

36 984 (R2222)

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) en tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017

Nr. 7

**BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN
CONSTITUTIONELE TOETSING**

Aan de Leden

Den Haag, 15 oktober 2026

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) biedt hierbij haar advies aan over het wetsvoorstel 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) en tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (36984-(R2222)).¹ De tijdelijke commissie staat in dit advies ten eerste stil bij de onderbouwing van de noodzaak van een permanente bestuurlijke bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. De tijdelijke commissie staat ten tweede stil bij recente ontwikkelingen in de rechtspraak over de intrekking van het Nederlanderschap bij alleen Nederlanders met een dubbele nationaliteit, in relatie tot het recht op gelijke behandeling. Hieronder wordt eerst kort stilgestaan bij de inhoud van het wetsvoorstel.

Inhoud wetsvoorstel

Wanneer een meerderjarige Nederlander zich in het buitenland aansluit bij een terroristische organisatie, kan de minister van Justitie en Veiligheid diens Nederlanderschap intrekken.² Het doel van deze intrekkingsbevoegdheid is het beschermen van de nationale veiligheid, door te voorkomen dat geradicaliseerde personen terugkeren naar Nederland. Door de intrekking vervalt namelijk het recht op toegang tot het grondgebied van het (gehele) Koninkrijk. Vervolgens is het niet meer mogelijk om als vreemdeling het Koninkrijk op een andere wijze legaal te betreden. Dit komt omdat de intrekking van het Nederlanderschap gepaard gaat met een ongewenstverklaring.³ Wanneer het Nederlanderschap wordt ingetrokken op grond van de bestuurlijke intrekkingsbevoegdheid, is dit volgens de wet in beginsel onomkeerbaar.⁴ Het

¹ De tijdelijke commissie heeft tijdens haar procedurevergadering van 10 september besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten. De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid is hierover geïnformeerd met een brief van 10 september 2026 (2026D42494).

² Dit is geregeld in artikel 14, vierde lid van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

³ Dit gebeurt op basis van artikel 67, eerste lid, aanhef en onder c van de Vreemdelingenwet.

⁴ Dit is geregeld in artikel 14, vijfde lid van de Rijkswet op het Nederlanderschap. De minister kan hiervan alleen in bijzondere gevallen afwijken, na de Raad van State van het Koninkrijk te hebben gehoord.

Nederlanderschap kan alleen worden ingetrokken bij personen met een dubbele nationaliteit. Dit komt omdat uit het internationaal recht voortvloeit dat personen niet staatloos gemaakt mogen worden.⁵

De intrekkingsbevoegdheid is in 2017 met een tijdelijke wet ingevoerd en is al eens tijdelijk verlengd in 2022, met 1 maart 2027 als vervaldatum. Om te voorkomen dat de bevoegdheid in 2027 vervalt, regelt het voorliggende wetsvoorstel dat de tijdelijke intrekkingsbevoegdheid nu permanent wordt gemaakt. De regering geeft daarbij aan dat permanentmaking noodzakelijk is, gezien het hoge dreigingsniveau (4 van 5) uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) uit december 2025. Binnen deze dreiging blijft het jihadisme – en in het bijzonder ISIS – de belangrijkste rol spelen. De regering geeft daarbij aan dat er opnieuw sprake is van een toename van uitreizigers in vergelijking met de afgelopen vijf jaar. Ook wordt in de memorie van toelichting uiteengezet dat er zich nog eerdere Nederlandse uitreizigers in Syrië, Irak en Turkije bevinden, die bij terugkomst een potentiële geweldsdreiging vormen.⁶

De intrekkingsbevoegdheid is een *bestuurlijke* bevoegdheid. Dit betekent dat de minister het Nederlanderschap kan intrekken zonder dat hieraan een (straf)rechtelijke veroordeling voorafgaat. De minister kan hiertoe besluiten wanneer blijkt dat een persoon zich heeft aangesloten bij één van de (terroristische) organisaties die door de rijksministerraad is aangemerkt als een bedreiging voor de nationale veiligheid.⁷ Hiermee verschilt de bestuurlijke intrekkingsbevoegdheid van de (eveneens wettelijk vastgelegde) strafrechtelijke route om het Nederlanderschap in te trekken: van deze route kan alleen gebruik worden gemaakt na een onherroepelijk geworden strafrechtelijke veroordeling.⁸

Grondrechtelijk en constitutioneel kader

De tijdelijke commissie merkt op dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) benadrukt dat terrorisme een grote bedreiging vormt voor mensenrechten.⁹ Het Hof acht het dan ook legitiem dat staten hiertegen krachtig optreden.¹⁰ Het intrekken van iemands

⁵ Artikel 7, eerste lid, onder d jo. derde lid van het Europees verdrag inzake nationaliteit. Zie tevens artikel 8, eerste en tweede lid van het VN-verdrag tot beperking der staatloosheid.

⁶ Uit de memorie van toelichting volgt dat er in de periode 2012-2019 sprake was van ruim 300 uitreizigers naar Syrië en Irak met (onder meer) de Nederlandse nationaliteit. Daarvan zijn er ongeveer 90 teruggekeerd naar Nederland en bevinden er zich ongeveer nog 75 in Syrië, Irak of Turkije.

⁷ Dit betreft de lijst zoals bedoeld in artikel 14, vierde en negende lid van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Op dit moment staan de volgende groeperingen op deze lijst: Al Qaida, ISIS, Hay'at Tahrir al-Sham en organisaties die aan deze drie groeperingen zijn gelieerd.

⁸ Dit is geregeld in artikel 14, tweede lid van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

⁹ Het Hof stelt hierover bijvoorbeeld: “the Court wishes to emphasise that, throughout its history, it has been acutely conscious of the difficulties faced by States in protecting their populations from terrorist violence, which constitutes, in itself, a grave threat to human rights. Faced with such a threat, the Court considers it legitimate for Contracting States to take a firm stand against those who contribute to terrorist acts, which it cannot condone in any circumstances. Zie bijv. EHRM 17 januari 2012, nr. 8139/09 (Othman (Abu Qatada) t. Verenigd Koninkrijk).

¹⁰ EHRM 1 februari 2022, nr. 071 (2022) (Johansen t. Denemarken).

nationaliteit kan in dit kader gerechtvaardigd zijn; uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) volgt volgens het Hof geen recht voort op een bepaalde nationaliteit.¹¹ Personen mogen door de intrekking van hun nationaliteit echter niet staatloos worden gemaakt, zoals ook is vastgelegd in het Europees Verdrag inzake Nationaliteit en het VN-verdrag tot Beperking der Staatloosheid.¹² Ook onderstreept het Hof dat Staten het recht hebben om te bepalen wie zich op hun grondgebied mogen begeven.¹³

De tijdelijke commissie merkt daarnaast op dat grondrechten één geheel vormen en dat de verschillende grondrechten onderling afhankelijk en met elkaar verweven zijn.¹⁴ Dat betekent dat wetgeving voor het voorkomen en bestrijden van terrorisme - en de toepassing daarvan in de praktijk - in overeenstemming moet zijn met (andere) grondrechten.¹⁵ Bij intrekking van het Nederlanderschap en de daarmee samenhangende ongewenstverklaring gaat het dan in de eerste plaats om het recht op bescherming van het privé- en familielevens, dat onder meer besloten ligt in artikel 8 EVRM.¹⁶ Een inmenging in dit recht is rechtmatig wanneer hiervoor een wettelijke grondslag bestaat, die afdoende kenbaar en voorzienbaar is. Ook dient de inmenging plaats te vinden met het oog op een legitiem doel en niet verder te gaan dan noodzakelijk is in een democratische samenleving. Specifiek ten aanzien van de intrekking van iemands nationaliteit is het bovendien van belang dat er geen sprake is van willekeur, dat er in concrete gevallen wordt gekeken of de intrekking van het Nederlanderschap geen onevenredige gevolgen heeft voor de betrokkene en dat er rechtsbescherming tegen een intrekkingsbesluit openstaat.¹⁷

De tijdelijke commissie signaleert dat de bestuurlijke intrekking van het Nederlanderschap ook raakt aan het recht op gelijke behandeling, dat onder meer is opgenomen in de Grondwet, het EVRM en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (het Handvest).¹⁸ Dit komt doordat het Nederlanderschap alleen kan worden ingetrokken bij personen met een dubbele nationaliteit, gezien het verbod op het staatloos maken van personen. Uit het recht op gelijke behandeling volgt, kort samengevat, dat personen die zich in een vergelijkbare situatie

¹¹ EHRM 22 december 2020, nr. 43936/18 (Usmanov t. Rusland). Omdat de jurisprudentie van het EHRM casuïstisch is, verschillen de situaties waarover het Hof zich heeft uitgesproken (in meer of mindere mate) van de bestuurlijke intrekkingsbevoegdheid zoals in het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen. Zo gaat het in de zaak Ghomid t. Frankrijk om de intrekking van de Franse nationaliteit van betrokkenen die al waren veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. Zie: EHRM 25 juni 2020, nr. 52273/16 (Ghomid e.a. t. Frankrijk).

¹² Artikel 7, eerste lid, onder d jo. derde lid van het Europees verdrag inzake nationaliteit. Zie tevens artikel 8, eerste en tweede lid van het VN-verdrag tot beperking der staatloosheid.

¹³ EHRM 22 december 2020, nr. 43936/18 (Usmanov t. Rusland).

¹⁴ EHRM 19 januari 2023, no. 24203/16 (Pagerie t. Frankrijk).

¹⁵ Zie in dit kader tevens het advies van de tijdelijke commissie over het wetsvoorstel ter bestendiging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Kamerstukken II 2025-2026, 36918, nr. 6).

¹⁶ De intrekking van iemands nationaliteit kan volgens het EHRM in zichzelf een inmenging betekenen in het recht op het privéleven, omdat nationaliteit een kenmerk is van iemands identiteit. Daarnaast kan er in voorkomende gevallen sprake zijn van een inmenging in het recht op familielevens, bijvoorbeeld wanneer de betrokkene geen of minder toegang krijgt tot het land (dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn ingeval van een ongewenstverklaring). Zie: EHRM 25 juni 2020, nr. 52273/16 (Ghomid e.a. t. Frankrijk).

¹⁷ EHRM 22 december 2020, nr. 43936/18 (Usmanov t. Rusland).

¹⁸ Artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel 21 van het Handvest.

bevinden alleen anders mogen worden behandeld wanneer hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging kan worden gegeven.

Onderbouwing van de noodzaak van de bestuurlijke intrekingsbevoegdheid

De tijdelijke commissie merkt op dat uit het grondrechtelijke en constitutioneel kader voortvloeit dat staten krachtig mogen optreden tegen terrorisme.¹⁹ Daarbij dienen maatregelen te voldoen aan de voorwaarden die voortvloeien uit onder meer het EVRM en de Grondwet. Dit betekent onder meer dat, wanneer een maatregel raakt aan het recht op bescherming van het privé- en familieleven, de noodzaak hiervan overtuigend moet kunnen worden gemotiveerd. Vanuit dit perspectief beziet de tijdelijke commissie de opmerkingen van de Raad van State over de onderbouwing van de noodzaak van een permanente bestuurlijke bevoegdheid om het Nederlanderschap in te trekken. Daarbij merkt de Raad van State op dat er zwaarwegende argumenten moeten bestaan voor de intrekking van het Nederlanderschap, zowel in het individuele geval als op het niveau van de regeling als zodanig.

Zo merkt de Raad van State op dat intrekking van het Nederlanderschap verstrekende en onomkeerbare gevolgen heeft, terwijl uit de toelichting bij het wetsvoorstel niet afdoende blijkt waarom het noodzakelijk is om de bestuurlijke intrekingsbevoegdheid te behouden. De Raad van State adviseert daarom om de noodzaak alsnog dragend te motiveren of anders van het wetsvoorstel af te zien. Wanneer het niet mogelijk blijkt om de noodzaak toereikend te motiveren, kan de regering er volgens de Raad van State ook voor kiezen om de bestuurlijke intrekingsbevoegdheid nogmaals tijdelijk te verlengen voor de duur van vijf jaar. Gedurende deze verlenging kan worden onderzocht wat de toegevoegde waarde is van een eventuele permanente bevoegdheid. De Raad van State noemt daarbij - samenvattend - drie punten waarop de onderbouwing van de noodzaak van een permanente intrekingsbevoegdheid (nog) niet toereikend wordt geacht.

Ten eerste motiveert het hoge dreigingsniveau volgens de Raad van State op zichzelf niet waarom specifiek de bestuurlijke intrekingsbevoegdheid noodzakelijk is om deze dreiging te bestrijden. Zo is het volgens de Raad van State niet uit te sluiten dat intrekking van het Nederlanderschap juist averechtse effecten heeft voor de nationale veiligheid. In dit verband wijst de Raad van State erop dat het lastiger is om inlichtingen te verzamelen over vreemdelingen dan over Nederlanders, en dat deradicaliseringsmaatregelen na intrekking van het Nederlanderschap niet langer kunnen worden toegepast. Daarbij is het volgens de Raad van State niet ondenkbaar dat personen die niet kunnen terugkeren naar Nederland, minder snel geneigd zijn om zich uit een terroristische organisatie terug te trekken. Ook wijst de Raad van State erop dat een deel van de intrekkingbesluiten geen stand heeft gehouden, onder meer vanwege rechterlijke uitspraken.²⁰ Zo merkt de Raad van State op dat het aantal

¹⁹ Zie bijv. EHRM 1 februari 2022, nr. 071 (2022) (Johansen t. Denemarken) en EHRM 25 juni 2020, nr. 52273/16 (Ghoumid e.a. t. Frankrijk).

²⁰ Zo is de intrekkingbevoegdheid 25 keer ingezet, waarvan 15 besluiten in stand zijn gehouden en één besluit zich in de beroepsfase bij de rechtbank bevindt. In vier gevallen is het intrekkingbesluit door de bestuursrechter vernietigd, wat ertoe heeft geleid dat de regering in vijf vergelijkbare zaken heeft besloten het intrekkingbesluit

intrekkingen sinds de vorige verlenging van de bestuurlijke intrekkingsbevoegdheid per saldo met één is gedaald. De Raad van State wijst erop dat uit de toelichting niet volgt welke consequenties het wegvallen van deze intrekkingsbesluiten heeft voor de nationale veiligheid, of dat de dreiging die van de desbetreffende personen uitging kon worden opgevangen met andere maatregelen.

Ten tweede wijst de Raad van State erop dat er al vergelijkbare instrumenten bestaan, zoals intrekking van het Nederlanderschap na een *strafrechtelijke* veroordeling voor deelname aan een terroristische organisatie.²¹ Volgens de Raad van State blijkt uit de memorie van toelichting niet waarom het noodzakelijk is om naast deze maatregelen ook een permanente *bestuurlijke* intrekkingsbevoegdheid te hebben. Daarbij merkt de Raad van State in algemene zin op dat de intrekkingsbevoegdheid in de memorie van toelichting als een geïsoleerd instrument wordt besproken. Hierdoor ontbreekt zicht op het bredere verband van alle maatregelen ter voorkoming en bestrijding van terrorisme, en de plaats die de voorgestelde permanente bevoegdheid daarin heeft. Daarbij merkt de Raad van State op dat moet worden voorkomen dat bestuursbevoegdheden geleidelijk aan, stap voor stap worden uitgebreid, zonder dat er afdoende zicht blijft op het totaalbeeld. De Raad van State wijst erop dat het WODC in 2023 juist over dit bredere verband een rapport heeft gepubliceerd, maar dat hierop niet wordt ingegaan in de memorie van toelichting.²²

Ten derde merkt de Raad van State op dat de regering voor de onderbouwing van een permanente bestuurlijke intrekkingsbevoegdheid verwijst naar het WODC-evaluatieonderzoek uit 2020.²³ De regering stelt op basis van dit onderzoek dat door de intrekkingsbevoegdheid is voorkomen dat uitreizigers legaal naar Nederland zijn teruggekeerd. Volgens de Raad van State kunnen er op basis van dit onderzoek echter geen conclusies worden getrokken over het bestaan van een causaal verband tussen de intrekking van het Nederlanderschap en de mate waarin uitreizigers terugkeren naar Nederland.²⁴ De Raad van State wijst erop dat een verdere analyse van de concrete toepassing van de intrekkingsbevoegdheid toegevoegde waarde zou hebben voor het wegen van de noodzaak van een permanente intrekkingsbevoegdheid. Ook zou er volgens de Raad van State specifiek moeten worden gemotiveerd waarom de intrekkingsbevoegdheid tevens geldt voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De tijdelijke commissie merkt op dat de regering in reactie op het advies van de Raad van

in te trekken. Hierbij ging het erom dat niet kon worden aangetoond dat de betrokkene was aangesloten bij één van de op de lijst geplaatste terroristische organisaties. Zie: memorie van toelichting, par. 2.3.

²¹ Artikel 14, tweede lid, onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

²² WODC, “Inzicht in samenhang. Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving” (2023).

²³ WODC, “Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid” (2020).

²⁴ De Raad van State staat in dit kader ook stil bij het gegeven dat de Kamer de regering heeft verzocht de intrekkingsbevoegdheid in 2023 opnieuw te evalueren, maar dat het WODC heeft aangegeven dat een nieuw onderzoek geen nieuwe inzichten zal opleveren ten opzichte van het onderzoek uit 2020. Dit betrof de motie-Koekkoek, die in december 2021 is aangenomen door de Kamer. Zie: Kamerstukken II 2021/2022, 35934 (R2158), nr. 15.

State heeft verduidelijkt waarom de permanente intrekingsbevoegdheid noodzakelijk wordt geacht. De bestuurlijke intrekking van het Nederlanderschap is volgens de regering noodzakelijk omdat deze maatregel kan worden toegepast terwijl de betrokkene zich nog in het buitenland bevindt. Hierdoor is dit volgens de regering de enige maatregel waarmee legale terugkeer naar Nederland kan worden voorkomen. Alternatieve maatregelen - zoals intrekking van het Nederlanderschap na een strafrechtelijke veroordeling - worden toegepast wanneer de betrokkene al in Nederland is, wat volgens de regering in zichzelf een gevaar kan opleveren voor de nationale veiligheid. In dit verschil ligt volgens de regering al de toegevoegde waarde van het toevoegen van de bestuurlijke intrekingsbevoegdheid als vast onderdeel van het instrumentarium ter bescherming van de nationale veiligheid. Daarbij benadrukt de regering dat het gaat om de veiligheid van het gehele Koninkrijk, waaronder Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De regering geeft daarbij aan geen heil te zien in het opnieuw tijdelijk verlengen van de bevoegdheid, aangezien er een aanhoudende dreiging uitgaat van uitreizigers.

De regering gaat ook in op de verhouding van de bestuurlijke intrekingsbevoegdheid tot andere maatregelen. Zo onderschrijft de regering dat het geheel aan bevoegdheden ter bescherming van de nationale veiligheid in onderlinge samenhang moet worden gezien, waarbij de regering verwijst naar een eerdere kabinetsreactie van deze strekking op het door de Raad van State aangehaalde WODC-onderzoek.²⁵ In die context merkt de regering op dat de bestuurlijke intrekingsbevoegdheid niet in alle gevallen kan worden ingezet, bijvoorbeeld wanneer dit tot staatloosheid zou leiden. De regering merkt daarbij op dat er niet op individuele gevallen kan worden ingegaan en geeft in algemene zin aan dat er in die gevallen noodgedwongen andere maatregelen worden getroffen ter bescherming van de nationale veiligheid.

De tijdelijke commissie merkt op dat de regering een aantal opmerkingen van de Raad van State concreter zou kunnen adresseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het risico op eventuele averechtse effecten die de inzet van de bestuurlijke intrekingsbevoegdheid met zich brengt, zoals verminderde mogelijkheden om inlichtingen in te winnen, een verminderde bereidheid om uit een terroristische groepering te stappen en verminderde mogelijkheden om deradicaliseringsmaatregelen toe te passen. Voor het wegen van de noodzaak van de permanente bestuurlijke intrekingsbevoegdheid - waarbij ook de vraag speelt of een maatregel geschikt is om het beoogde doel te bereiken - zou een inhoudelijke reflectie op het al dan niet bestaan van deze averechtse effecten van toegevoegde waarde zijn.

Ditzelfde geldt voor een reflectie op de verhouding van de bestuurlijke intrekingsbevoegdheid tot andere maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid. Omdat het Nederlanderschap alleen kan worden ingetrokken bij personen met een dubbele nationaliteit, kan de bestuurlijke intrekingsbevoegdheid niet worden ingezet bij personen met enkel de Nederlandse nationaliteit. Welke maatregelen er in die gevallen worden ingezet en in hoeverre deze alternatieve maatregelen effectief zijn, blijkt nog niet duidelijk uit de beschikbare stukken. De tijdelijke commissie merkt op dat het – voor het zorgvuldig wegen

²⁵ Kamerstukken II 2022/2023, 29754, nr. 695.

van de noodzaak van een permanente bestuurlijke intrekingsbevoegdheid – van toegevoegde waarde zou zijn om hierin meer inzicht te krijgen.

Advies van de tijdelijke commissie

Met het oog op de onderbouwing van de noodzaak van een permanente bestuurlijke bevoegdheid om het Nederlanderschap in te trekken, adviseert de tijdelijke commissie om de regering te vragen te reflecteren op het bestaan van eventuele averechtse effecten bij de toepassing van deze bevoegdheid in de praktijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om het risico op: verminderde mogelijkheden om inlichtingen te verzamelen, een verminderde bereidheid om uit een terroristische groepering te stappen en verminderde mogelijkheden om deradicaliseringsmaatregelen in te zetten.

Omdat het Nederlanderschap alleen kan worden ingetrokken bij personen met een dubbele nationaliteit, adviseert de tijdelijke commissie de leden daarnaast om de regering – eveneens met het oog op de onderbouwing van de noodzaak - te vragen meer inzicht te bieden in de effectiviteit van maatregelen die worden getroffen ten aanzien van personen met enkel de Nederlandse nationaliteit.

Actuele ontwikkelingen aangaande het recht op gelijke behandeling

Het College voor de Rechten van de Mens (het College) wijst erop dat het Nederlanderschap in de praktijk alleen kan worden ingetrokken bij Nederlanders met een dubbele nationaliteit. Hiermee wordt – in lijn met internationale verdragen²⁶ - voorkomen dat personen staatloos worden gemaakt. Het College wijst erop dat dit tegelijkertijd betekent dat er onderscheid wordt gemaakt op basis van *nationaliteit*. Daarnaast leidt dit verschil in behandeling tussen Nederlanders met een enkele en dubbele nationaliteit volgens het College ook tot onderscheid op basis van etnische *afkomst*. Voor dergelijk onderscheid gelden zeer strikte eisen. Het College adviseert de regering om overtuigend te motiveren waarom er een objectieve rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid bestaat of om anders af te zien van het wetsvoorstel.

Specifiek ten aanzien van onderscheid op basis van etnische afkomst, noemt het College Europese jurisprudentie waaruit volgt dat er voor onderscheid dat “uitsluitend of in beslissende mate” is gebaseerd op afkomst, geen rechtvaardiging kan worden gegeven.²⁷ In dit verband wijst het College op een recente uitspraak van de rechtbank Amsterdam, waarin de

²⁶ Deze waarborgen tegen staatloosheid zijn in het leven geroepen in reactie op gebeurtenissen gedurende en na afloop van de Tweede Wereldoorlog, toen ontneming van het staatsburgerschap werd ingezet tegen specifieke bevolkingsgroepen. Zie bijv. Commissie Meijers, Commentaar CM2402 (januari 2024), p. 3.

²⁷ Het Hof spreekt van “exclusively or to a decisive extent”. Zie bijv. EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (DH e.a. t. Tsjechië).

rechtbank oordeelde dat er bij de intrekking van het Nederlanderschap van (alleen) Nederlanders met een dubbele nationaliteit sprake is van dergelijk ongerechtvaardigd onderscheid dat in beslissende mate is gebaseerd op afkomst.²⁸ Zo zette de rechtbank uiteen dat de tweede nationaliteit die sommige Nederlanders hebben, veelal rechtstreeks voortvloeit uit hun etnische afkomst.²⁹ Hierbij noemde de rechtbank het voorbeeld van Nederlanders die tevens de Turkse of Marokkaanse nationaliteit hebben, enkel omdat (een van) hun ouders ook deze nationaliteit hebben. Van deze nationaliteit kan in de praktijk bovendien geen, of slechts met grote moeite afstand worden gedaan.³⁰ Hoewel deze uitspraak ziet op de intrekking van het Nederlanderschap volgend op een strafrechtelijke veroordeling, lijkt de onderliggende rechtsvraag volgens het College hetzelfde te zijn als bij de bestuurlijke intrekking van het Nederlanderschap.³¹

In reactie op het advies van het College, merkt de regering op dat zij het onderscheid tussen Nederlanders met een enkele en dubbele nationaliteit gerechtvaardigd acht en dat er hoger beroep is aangetekend tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam. Daarbij verwijst de regering korthedshalve naar de vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de hoogste nationale bestuursrechter. Hieruit volgt dat dat er bij de intrekking van het Nederlanderschap onderscheid wordt gemaakt op basis van *nationaliteit*, maar dat hiervoor een rechtvaardiging bestaat omdat uit internationale regelgeving volgt dat personen niet staatloos mogen worden gemaakt.³² In deze vaste jurisprudentie laat de ABRvS zich nog niet concreet uit over de vraag in hoeverre er sprake is van (on)gerechtvaardigd onderscheid op basis van *afkomst*.³³

De tijdelijke commissie wijst de leden erop dat de ABRvS recent – op 30 september 2026 - een uitspraak heeft gedaan in de hoger beroepszaak tegen het oordeel van de rechtbank Amsterdam.³⁴ Van direct onderscheid op basis van afkomst is volgens de ABRvS geen sprake,

²⁸ Rechtbank Amsterdam 24 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1849. Ook de Raad van State wijst in het wetgevingsadvies op deze uitspraak.

²⁹ Hierbij verwees de rechtbank naar het VN verdrag tegen Rassendiscriminatie, waaruit een brede definitie van het begrip “afkomst” voortvloeit. Artikel 1, eerste lid, van dit verdrag luidt: “In dit Verdrag wordt onder „rassendiscriminatie” verstaan elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, *afkomst* of nationale of etnische afstamming (...).” Ook verwees de rechtbank naar een kritische brief van de Speciaal Rapporteur van de VN over dit onderwerp: Amicus Brief, The UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, 23 oktober 2018.

³⁰ Als voorbeeld noemt het College de Marokkaanse nationaliteit – waarvan in de praktijk geheel geen afstand kan worden gedaan – en de Turkse nationaliteit, waarvan uitsluitend onder vervulling van de dienstplicht en het maken van kosten afstand gedaan kan worden.

³¹ De intrekking van het Nederlanderschap volgend op een strafrechtelijke veroordeling is geregeld in artikel 14, tweede lid van de Rijkswet op het Nederlanderschap), terwijl het voorliggende wetsvoorstel de intrekking van het Nederlanderschap zonder strafrechtelijke veroordeling regelt (artikel 14, vierde lid van de Rijkswet op het Nederlanderschap).

³² Zie bijvoorbeeld: ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045, Rb. Den Haag 14 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4396, Rb. Den Haag 16 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9682, Rb. Den Haag 11 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7790.

³³ Zo stelt de ABRvS zelf in haar uitspraak van 30 september 2026 (ECLI:NL:RVS:2026:5732), r.o. 4.9.

³⁴ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 30 september 2026, ECLI:NL:RVS:2026:5732. In deze uitspraak blijft de ABRvS tevens bij haar eerdere oordeel dat er geen sprake is van verboden onderscheid op basis van *nationaliteit*.

omdat uit de bewoordingen van de wet volgt dat de mogelijkheid tot intrekking van het Nederlanderschap neutraal is geformuleerd. Daarbij zet de ABRvS uiteen dat het verschil in behandeling niet rechtstreeks wordt gebaseerd op afkomst, maar voortkomt uit een combinatie van het al dan niet hebben van meerdere nationaliteiten, de nationaliteitswetgeving van andere landen en de plicht om staatloosheid te voorkomen.

Wel is er volgens de ABRvS in de praktijk sprake van indirect onderscheid ten nadele van Nederlanders die door hun nationale en etnische afstamming ook een andere nationaliteit hebben waarvan zij geen afstand kunnen doen. Van indirect onderscheid is sprake wanneer een ogenschijnlijk neutraal geformuleerde maatregel in feite hoofdzakelijk personen met een bepaalde afkomst of nationale of etnische afstamming benadeelt, ook als dat niet de intentie is. Voor het indirecte onderscheid bestaat volgens de ABRvS in dit geval echter een objectieve rechtvaardiging. Zo dient de intrekking van het Nederlanderschap volgend op een strafrechtelijke veroordeling een legitiem doel: het tot uitdrukking brengen dat een betrokkene zich door diens gedrag zodanig tegen de Nederlandse belangen heeft gekeerd, dat de band met Nederland niet langer kan bestaan.³⁵ Ook is de intrekking van het Nederlanderschap volgens de ABRvS een geschikt en noodzakelijk middel om dat doel te bereiken. De internationaalrechtelijke verplichting om personen niet staatloos te maken, geldt bovendien als een zeer zwaarwegende reden om onderscheid te maken tussen Nederlanders met een enkele en dubbele nationaliteit.

De tijdelijke commissie onderstreept dat de recente uitspraak van de ABRvS ziet op de intrekking van het Nederlanderschap volgend op een *strafrechtelijke* veroordeling, waardoor er verschillen bestaan met de *bestuurlijke* intrekking van het Nederlanderschap in het voorliggende wetsvoorstel. Zo heeft de bestuurlijke intrekking van het Nederlanderschap een ander (preventief) doel: hiermee wordt beoogd de nationale veiligheid te beschermen door te voorkomen dat personen die zich bij een terroristische organisatie hebben aangesloten, op een legale manier terugreizen naar Nederland.³⁶ De tijdelijke commissie merkt op dat de beantwoording van de onderliggende rechtsvraag in deze hoger beroepszaak - in hoeverre is er sprake van (on)gerechtvaardigd onderscheid op basis van afkomst - niettemin ook van belang kan zijn voor de bestuurlijke intrekking van het Nederlanderschap, en adviseert de leden om deze uitspraak mee te wegen bij de behandeling van het wetsvoorstel.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,

³⁵ De ABRvS oordeelt dat dit doel strookt met hetgeen is bepaald in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit en artikel 8, derde lid, aanhef en onder a, sub ii van het Verdrag tot beperking van de staatloosheid.

³⁶ Zie in dit kader onder meer Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3.

Bushoff

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Kling