

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, Dr. Christophe Paulussen (Asser Instituut / ICCT) en Prof. Mr. H.U. Jessurun d'Oliveira.

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 Yesilgöz-Zegerius en Van Toorenburg, 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 Prof. Mr. H.U. Jessurun d’Oliveira 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 Prof. Mr. H.U. Jessurun d’Oliveira 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, Dr. Christophe Paulussen en Prof. Mr. H.U. Jessurun d'Oliveira 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:

- **Dr. Laura van Waas, Co-Director - Laura.vanWaas@institutesi.org**
- **Caia Vlieks LLM, Research and Education Officer - Caia.Vlieks@institutesi.org**

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.”

Dr. David Malet,
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/>.

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.”

Laetitia van den Assum,
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”.

Tendayi Achiume,
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.institutiesi.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.institutiesi.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.institutiesi.org/PRINCIPLES.pdf>. Een uitgebreide analyse van ontneming van nationaliteit in Nederland gelet op deze internationale verplichtingen is beschikbaar via: https://files.institutiesi.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.institutiesi.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.