een besluit tot intrekking van de naturalisatie ten gevolge van bedrog vindt immers zijn rechtvaardiging in een reden van algemeen belang. Dienaangaande is het rechtmatig dat een lidstaat de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen hem en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten, die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding, wil beschermen"

¹⁵ EHRM, 53124/09 (Genovese - Malta), JV 2012/107

¹⁶ Bah vs. UK, JV 2012/33 maar ook Genovese – Malta waarin het EHRM oordeelde dat artikel 8 jo 14 EVRM toepasselijk is op nationaliteit.

discriminatie geen sprake is als er voor het maken van onderscheid in de behandeling van vergelijkbare gevallen in het licht van de doelen van de van toepassing zijnde regeling redelijke en objectieve gronden bestaan. Het doel van het gemaakte onderscheid, het Nederlanderschap afnemen van gewelddadige jihadisten, is niet een legitiem doel in het licht van het verschil tussen de hoeveelheid nationaliteiten die de Nederlander heeft. Er is zoals hierboven al betoogd geen objectieve grondslag te vinden in de aard van het Nederlanderschap indien naast dat Nederlanderschap nog een andere nationaliteit bestaat. Het is eerder andersom, door het onderhavige wetsvoorstel wordt juist een tweederangs Nederlanderschap gecreëerd nu alleen bipatride Nederlanders niet meer gevrijwaard worden van het afnemen van het Nederlanderschap als zij als gewelddadige jihadist opereren in het buitenland.

Het EHRM beoordeelt de legitimiteit van een maatregel bij een beroep op artikel 14 EVRM altijd in het licht van het gemaakte onderscheid. Aldus kan het best zo zijn dat het afnemen van nationaliteit van gewelddadige jihadisten legitiem is, maar niet ingeval er bij de toepassing van die maatregel sprake is van een onderscheid tussen groepen dat in het licht van het doel van de maatregel willekeurig is. Aldus moet eerst met onderzoek worden aangetoond dat bipatride Nederlanders over het algemeen meer geneigd zijn tot gewelddadig jihadisme in het buitenland. Er is geen enkel sociaal wetenschappelijk bewijs bekend waaruit blijkt dat sprake is van een significant grotere disloyaliteit van bipatride Nederlanders vanwege hun andere nationaliteit¹⁸. Mitsdien is volgens de adviescommissies de voorgestelde regeling in strijd met het discriminatieverbod.

Daar komt bij dat, zoals al eerder gememoreerd, er gelet op de dogmatiek van de RWN een duidelijk streven bestaat naar het bevorderen van een enkelvoudige Nederlandse nationaliteit¹⁹. Echter, een dergelijk streven valt niet in alle gevallen af te dwingen gelet op het feit dat sommige landen geen mogelijkheid kennen tot het doen van afstand zoals de Nederlandse RWN die wel kent. Er zijn aldus een aantal groepen Nederlanders die hun nationaliteit ontlenen aan hun voorouders die geen afstand kunnen doen van hun andere nationaliteit. Het feit dat dit op grond van buitenlandse wetgeving niet mogelijk is, is een willekeurig feit. Een dergelijke omstandigheid maakt ook dat onderdanen van derde landen wiens nationaliteitswet afstand van die nationaliteit onmogelijk maakt, exclusief getroffen worden door de toepasselijkheid van dit wetsvoorstel alleen op hen. Het is een omstandigheid die noch de bipatride Nederlander zelf noch de Nederlandse wetgever kan beïnvloeden. Aldus is er ook sprake van willekeur en ongelijke behandeling. Ook in het licht van de EHRM jurisprudentie is het feit dat er sprake is van een onderscheid dat de burger niet zelf kan beïnvloeden reden om aan te nemen dat er slechts een zeer beperkte beoordelingsvrijheid is voor de lidstaat zelf (margin of appreciation) voor zover er bij een dergelijk onderscheid al sprake zou zijn van een redelijk doel (legitimate aim)²⁰. De adviescommissies zijn van mening dat die beoordelingsvrijheid overschreden wordt en meent dan ook dat er sprake is van strijd met het non discriminatiebeginsel ex 8 jo 14 EVRM.

¹⁷ o.a. ABRVS 22 juli 2009, 200807914/1

¹⁸ In het arrest Bah (ibid.) werd een onderscheid gerechtvaardigd geacht tussen asielzoekers en vreemdelingen met een voorwaardelijke status bestaande uit het feit dat zij geen beroep mochten doen op sociale voorzieningen zoals sociale woninghuisvesting. De vreemdeling had betoogd dat hij ten opzichte van asielzoekers werd gediscrimineerd. Het EHRM oordeelde dat dat niet zo was gelet op de aard van zijn status en wel een voorwaardelijke status met de restrictie gegeven dat er geen beroep mocht worden gedaan op sociale voorzieningen. Dit onderscheid was gerechtvaardigd op de aard van de verblijfstatus. In het onderhavige wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt vanwege een impliciet veronderstelde andere aard van het Nederlanderschap en wel een Nederlanderschap dat samen gaat met een andere nationaliteit. Een dergelijk voorwaardelijk Nederlanderschap bestaat niet in Nederland.

¹⁹ Zie noot 7 en 8 met kritische beschouwingen van De Groot en Tratnik op dit punt.

²⁰ Bah vs. UK, ibid., r.o. 51

Nut en noodzaak

De adviescommissies menen verder dat onduidelijk is voor welk probleem deze specifieke wetgeving de oplossing is. Immers voor het bestrijden van gevaarlijke jihadisten bestaat een adequaat strafrechtelijk instrumentarium. Als de overheid op de hoogte is van de feiten en omstandigheden zoals in het wetsvoorstel beschreven staan, dan dunkt het de adviescommissies dat meestal de aanhouding op grond van de verdenking van terroristische misdrijven in principe zal zijn toegestaan. Door adequate grenscontrole middels de buitengrenzen kunnen dergelijke personen nog voor binnenkomst worden aangehouden. De groep van gevallen zoals beschreven in het wetsvoorstel vooronderstelt kenbaarheid en identificatie van de desbetreffende persoon zodat opsporing en aanhouding gericht kan plaatsvinden.

Voor zover de observatie van zulke verdachten niet altijd mogelijk is, bewijst dit evenmin de noodzaak voor dit wetsvoorstel. Immers een persoon die niet meer de Nederlandse nationaliteit heeft zal zich dan ook toegang tot het land kunnen verschaffen. Bovendien bestaat dan het lichtere middel van het signaleren en vervallen verklaren van het paspoort met gebruikmaking van de paspoortwet. Mitsdien zien de adviescommissies dan ook niet de noodzaak noch de proportionaliteit van een dergelijk middel. In dit verband zij ook gewezen op de verplichte belangenafweging die is voorgeschreven door het arrest Rottmann. Van een dergelijke afweging maakt een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets een onlosmakelijk onderdeel uit. Gelet op het lichtere middel van het intrekken van het paspoort, signalering, opsporing en vervolging wordt ook bereikt dat de doelgroep van het wetsvoorstel in de handen van de Nederlandse justitie valt. Tenslotte wordt er op gewezen dat ingeval niet duidelijk is waar de betrokken Nederlander zich bevindt ook niet kan worden bewezen dat er een bevoegdheid bestaat voor de intrekking van de Nederlandse nationaliteit nu het voorgestelde artikel stipuleert dat de betrokken Nederlander zich in het buitenland bevindt.

Overigens is het juist dat het strafrecht niet de mogelijkheid biedt om een persoon te verwijderen en te weren door hem of haar diens Nederlandse nationaliteit te ontnemen. De adviescommissies zijn van mening dat het Nederlandse strafrechtstelsel vordert dat na berechting en bestraffing resocialisering op de agenda komt. De adviescommissies menen dat ook uit dit wetsvoorstel blijkt hoezeer het denken over resocialisatie is verdrongen door een discussie over veiligheid die wordt gevoed door aannames die niet bewezen zijn. Er is geen onderzoek dat bewijst dat jihadisten die in het buitenland strafbare feiten plegen dit ook in Nederland zullen doen²¹. Hoewel de adviescommissies de ogen niet sluiten voor hetgeen in de actualiteit naar voren komt, moet dit nu juist een aansporing zijn om onderzoek te doen naar de achtergrond en oorzaak van dit gedrag om zo beter in staat te zijn deze Nederlanders te resocialiseren.

Verder wijzen de adviescommissies er op dat er ook gevallen zijn die niet prominent in het nieuws komen, maar waar resocialisatie na berechting wel lukt²². Door het wetsvoorstel wordt deze mogelijkheid op voorhand uitgesloten. Volgens de adviescommissies is het onrechtmatig dat jegens eigen onderdanen een proportionaliteitsbeoordeling en een subsidiariteitsbeoordeling op voorhand wordt uitgesloten nu blijkbaar de speciale preventie die van het strafrecht uitgaat niet geacht wordt invloed te kunnen hebben op de Nederlanders genoemd in het wetsvoorstel.

Ten aanzien van de normstelling zelf wijzen de adviescommissies er in de eerste plaats op dat de

²¹ R.H.J.M. Staring, J.C. de Wit & H. Nummerdor, De brede aanpak van radicalisering: effecten en effectiviteit. Enkele juridische en criminologische kanttekeningen bij het weigeren van een paspoort aan vermeende Syriëgangers, NJCM 2014, jaargang 39 nr 6, p. 690-710

²² NRC Handelsblad 16 januari 2015, door Andreas Kouwenhoven, p.8 en 9 "Ik zag mezelf als de Che Guevara van de moslims"

omschrijving van feiten en omstandigheden veelal onder te brengen zullen zijn onder strafbepalingen die thans reeds beschreven zijn in het huidige artikel 14 RWN. Er is dus al in de RWN is voorzien in een bevoegdheid om de groep van gevaarlijke jihadisten te confronteren met de intrekking van hun Nederlanderschap.

Voorts zien de adviescommissies problemen ten aanzien van de normstelling aangaande leden van de op een door de Minister te maken lijst van organisaties. Omdat de situatie snel kan veranderen, organisaties kunnen wijzigen, fuseren of verdwijnen en nieuwe kunnen ontstaan zien de adviescommissies op dat punt praktische problemen voor wat betreft de actualiteit van zulk een lijst. De kenbaarheid van zo een lijst is ook problematisch, immers de burger moet weten met welke organisatie hij wel of niet gelieerd mag worden. In dit verband menen de adviescommissies dat er onvoldoende inzicht is gegeven omtrent het verkrijgen van accuratesse en actualiteit van zulk een lijst van organisaties. Het nut en de noodzaak van een dergelijke bepaling achten de adviescommissies dan ook op dit punt onvoldoende bewezen.

Tenslotte menen de adviescommissies dat, zoals ook blijkt uit de Memorie van toelichting, een eerder wetsvoorstel met dezelfde portee niet is ingevoerd. De enkele constatering van een toenemende substantiële dreiging zoals genoemd in de toelichting legitimeert dit wetsvoorstel geenszins vanwege de besproken praktische en principiële problemen waaronder die van de rechtsbescherming. De adviescommissies zien dan ook niet het nut en de noodzaak in van de voorgestelde wetswijziging en raadt het voorstel dan ook om deze redenen af.

Conclusie

Gelet op het vorenstaande concluderen de adviescommissies dat het met de rechtsbescherming ten behoeve van personen die door de maatregel zoals voorzien in het wetsvoorstel worden geconfronteerd, slecht gesteld is en dat deze onder de maat is. Het wetsvoorstel is op dat punt gelet op het nationale bestuursrecht onvoldoende doordacht en de adviescommissies zien voorts ook ernstige verdragsrechtelijke belemmeringen ten aanzien van de toegang tot de rechter en het recht op een eerlijk proces. De adviescommissies kunnen begrip opbrengen voor de wens van de overheid om staatsgevaarlijke personen te belemmeren in hun voornemens die gericht zijn op het ontwrichten van de rechtsstaat. Echter een vitale rechtsstaat hoort dit nu juist met maatregelen te doen die in overeenstemming zijn met diezelfde principes die men beoogt te beschermen, anders treft die overheid het terechte verwijt die rechtsstaat zelf in gevaar te brengen. Op het moment dat het moeilijk wordt moet het recht zijn waarde bewijzen. In dit verband menen de adviescommissies dat het wetsvoorstel moet worden ontraden.

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
t.a.v. mw. E.D.G. Kiersch
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag

www.om.nl

| | | |
|-------------|---|-------------------------------|
| Datum | 17 februari 2021 | Bij beantwoording de datum en |
| Onderdeel | ██████████ | ons kenmerk vermelden. |
| Ons kenmerk | ██████████ | |
| Uw kenmerk | ██████████ | |
| Onderwerp | Advies conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid | |

Geachte mevrouw Kiersch,

Bij brief van 15 december 2020 hebt u, namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en tot intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52).

In de inleiding van de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de aanleiding om deze wet te introduceren is gelegen in de veronderstelde dreiging die uitgaat van de terugkeer van uitreizigers die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Immers, door zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie hebben deze personen blijk gegeven van een bereidheid om middels geweld uitvoering aan hun idealen te geven. In het belang van de nationale veiligheid kan het daarom noodzakelijk zijn de terugkeer van deze uitreizigers te voorkomen.

Om die reden maakt de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid¹ het mogelijk het Nederlandschap in te trekken van de Nederlander die beschikt over een dubbele nationaliteit en die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, zonder dat een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling is vereist.

¹ Stb. 2017, 52.

Deze intrekking van het Nederlanderschap, nog steeds volgens de memorie van toelichting, vindt plaats in het belang van de nationale veiligheid en strekt ertoe legale terugkeer naar Nederland onmogelijk te maken en illegale terugkeer te bemoeilijken.

In de voormelde rijkswet is een horizonbepaling opgenomen, waardoor de in artikel 14, vierde lid, RWN opgenomen bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap op 1 maart 2022 verval². Dit wetsvoorstel schrapt die horizonbepaling, waardoor de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap blijft bestaan. Tevens wordt, gelet op de inmiddels in werking getreden Algemene verordening gegevensbescherming, voorzien in een grondslag voor de noodzakelijke verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Er is in de afgelopen vier jaar nog niet veel ervaring opgedaan met de toepassing van artikel 14, vierde lid, RWN. Het WODC constateert in zijn evaluatierapport³ dat in 21 gevallen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. In twee van deze gevallen is het intrekkingbesluit door de Raad van State vernietigd en in vijf gevallen heeft de staatssecretaris alsnog besloten tot intrekking van het besluit. Dat betekent dat ten tijde van het onderzoek van het WODC van 14 personen het Nederlanderschap was ingetrokken. Voorts wordt geconcludeerd dat geen van deze 14 personen op legale wijze naar Nederland is teruggekeerd. Er zijn bovendien geen aanwijzingen dat deze personen illegaal zijn teruggekeerd.

Het College merkt op dat deze resultaten uitsluitend betrekking hebben op de vraag of deze personen, legaal of illegaal, naar Nederland zijn teruggekeerd. Op zichzelf is dat nog geen antwoord op de vraag of Nederland daardoor veiliger is geworden. In de MvT-paragraaf over het dreigingsbeeld wordt gesteld dat het bemoeilijken van de feitelijke terugkeer bijdraagt aan de bescherming van de nationale veiligheid. Deze stelling kan worden gerelativeerd door de notie dat de combinatie van intrekking van het Nederlanderschap en een gelijktijdige ongewenstverklaring uitsluitend kan worden toegepast bij personen die beschikken over een dubbele nationaliteit. Uitreizigers die uitsluitend beschikken over de Nederlandse nationaliteit kunnen nog steeds naar Nederland terugkeren. Maar ook overigens meent het College dat, ondanks het gebrek aan een substantiële ervaring met de toepassing van artikel 14, vierde lid, RWN, de contouren van een aantal consequenties van de regeling zichtbaar worden. Het College zal in dit verband nader ingaan op de gevolgen die deze regeling heeft

² Zie artikel II lid 2 in verbinding met ((in het bijzonder lid 2 van) onderdeel A van) artikel IA van de in voetnoot 1 bedoelde Rijkswet.

³ Dit rapport is een bijlage bij *Kamerstukken I 2020/21, 34356 (R2064)*, nr. L.

voor de opsporing en vervolging van personen die worden verdacht van terroristische activiteiten.

Opsporing en vervolging van terroristische activiteiten

Zoals in de inleiding is opgemerkt moet de intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid worden gezien als een van de instrumenten in de integrale aanpak van terrorisme. In voetnoot 7 op pagina 2 van de memorie van toelichting wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis van deze regeling. De in de memorie van toelichting op het oorspronkelijke wetsvoorstel geschreven onderbouwing voor de regeling ligt ook ten grondslag aan het nieuwe wetsvoorstel.

Uit de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel⁴ blijkt dat de voorgestelde maatregel van intrekken van het Nederlanderschap en de ongewenstverklaring reeds is aangekondigd in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.⁵ De allereerste maatregel uit dit Actieprogramma luidt aldus:⁶

1. Naar onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering wordt een strafrechtelijk onderzoek opgestart.

- a. Deelname aan de terroristische strijd of het volgen van terroristische training is strafbaar (Wetboek van Strafrecht artikelen 134a en 140a).*
- b. Internationale rechtsmacht wordt optimaal ingezet om Nederlanders te vervolgen die in strijdgebieden internationale misdrijven plegen.*
- c. Bij voldoende verdenking volgt internationale signalering ter aanhouding.*
- d. Uitreizigers worden bij terugkeer in principe aangehouden en vervolgd (inachtneming van opportuniteitsbeginsel).*

Strafrechtelijk optreden in het kader van de bestrijding van terrorisme wordt overigens niet alleen vanuit nationaal beleid gevraagd. Nederland heeft zich hierin ook internationaal gecommitteerd. In een brief aan de Eerste Kamer d.d. 3 februari 2017 heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie het volgende gezegd:

"Op dit punt [doorkruising vervolging/berechting] is de genoemde Resolutie 2178 (2014) van belang. De Resolutie bevestigt in overweging 6 de eerdere Resolutie 1373 (2001) van de VN-veiligheidsraad. Het uitgangspunt in deze Resolutie is dat lidstaten «shall ensure that any person who participates in the financing,

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34356 (R2064), nr. 3, p. 11.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme>. In een iets andere opmaak is dit document een bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29754, nr. 253.

⁶ Het Actieprogramma onderscheidt bestaande, versterkte en nieuwe maatregelen. De in de hoofdtekst geciteerde maatregel is een versterkte maatregel.

planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice». Deze Resoluties worden door Nederland ten volle onderschreven, en de Resolutie is onder andere uitgevoerd doordat al deze handelingen in Nederland strafbaar zijn gesteld.⁷

Het openbaar ministerie geeft aan deze internationale verplichtingen gevolg door tegen uitreizigers die worden verdacht van terroristische activiteiten strafrechtelijke onderzoeken te openen en vervolgens de uitreizigers wereldwijd te signaleren.

In de thans voorliggende memorie van toelichting wordt gerefereerd aan de belangen van opsporing en vervolging. Gesteld wordt dat per individueel geval gewogen wordt of de voorgenomen intrekking de belangen van opsporing, vervolging en berechting en executie van een vrijheidsstraf doorkruist. Hierover wordt het openbaar ministerie geraadpleegd. Nederland heeft ruime extraterritoriale rechtsmacht over in het buitenland gepleegde terroristische misdrijven. Die rechtsmacht kan in veel gevallen echter uitsluitend worden uitgeoefend als de betrokkene zich daadwerkelijk in Nederland bevindt, terwijl het door de intrekking en de gelijktijdige ongewenstverklaring voor betrokkene niet langer mogelijk is om legaal in Nederland te verblijven. Het is dan slechts mogelijk om legaal in Nederland aanwezig te zijn als de ongewenstverklaring tijdelijk wordt opgeheven, bijvoorbeeld gedurende de periode die nodig is om betrokkene te berechten en een eventuele vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen. Een intrekking van het Nederlanderschap heeft daarom mogelijk gevolgen voor de mogelijkheid tot berechting en tenuitvoerlegging van een eventuele vrijheidsstraf in Nederland. Daarnaast dient te worden voorkomen dat een strafrechtelijk onderzoek op een ontijdig moment zou worden doorkruist door de intrekking van het Nederlanderschap. Dit alles kan, nog steeds volgens de memorie van toelichting, onder omstandigheden aanleiding zijn af te zien van intrekking van het Nederlanderschap.

Het College wijst erop dat met deze uitleg onvoldoende wordt toegelicht op welke gronden en met welke maatstaven de belangen van opsporing en vervolging in de beslissing tot intrekking van het Nederlanderschap worden meegewogen. Wanneer wordt een strafrechtelijk onderzoek op een ontijdig moment doorkruist door de intrekking van het Nederlanderschap? Voordat de minister een beslissing neemt omtrent het intrekken van het Nederlanderschap wordt het openbaar ministerie gevraagd of de intrekking en ongewenstverklaring zal leiden tot een mogelijke doorkruising van de opsporing, vervolging, berechting en ten uitvoerlegging van een vrijheidsstraf. In de 17 keer dat het openbaar ministerie bezwaar heeft gemaakt, is geen enkele maal afgezien van de intrekking van het besluit. Het belangrijkste argument om niet van intrekking af te zien is dat het

⁷ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 356 (R2064), I, pag. 2.

openbaar ministerie de mogelijkheid heeft om te verzoeken om opheffing van de ongewenstverklaring teneinde vervolging en berechting in Nederland mogelijk te maken. Het College wijst erop dat dit slechts een beperkte mogelijkheid is. Op grond van de huidige regeling kan het openbaar ministerie enkel een dergelijk opheffingsverzoek indienen, indien er ook zicht is op een eventuele 'terugkeer' naar Nederland. In het geval van uitreizigers, zal het openbaar ministerie de tijdelijke ontheffing alleen kunnen verzoeken nadat de uitreiziger zich heeft gemeld op een diplomatieke vertegenwoordiging of in detentie is genomen door een land (al dan niet op basis van het uitgevaardigde internationale signalering ter fine van uit- of overlevering). Dat is tot nu toe slechts twee keer voorgekomen, waarvan één procedure echter nog loopt zodat niet kan worden vooruitgelopen op de uitkomst daarvan.

Het College meent dat als Nederland wil voldoen aan de eisen die door de Resolutie 1373 (2001) van de VN-Veiligheidsraad worden gesteld aan de opsporing en vervolging van terroristen, het belang van opsporing en vervolging in de beslissing tot intrekking en ongewenstverklaring zwaarder moet wegen. Immers, alleen terroristische activiteiten strafbaar stellen is niet voldoende, deze verdachten moeten ingevolge de resolutie ook "brought to justice". Om die reden wordt tegen elke onderkende uitreiziger een strafrechtelijk onderzoek gestart. Zij worden ook wereldwijd internationaal gesignaleerd, teneinde zorg te dragen voor het effectief kunnen vervolgen van een uitreiziger. Wanneer iemand verdacht wordt van een ernstig strafbaar feit en hiertoe door het openbaar ministerie internationaal gesignaleerd wordt ter aanhouding en uitlevering, is het evident dat zijn/haar aanwezigheid in Nederland voor het opsporingsonderzoek en aansluitende vervolging noodzakelijk is. Een effectieve vervolging kan nagenoeg alleen plaatsvinden als betrokkene naar Nederland wordt uit- of overgeleverd. En de met de intrekking van het Nederlanderschap gepaard gaande ongewenstverklaring van betrokkene weerhoudt dat.

Er is nog een ander element dat in de discussie over de intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid en de daarmee gepaard gaande ongewenstverklaring een rol speelt en dat tot nu toe onvoldoende aandacht heeft gekregen. Zoals gezegd wordt tegen elke erkende uitreiziger een strafrechtelijk onderzoek ingesteld en daarbij worden zij ook internationaal gesignaleerd. Dat laatste betekent dat opsporingsinstanties in andere landen deze erkende uitreizigers kunnen herkennen en daartoe aangewezen maatregelen op het gebied van opsporing en vervolging kunnen ondernemen. Wanneer nu de Nederlandse overheid besluit het Nederlanderschap van een uitreiziger in te trekken en hem daarbij tot ongewenst vreemdeling te verklaren, wordt het voor de Nederlandse justitie onmogelijk om deze verdachte voor een Nederlandse rechter te vervolgen als het verzoek tot tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring niet wordt ingewilligd. Dan kan de situatie zich voordoen dat

de advocaat van de verdachte de rechter op de voet van artikel 29f Sv zal verzoeken te verklaren dat de strafzaak is beëindigd. De kans dat dit verzoek wordt toegewezen is groot: er bestaat op dat moment immers geen reëel uitzicht meer op de voortzetting van de vervolging.⁸ Dat betekent ook dat de strafrechtelijke signalering ter fine van uit- of overlevering niet langer gehandhaafd kan blijven. Immers, de verdachte wordt in Nederland niet meer gezocht ten behoeve van een vervolging en berechting. Het beëindigen van de internationale signalering betekent echter dat deze verdachte dan niet meer kenbaar is voor buitenlandse opsporingsdiensten en dat er geen zicht meer is op de internationale reisbewegingen van betrokkene. De verdachte kan zich vrij in andere landen bewegen en mogelijk terroristische activiteiten ondernemen. Met andere woorden, door de beëindiging van de strafzaak in Nederland wordt deze verdachte als het ware aan het oog onttrokken aan opsporingsinstanties in het buitenland en kan mogelijk enorme terroristische schade aanrichten. Het College meent dat dit toch een heel ongelukkig gevolg kan zijn van de intrekking van het Nederlanderschap en de ongewenstverklaring en dat het ook in strijd moet worden geacht met alle internationale afspraken over het bestrijden van het terrorisme.

Conclusie

Het College concludeert dat de nu bestaande regeling voor intrekking van het Nederlanderschap onvoldoende tegemoetkomt aan de belangen van opsporing en vervolging. Met name wanneer de internationale component in ogenschouw wordt genomen schiet de regeling tekort. Een mogelijk gevolg van de intrekking van het Nederlanderschap en de daarmee gepaard gaande ongewenstverklaring is dat de strafzaak tegen de verdachte ingevolge artikel 29f Sv op last van de rechter moet worden beëindigd,⁹ de internationale signalering wordt beëindigd en de verdachte daardoor aan het oog van buitenlandse opsporingsinstanties wordt onttrokken. Alles afwegende adviseert het College om de Rijkswet op het Nederlanderschap zodanig in te richten dat de nu bestaande regeling voor intrekking van het Nederlanderschap, vervat in artikel 14 lid 4, komt te vervallen.

Hoogachtend,



procureur-generaal

⁸ Het College realiseert zich dat dit argument uitsluitend kan opgaan in de gevallen dat er sprake is van een 'vervolging' in de zin van artikel 29f Sv. Anders zou het oordeel dat deze niet wordt voortgezet immers niet tot de mogelijkheden behoren.

⁹ Een beslissing waartegen voor het openbaar ministerie onder het huidige recht geen rechtsmiddel openstaat.

Reactie op consultatieversie Permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlanderschap

1. Ik handhaaf de bezwaren die ik geformuleerd heb in verscheidene publicaties tegen de tijdelijke wet intrekking als neergelegd in art.14 lid 4 RWN. De horizonbepaling brengt mee, dat deze intrekkingsmogelijkheid vervalt per 1 maart 2022. Het huidige wetsvoorstel schrapt de horizonbepaling zodat de tijdelijkheid overgaat in eeuwigheid.

2. Het WODC heeft een evaluatieonderzoek uitgebracht. Het kabinet meent, dat uit dit onderzoek blijkt 'dat het doel van deze bevoegdheid, het voorkomen van legale terugkeer en het bemoeilijken van illegale terugkeer is bereikt', en spreekt van een 'positieve conclusie.' Daarop is veel het een en ander af te dingen.

in de eerste plaats de kwantitatieve gegevens. In de door het WODC bekeken periode tussen 2 maart 2017 en 27 januari 2020 is in 23 gevallen intrekking overwogen, en is in 21 gevallen inderdaad tot intrekking overgegaan. In zeven gevallen stak de rechter daar een stokje voor, omdat die waren gebaseerd op aansluiting bij een terroristische organisatie vóór de inwerkingtreding van art. 14 lid 4 RWN, en deze bepaling geen terugwerkende kracht kent. Blijven veertien gevallen over, die allemaal bij de rechter zijn beland; in één uitspraak van de Afdeling is de intrekking definitief geraakt.

Hoe verhouden deze getallen zich tot het totaal van potentieel voor intrekking in aanmerking te nemen 'targets'? daarover doen verschillende getallen de ronde. De AIVD (juni 2020) spreekt van naar schatting 46 personen, de minister ziet ruim een dubbel aantal (beleidsreactie op het WODC rapport van 10 december 2020.) Dat zijn 'targets' met een dubbele nationaliteit. In totaal schat het kabinet de uitreizigers op een kleine 150 personen. In driekwart van de gevallen is dus (nog) geen actie, in de vorm van ambtsberichten van de AIVD, ondernomen. Dat zijn povere cijfers. Zeker in het licht van het onbekende dark number van mogelijk illegaal ingereisde personen..

Wat die ambtsberichten van de AIVD betreft: Volgens het rapport van de CTIVD is de AIVD daar stelselmatig mee begonnen in de loop van 2019; het bleek dat in meer dan 90 % van de gevallen het opstellen ervan niet mogelijk was wegens het gebrek aan betrouwbare gegevens of wegens operationele bezwaren, zoals het beschermen van bronnen, van de modus operandi, of het actuele kennisniveau. De ambtsberichten konden dus niet voldoen aan de eisen van de WIV 2017.

Art.14 lid 4 RWN is dus een uiterst gebrekkig instrument gebleken in de bestrijding van terrorisme wanneer het gaat om het verhinderen van terugkeer naar Nederland van uitgereisde 'targets'.

3. Wat de uitvoering betreft nog het volgende. Hoewel in de MvT (2.1) uitvoerig de loftrumper gezongen wordt van de inzet van strafrechtelijke bevoegdheden, lapt het de adviezen en opvattingen van het OM vrijwel in alle gevallen aan de laars. Stelselmatig wordt de bestuurlijke weg verkozen boven de strafrechtelijke. Zeker, het strafrecht wordt regelmatig opgevoerd als een ultimatum remedium, maar het ontnemen van de nationaliteit is en zo mogelijk nog ernstiger ingreep in het leven van personen dan een strafrechtelijke veroordeling. Dat is geen ultimatum remedium maar een paardenmiddel.

Daarnaast is het opmerkelijk dat bij de intrekking art.8 EVRM geen rol lijkt te spelen. Bij de bestuurlijke afweging speelt het belang van het privé- en familieleven geen enkele rol. Dat is niet in de haak. Het door art.8 EVRM komt pas indirect om de hoek kijken bij de ongewenstverklaring die de nieuwbakken vreemdeling te wachten staat, en als die ongewenstverklaring mede op grond van art.8 EVRM niet doorgaat, dan is ook de intrekking van tafel, maar dat neemt niet weg, dat ook in het kader van het intrekkingsbesluit art,8 EVRM in de belangenafweging betrokken hoort te worden,

Bij de intrekking van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd van vluchtelingen dient eveneens, volgens rechtspraak van de Afdeling, art. 8 EVRM betrokken te worden. (ECLI:NL:RVS:2020:2953)

4. Wat bij de toelichting op het wetsvoorstel geheel ontbreekt is een uiteenzetting over het lot van degenen wier Nederlanderschap is ingetrokken en die tot ongewenst vreemdeling zijn verklaard. Dolen zij ergens ter wereld rond? hebben zij toegang tot de staat van hun andere nationaliteit? Zijn zij overal ter wereld ongewenst? Staan zij bloot aan de gevaren als omschreven in art.3 EVRM? Hoe dan ook: het is uiterst kwetsief om andere landen op te zadelen met personen

die zo gevaarlijk geacht worden dat ze coûte que coûte buiten Nederland gehouden moeten worden. Het gevaar wordt geëxporteerd en dat is volkenrechtelijk onvriendelijk.

5. Art.14 lid 4 RWN is uitsluitend instrumenteel van aard. Het dient ertoe 'targets' buiten de Nederlandse deur te houden. Het is niet strafrechtelijk van aard, maar ook niet constitutioneel. Dat wil zeggen dat niet is overwogen wat het betekent om Nederlander te zijn. Het is als het ware toevallig dat het Nederlanderschap is aangegrepen als middel om een risico buiten de landsgrenzen te houden. Hiermee wordt de betekenis van het Nederlanderschap verzwakt. Het is één van de instrumentjes voor de brede aanpak van de terrorismebestrijding. Dit is een devaluatie van het Nederlanderschap. En het instrumentje zet weinig zoden aan de dijk. Het gaat hier niet om onwaardigheid om het Nederlanderschap te bezitten, maar om een handigheidje om (bipatride) Nederlanders buiten de deur te houden.

6. Nog steeds ben ik van mening dat art.14 id 4 RWN discriminatie oplevert ten opzichte van monopatride Nederlanders. De redenering dat dit onderscheid wel gemaakt moet worden omdat het EVN en andere internationale verdragen staatloosheid verbieden overtuigt niet. Men kan nog steeds monopatride en bipatride Nederlanders gelijk behandelen, nl door art.14 lid 4 RWN in te trekken. Art. 5 lid 2 EVN spoort staten aan hun staatsburgers gelijk te behandelen.; een aansporing waaraan Nederland zich met deze intrekkingbepaling niets gelegen heeft laten liggen. Ook art. 17 EVN suggereert gelijke behandeling van bipatride staatsburgers. daarbij dient bedacht te worden dat de meeste 'targets' zich niet van hun andere nationaliteit kunnen ontdoen; een situatie die ook de Nederlandse overheid in ander verband betreurt. Zie de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid namens het kabinet van 29 juni 2020 (krst. 35475, nr 3), mede in verband met de initiatiefnota -Paternotte, waarover H.U.Jessurun d' Oliveira, Ongewenste tweede nationaliteit, NJB 2020 nr. 2509, pp.2855- 2858) Nederland beschouwt het als zijn taak om bijvoorbeeld bij Marokko aan te dringen op wijziging van wetgeving en praktijk van zijn nationaliteitswetgeving. Door enerzijds de wens van Marokkanen te ondersteunen om afstand te kunnen doen van hun Marokkaanse nationaliteit, en anderzijds die buitenlandse nationaliteit in te zetten voor een onderdeel van de terrorismebestrijding maakt Nederland in feite misbruik van de bipatridie, en spreekt het met twee monden.

Conclusie: Dien het voorstel niet in.





de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Staatsecretaris van Justitie en
Veiligheid
A. Broekers-Knol
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 5 januari 2021

doorkiesnummer

ons kenmerk

uw kenmerk

cc

bijlage(n)

onderwerp

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

Advies inzake het conceptwetsvoorstel permanentmaking
bevoegdheid tot intrekking Nederlandschap in het belang van
de nationale veiligheid

t [redacted]
f [redacted]
www.rechtspraak.nl

Geachte mevrouw Broekers-Knol,

Bij brief van 15 december 2020, kenmerk **Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.**, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

De Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid, maakt het mogelijk het Nederlandschap in te trekken van een Nederlander die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie. Een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling is niet vereist. Deze intrekking van het Nederlandschap vindt plaats in het belang van de nationale veiligheid en strekt ertoe legale terugkeer naar Nederland onmogelijk te maken en illegale terugkeer te bemoeilijken. In voormelde rijkswet is een horizonbepaling opgenomen, waardoor deze bevoegdheid op 1 maart 2022 van rechtswege vervalst. Dit Wetsvoorstel schrapt die horizonbepaling.

Dit Wetsvoorstel strekt niet tot enige inhoudelijke wijziging van de regeling. Wel wordt, gelet op de inmiddels in werking getreden Algemene verordening gegevensbescherming, voorzien in een grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 5 januari 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 2 van 2

ADVIES

Het Wetsvoorstel geeft de Raad geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

WERKLAST

De Raad verwacht geen substantiële gevolgen vanwege het Wetsvoorstel.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

[REDACTED]
ogachte
[REDACTED]

Lid Raad voor de rechtspraak

**Reactie op het wetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking
Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Keten-ID: ██████████)**

1. Introductie

In deze reactie zal ik kort¹ aangeven dat (het permanent maken van de bevoegdheid tot) intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid een beperkte visie op het begrip nationale veiligheid vertegenwoordigt (para. 2), iets dat breed wordt gedragen door internationaal juristen en veiligheidsexperts (para. 3). Ik zal daarnaast beargumenteren dat het intrekken van het Nederlandschap het OM beperkt om te vervolgen voor ernstige misdrijven, iets waar Nederland zich al jaren (terecht) hard voor maakt (para. 4), en ten slotte dat deze maatregel discriminatoir is en bovendien problematisch vanuit een veiligheidsoptiek (para. 5). Om al deze redenen – en vele andere, waarbij ik graag verwijs naar de reacties van het Institute on Statelessness and Inclusion, de Commissie Meijers en ██████████ – moet deze bevoegdheid niet permanent gemaakt worden, maar juist geheel ter zijde worden geschoven (para. 6).

2. Beperkte visie nationale veiligheid

In de concept ‘Memorie van toelichting’ bij het concept wetsvoorstel staat dat “[d]e intrekking [van het Nederlandschap] strekt tot bescherming van de nationale veiligheid” (p. 2). Het idee hierachter is dat zolang het potentiële risico tijdelijk buiten ons grondgebied wordt gehouden, dit onze nationale veiligheid zal beschermen. We zien dezelfde gedachtegang ook ten aanzien van de weigering van het kabinet om Syriëgangers en hun familieleden actief te repatriëren en hier te berechten. Beide vertegenwoordigen een zeer beperkte visie op het begrip ‘nationale veiligheid’, een die niet meer strookt met de hyper-verbonden wereld waarin wij leven en waarin vermeende terroristen opereren. Zeker niet voor een sterk internationaal georiënteerd land als Nederland, dat op andere terreinen wel goed lijkt te beseffen dat, om ons veilig te houden, we een internationale ‘mind set’ moeten hebben.² Het is gevaarlijk om te denken dat als het probleem buiten ons grondgebied wordt gehouden –

¹ Voor een uitgebreide uiteenzetting in het Engels, zie C. Paulussen, ‘Towards a Right to Sustainable Security of Person in Times of Terrorism? Assessing Possibilities and Limitations Through a Critical Evaluation of Citizenship Stripping and Non-Repatriation Policies’, *Journal of Conflict & Security Law*, 10 december 2020, te raadplegen via: <https://academic.oup.com/jcsl/advance-article-abstract/doi/10.1093/jcsl/kraa022/6030005>.

² Zie bv. ‘Ministry of Foreign Affairs, ‘Working Worldwide for the Security of the Netherlands: An Integrated International Security Agenda 2018-2022’’, 14 mei 2018, te raadplegen via: <https://www.government.nl/documents/reports/2018/05/14/integrated-international-security-strategy-2018-2022>.

dan wel door het ontnemen van nationaliteit dan wel door de weigering te repatriëren – het ook is opgelost. Dit weggijken verhult niet dat het probleem er nog steeds is en dat er niets aan gedaan wordt, met alle gevolgen van dien. Niet alleen voor de veiligheid van de (inwoners van de) landen in de regio waar wij de ‘producten’ van onze eigen samenleving ‘dumpen’ (we moeten niet vergeten dat het hier vaak gaat om onze landgenoten die hier, in Nederland, zijn geradicaliseerd), maar ook voor de veiligheid van (de inwoners van) Nederland op de lange termijn. Op dit moment zijn vooral Westerse samenlevingen, door hun weigering verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen onderdanen, hard bezig om van de kampen in noord-Syrië een Camp Bucca 2.0 te maken, vernoemd naar het beruchte Amerikaanse kamp in Irak na de invasie aldaar. Ook daar werden alle gevangenen op een kluitje gezet en niet naar om gekeken, met als gevolg verdere radicalisering, de vorming van nieuwe terroristische netwerken en de geboorte van ISIS. We zien tevens dat momenteel mensen ontsnappen uit de kampen en zo van de radar verdwijnen. Deze mensen, als ze echt een risico vormen, kunnen zich opnieuw aansluiten bij terroristische groeperingen en zo voor veel veiligheidsproblemen zorgen in de regio zelf, maar ze kunnen ook – geholpen door het feit dat ze niet meer traceerbaar zijn voor de veiligheidsdiensten – ongezien terugkomen en hier problemen veroorzaken. De aanslagen in Parijs in november 2015 zijn een goede illustratie van de ernst van het geen zicht en controle hebben op gevaarlijke individuen.

3. Ondersteuning brede visie

Deze laatste visie, waarin breder wordt gekeken naar het begrip veiligheid, zowel territoriaal als temporeel, wordt ondersteund door vele internationaal juristen en veiligheidsexperts, in binnen- en buitenland. Ik presenteer hier drie pertinente voorbeelden.

Op 11 september 2019 waarschuwde een groep van 13 zeer vooraanstaande nationale veiligheidsexperts, onder wie ██████████, de voormalige ‘Director of Global Counterterrorism’ bij het Britse MI6 en ██████████, de voormalige ‘Special Presidential Envoy to the Global Coalition to Defeat ISIS’, dat het weggijken van Westerse landen, onder andere door nationaliteit af te nemen, zeer ernstige gevolgen met zich mee zal brengen. Voor het gemak heb ik de meest belangrijkste passages dik gedrukt:

ISIS may have been defeated on the battlefield; but thousands of Western fighters and their families remain in detention in Syria and Iraq. [...] Western governments, for the most part, have refused to take their nationals back. **Some have revoked their citizenship.** Others have called for an international tribunal based in Iraq, which amounts to another means of **avoiding the tough, but necessary, responsibility of dealing with their own citizens. Their trepidation is understandable; by blocking the return of people they regard as dangerous, these states believe that they are protecting their citizens at home. In reality, however, this “hands off” stance will only create greater danger in the future.** The squalor of the camps and the lack of just treatment there, especially for children, fuels the Salafi-jihadist narrative of grievance and revenge that has proven so potent in recruiting followers. [...] **The denial of citizenship by their home nations will bolster their**

sense of being, in effect, citizens of the Islamic State, potentially preparing them to form the core of a future resurgence. Similar conditions brought the modern Salafi-jihadist movement into being in the first place. The core membership of the Taliban, a word that literally means “pupils,” were students at extremist madrassas in Pakistani refugee camps every bit as squalid as al-Hol. Around the same time, a number of Arab countries prevented the return of their citizens who had fought the Soviets in Afghanistan. **Some, including Osama bin Laden, eventually had their citizenships revoked. This group of outcasts began coordinating a global network of Salafi-jihadists, whose acts of terrorism—including the 9/11 attacks—changed the world as we knew it. Later, following the U.S.-led invasion of Iraq in 2003, prolonged detention of Salafi-jihadists and Baathists brought together some of the key elements that would form ISIS. [...] The choice, then, is clear: pay a relatively small price now, or pay a huge price later.** Again and again, we have seen what happens when the West insufficiently reacts to the warning signs of terrorism: we saw it on September 11, 2001, on the Madrid commuter rail system, at the Bataclan theater in Paris, at the Manchester Arena, at the Brussels Airport, and in other cities across the Western world. **Breaking the cycle of violence will not be easy, but it is better than sleepwalking back into the mistakes of the past. The West must act now.**³

Het tweede voorbeeld komt van ██████████, een van dé experts op het gebied van zogenaamde ‘foreign fighters’. Hij geeft aan wat de veiligheidsrisico’s zijn van terugkeerders en toont aan dat we ons moeten baseren op een sobere kosten-baten analyse en niet op politieke berekeningen. Ook hier benadruk ik de meest relevante delen:

The United Kingdom and Australia have not only refused to bring their own nationals back for trial but **have revoked their citizenship – to not only wash their hands of them but to force other countries to assume the burdens of security risk and imprisonment. [...] [W]hen countries act to block the return of their criminals they are effectively engaging in illegal dumping on their neighbour’s property.** Governments are aware of their international obligations to their citizens, and that is why they are getting creative in inventing technicalities to claim that the ISIS immigrants born in their countries weren’t citizens at all. **These policies violate the spirit of international agreements on foreign fighters. But governments justify them on security grounds by citing research showing that an “average” of approximately ten percent of returnees will become domestic terrorists. This statistic was misinterpreted from a widely-cited 2013 study. Two years later the same researcher found the rate in the ISIS era to be just 0.002 percent, but this update has not had the same impact on policymakers.** With estimates that one-third of Westerners have already returned – and some have been back for years – it is increasingly difficult to accept worst-case scenario projections. My own recent study of foreign fighter returnees shows that almost all attempted plots occur within a year of their return. In other words, **identifying potential threats is not the open-ended drain on resources that proponents of stripping citizenship and barring return suggest, it is instead a manageable investment in law enforcement and homeland security.** In-depth research on the history of the hundreds of thousands of individuals who have become foreign fighters shows that

³ ‘Open Letter from National Security Professionals to Western Governments: Unless We Act Now, the Islamic State Will Rise Again’, 11 september 2019, te raadplegen via: <https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2019/09/FTF-Open-Letter.pdf>.

handfuls of individuals have become domestic militants after being repatriated. **The greater threat appears to come from what happens to those who do not return home because they are prevented from doing so.** Arab states preventing jihadis from returning from Afghanistan in the 1990s led to waves of foreign fighters spreading to war zones and failed states around the world. **Osama Bin Laden is Exhibit A of the folly of stripping a foreign fighter's citizenship and then washing your hands and assuming the individual is no longer your problem.** [...] Some countries argue that their foreign fighters do not "deserve" to go home. The desire to punish heinous terrorists is understandable. But, **national security decisions should be made by cost-benefit assessments rather than public anger or the political calculations of elected officials.** Having governments that use resources effectively and do not repeat old errors is what publics deserve; because **it is the strategy that will ultimately make all of us most secure.**⁴

Het derde en laatste voorbeeld komt uit de internationale context. In Resolutie █████ (2019) plaatste de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa verschillende kanttekeningen bij de maatregel. Ook hier staan de meest belangrijke aspecten dik gedrukt:

The Assembly [...] notes that the practice of depriving of their nationality persons involved in terrorist activities (including "foreign fighters") or suspected of such involvement **may lead to the "exporting of risks"**, as those persons may move to or remain in terrorist conflict zones outside Europe. Such a practice **goes against the principle of international co-operation in combating terrorism**, reaffirmed, inter alia, in United Nations Security Council Resolution █████ (2014), which aims at preventing foreign fighters from leaving their State of residence or nationality, **and may expose local populations to violations of international human rights and humanitarian law. It also undermines the State's ability to fulfil its obligation to investigate and prosecute terrorist offences.** In this context, deprivation of nationality is an **ineffective anti-terrorism measure and may even work against the goals of counter-terrorism policy.** Moreover, it may have a **strong symbolic function but a weak deterrent effect.**

4. Ondermijning vervolging van ernstige misdrijven

Een ander probleem van nationaliteitsontneming is dat deze maatregel het OM een belangrijke basis ontnemt om te vervolgen, namelijk het actief nationaliteitsbeginsel, op basis waarvan misdrijven gepleegd door Nederlanders in het buitenland kunnen worden vervolgd. En zoals bekend hebben vele 'foreign fighters' zich schuldig gemaakt aan ernstige misdrijven: terroristische misdrijven maar ook de zogenaamde 'core international crimes', zoals genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Nederland heeft zich altijd (terecht) bekommerd om de internationale rechtsorde. In artikel 90 van onze Grondwet staat zelfs dat "[d]e regering [...] de ontwikkeling van de internationale rechtsorde

⁴ D. Malet, 'ISIS Foreign Fighters: Keep Your Enemies Closer', *Australian Outlook*, 28 februari 2019, te raadplegen via: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/isis-foreign-fighters-keep-enemies-closer/>.

[bevordert].” Nederland heeft dat goed opgevolgd, onder andere als gastland van vele internationale straftribunalen, zoals het Joegoslavië Tribunaal en het permanente International Strafhof, maar ook als een van de eerste landen met een gespecialiseerde war crimes unit.⁵ Nederland heeft ook vaak, en wederom terecht, aangegeven dat het de slachtoffers van de misdrijven van ISIS, zoals de Yezidi’s, wil ondersteunen door ‘accountability’ na te streven.⁶ Het ontnemen van nationaliteit maakt het stuk lastiger voor het OM om te kunnen vervolgen, voor zowel terroristische⁷ als internationale misdrijven.⁸ Ook in de ‘Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid’ werd geconcludeerd: “Blijkens de inventarisatie van de 21 dossiers van de personen die met een intrekingsbesluit zijn geconfronteerd, is het OM in een ruime meerderheid van deze gevallen van oordeel dat de intrekking een mogelijke doorkruising oplevert van de opsporing en vervolging van strafrechtelijke feiten.”⁹ Maar het is niet alleen het OM dat problemen heeft met deze maatregel. In het NRC van 7 januari 2019 schreef

⁵ Zie bv. S. Van den Berg, ‘The Dutch War Crimes Unit Hits Harder on Syrian Suspects’, *Justice Info*, 23 mei 2019, te raadplegen via: <https://www.justiceinfo.net/en/41499-the-dutch-war-crimes-unit-hits-harder-on-syrian-suspects.html>.

⁶ Zie bv. ‘Speech by the Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands, Stef Blok, at the ‘Accountability for atrocity crimes committed by Daesh’ flagship event, at UN Headquarters’, 27 september 2019, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/toespraken/2019/09/26/toespraak-minister-blok-bij-%E2%80%98accountability-for-atrocity-crimes-committed-by-daesh%E2%80%99-flagship-event/Speech+by+MFA+Stef+Blok+Justice+after+ISIS.pdf>: “We need to send a strong signal to perpetrators. That they will not be allowed to get away with the atrocities they have committed. We need to achieve justice for the victims and their families. Accountability in other words. That’s what it’s all about.”

⁷ Zie bv. A. Kouwenhoven, ‘OM: afpakken nationaliteit hindert vervolging Syriëgangers’, *NRC*, 3 november 2019, te raadplegen via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/03/om-afpakken-nationaliteit-hindert-vervolging-syriegangers-a3979027>.

⁸ Zie art. 2, lid 1 (c) van de Wet Internationale Misdrijven (WIM): “Onverminderd het te dien aanzien in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Militair Strafrecht bepaalde is de Nederlandse strafwet toepasselijk: [...] op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een van de in deze wet omschreven misdrijven.” Als de nationaliteit van de Nederlander wordt ontnomen zou berechting alleen nog mogelijk zijn op basis van het passief nationaliteitsbeginsel (bij misdrijven begaan tegen een Nederlander, een Nederlandse ambtenaar, dan wel een Nederlands voertuig, vaartuig of luchtvaartuig, zie art. 2, lid 1 (b) van de WIM) of op basis van universele jurisdictie, maar in dat laatste geval moet de verdachte zich wel in Nederland of in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevinden, zie art. 2, lid 1 (a) van de WIM. Zie ook M. van Noorloos (Voorzitter NJCM), ‘Internetconsultatie wetsvoorstel wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap’, 15 februari 2015, te raadplegen via https://njcm.nl/wp-content/uploads/2016/12/Consultatie-Wijziging-RWN_Reactie-NJCM_versieWebsite.pdf, pp. 3-4: “De Nederlandse regering heeft zich, met focus op Den Haag als internationale stad van vrede en veiligheid, tot dusverre altijd sterk gemaakt voor het opsporen en vervolgen van internationale misdrijven en heeft deze taakopvatting serieus genomen. Nederland mag immers, in de ogen van opeenvolgende kabinetten, geen veilige haven worden voor oorlogsmisdadigers die hier hun heil zoeken. Wanneer het Nederlandse burgers betreft die verdacht worden van oorlogsmisdaden gepleegd in het buitenland, dient dezelfde argumentatie gevolgd te worden. Dat wil zeggen; opsporing, vervolging en bestraffing in plaats van het zich, via het intrekken van de Nederlandse nationaliteit, afzijdig houden van deze problematiek.”

⁹ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de faculteit Rechtsgeleerdheid), ‘Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid’, 10 juli 2020, te raadplegen via: https://repository.tudelft.nl/assets/uuid:ca3d1e24-53e6-498f-835e-06e5934fd129/3107_vollledige_tekst_tcm28-457202.pdf, pp. 7 en 63.

██████████: “Inmiddels heeft de volledige antiterrorismeketen, van gemeenten tot politie en justitie, zich intern tegen de maatregel gekeerd, zeggen bronnen van NRC.”¹⁰

5. Discriminatie en de ‘terrorist trap’

Een ander probleem van deze maatregel is dat deze alleen kan worden toegepast op individuen met een dubbele nationaliteit, omdat het ontnemen van nationaliteit van iemand met een enkele nationaliteit leidt tot staatloosheid, hetgeen volgens het internationaal recht vermeden moet worden. Het probleem is echter dat dit twee klassen burgers creëert: een voor Nederlanders met een enkele nationaliteit (die kunnen worden aangepakt op de ‘gewone’ manier, zoals via het strafrecht) en een voor Nederlanders met een dubbele nationaliteit (aan wie deze zeer vergaande maatregel – ██████████ sprak over nationaliteit als het recht om rechten te hebben – kan worden opgelegd). Nu is het zo dat minderheidsgroepen disproportioneel door deze maatregel worden getroffen. Zo vertegenwoordigen Nederlanders met een Marokkaanse of Turkse achtergrond bijna de helft van alle Nederlanders met een dubbele nationaliteit, terwijl elke groep apart niet meer dan 2,5% van de totale Nederlandse bevolking vertegenwoordigt.¹¹ We moeten niet het effect onderschatten van het feit dat zo groepen disproportioneel worden geraakt, niet omdat ze zwaardere misdrijven hebben gepleegd, maar enkel en alleen omdat ze meer dan één nationaliteit hebben. Dit is meten met twee maten. En uitsluiting, marginalisering en (vermeende) discriminatie kunnen juist een van de factoren zijn die een rol kunnen spelen bij radicalisering. Dit is de beruchte ‘terrorist trap’, waar autoriteiten vooral *niet* in moeten trappen.¹²

6. Conclusie


Om alle bovenstaande redenen – en vele andere, waarbij ik wederom graag verwijs naar de reacties van het Institute on Statelessness and Inclusion, de Commissie Meijers en ██████████ r ██████████ – moet deze bevoegdheid niet permanent gemaakt worden, maar juist geheel ter zijde worden geschoven. Er is geen enkel bewijs dat deze maatregel ons veiliger

¹⁰ A. Kouwenhoven, ‘Niet meer als terrorist gezien, wel je Nederlanderschap kwijt’, *NRC*, 7 januari 2019, te raadplegen via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/01/07/niet-meer-als-terrorist-gezien-wel-je-nederlanderschap-kwijt-a3128192>.

¹¹ Zie ‘OHCHR, Amicus Brief, Presented by the UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Before: The Dutch Immigration and Naturalisation Service’, 23 oktober 2018, para. 47.

¹² Zie o.a. het volgende boek van Tom Parker, die als voormalige ‘Counter-Terrorism Strategist’ bij het United Nations Counter-Terrorism Centre, ‘Adviser on Human Rights and Counter-Terrorism’ bij de United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force en ‘Intelligence Officer’ bij het Britse MI5 weet waar hij het over heeft: T. Parker, *Avoiding the Terrorist Trap: Why Respect for Human Rights is the Key to Defeating Terrorism*, World Scientific 2019.

maakt. Sterker nog: de mening wordt breed gedragen dat deze maatregel juist onveiligheid (en straffeloosheid) in de hand werkt. Waarom wordt deze dan toch genomen? Omdat anti-terrorisme beleid vaak 'incident-driven' is, niet gebaseerd op ratio, maar op emoties. Ook deze specifieke maatregel heeft weinig te maken met effectief beleid, maar des te meer met spierballentaal en symboolpolitiek. Hoewel dergelijke emoties misschien wel enigszins te begrijpen zijn, mogen we van de wetgever meer rationaliteit en wijsheid verwachten.


Senior onderzoeker T.M.C. Asser Instituut en research fellow International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT)



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Mevrouw mr. A. Broekers-Knol
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
3 maart 2021

Ons kenmerk
[REDACTED] 2

Uw brief van
15 december 2020

Contactpersoon
[REDACTED]
[REDACTED]

Uw kenmerk
[REDACTED] 7

Onderwerp

Advies conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Geachte mevrouw Broekers-Knol,

Bij e-mail van 15 december 2020 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en tot intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) (hierna: het concept).

De AP heeft een opmerking over het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

In hiervoor genoemde Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in belang van de nationale veiligheid is een horizonbepaling opgenomen, waardoor de in artikel 14, vierde lid van de RWN opgenomen bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap op 1 maart 2022 vervalst. Het concept schrapt die horizonbepaling. Tevens voorziet het voorgestelde artikel 22d in een grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bij de voorbereiding van een besluit op grond van artikel 14, tweede en vierde lid van de RWN.



Datum

3 maart 2021

Ons kenmerk

[REDACTED]

Advies

Reikwijdte (U)AVG en adviesplicht

Verwerkingen in het kader van nationale veiligheid zijn uitgezonderd van toepassing van de AVG.¹ Hieronder wordt verstaan: verwerkingen door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.² Op grond van artikel 97, derde lid, onder d van de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: Wiv 2017) is dan ook niet de AP, maar de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (hierna: CTIVD) belast met het toezicht op de toepassing van de bevoegdheid van de Minister het Nederlandschap in te trekken in verband met de nationale veiligheid als bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de RWN. De reden hiervoor moet worden gevonden in het feit dat doorgaans informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten nodig is om de maatregel te onderbouwen. In lijn hiermee is advisering door de AP niet verplicht.

De AP constateert dat de memorie van toelichting in dit verband niettemin naar de AVG verwijst. Daarnaast is sprake van een lacune in de verplichting om specifiek uit oogpunt van persoonsgegevensbescherming advies te vragen over nieuwe regelgeving onder de Wiv 2017. De CTIVD heeft op grond van de Wiv 2017 immers ook niet een dergelijke adviesbevoegdheid.

De AP adviseert:

- onterechte verwijzingen naar de AVG uit de memorie van toelichting te schrappen, en
- te voorzien in een verplichting de CTIVD om advies te vragen over nieuwe regelgeving op het terrein van de Wiv 2017

Strafrechtelijke gegevens

Ten aanzien van de in artikel 22d van het concept geformuleerde grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in het kader van de voorbereiding van een besluit tot intrekking van het Nederlandschap op grond van artikel 14, tweede lid, van de RWN, overweegt de AP het volgende.

De verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard door de Minister is inherent aan de uitvoering van deze - duidelijk begrensde, maar ook duidelijk omschreven - wettelijke taak. Daardoor heeft een aparte expliciete wettelijke bevestiging dat dit soort gegevens mogen worden verwerkt in dit geval geen enkele toegevoegde waarde.³

De AP adviseert artikel 22d te schrappen.

¹ Artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de AVG jo artikel 3, derde lid, onder b, van de UAVG.

² MvT Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, p. 11;

³ Zie de uitgebreide overwegingen in het advies van de AP van 11 november 2020 inzake z2020-08972 (Wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming).



Datum
3 maart 2021

Ons kenmerk
[REDACTED]

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op haar website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

[REDACTED]
[REDACTED]
Bestuurslid



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas

Gezien scankamer
JenV

05 MAART 2021

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag



FMHaaglanden
05 MAART 2021
Ontvangen

R0200 #X830XDX#00#0000#

20210305.046 10:13 0006