

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 CM2103

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

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 (+31) 020 362 05 05

W
www.commissie-meijers.nl

E
post@Commissie-Meijers.nl

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

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,



prof. mr. A.B. Terlouw
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.