

Reactie op het wetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Keten-ID: 10430)

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 Professor Jessurun d’Oliveira – 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 Richard Barrett, de voormalige ‘Director of Global Counterterrorism’ bij het Britse MI6 en Brett H. McGurk, 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 Dr. David Malet, een van de 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 2263 (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 2178 (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.

Andreas Kouwenhoven: “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 – Hannah Arendt 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 Professor Jessurun d’Oliveira – 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.

Dr. Christophe Paulussen

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