



Raad voor de
rechtspraak

De Staatsecretaris van Justitie en
Veiligheid
mr A.C.L. Rutte
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum .. december 2025
doorkiesnummer [REDACTED]
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk [REDACTED]
uw kenmerk [REDACTED]
bijlage(n) -
onderwerp Advies inzake het conceptwetsvoorstel wijziging van de Rijkswet
op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het
Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Geachte heer Rutte,

Bij brief van 24 november jl, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake het concept voorstel van Rijkswet tot intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) en tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (het ‘Wetsvoorstel’).

De Raad heeft in voorgaande jaren twee adviezen over dit onderwerp uitgebracht.¹

HET WETSVOORSTEL

De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is op 1 maart 2017 geïntroduceerd met de Rijkswet van 10 februari 2017.² Aan deze bevoegdheid is een horizonbepaling gekoppeld, waardoor deze bevoegdheid op 1 maart 2027 van rechtswege vervalst.³ Dit Wetsvoorstel schrapt die horizonbepaling, zodat de bevoegdheid permanent wordt. Het Wetsvoorstel strekt niet tot enige inhoudelijke wijzigingen aldus de Memorie van Toelichting. De voorwaarden voor en de gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid blijven ongewijzigd.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.⁴

¹ [Advies 2015](#) en [Advies 2021](#)

² Stb. 2017,52.

³ Zie artikel II, onderdeel 2, van Stb. 2017,52, zoals gewijzigd door Stb. 2022, 84.

⁴ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 17 december 2025
kenmerk [REDACTED]
pagina 2 van 2

ADVIES

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

WERKLAST

De Raad verwacht geen substantiële gevolgen vanwege het Wetsvoorstel.

TOT SLOT

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

Hoogachtend,

[REDACTED]
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving

Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

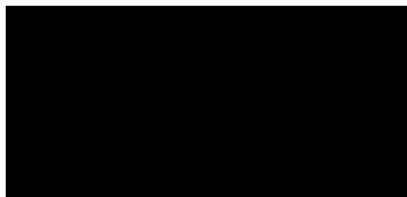
Datum 18 december 2025
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk [REDACTED]
Uw kenmerk [REDACTED]
Onderwerp Advies inzake intrekking Rijkswet van 10 februari 2017

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte mevrouw [REDACTED]

Bij brief van 24 november 2025 heeft u namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal (hierna: het College) verzocht te adviseren over een voorstel van rijkswet tot intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) en tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Dit wetsvoorstel heeft tot consequentie dat de minister van Justitie en Veiligheid permanent de bevoegdheid houdt om het Nederlanderschap in te trekken vanwege aansluiting bij een terroristische organisatie.

Het College onderstreept het belang om – in de woorden van de memorie van toelichting – bij de beslissing tot intrekking van het Nederlanderschap “uitdrukkelijk aandacht [te hebben] voor het belang van opsporing, vervolging en berechting van de betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf”. Voor het overige ziet het College geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen.



Ministerie van Justitie & Veiligheid
Staatssecretaris A. Rutte
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp
Consultatieadvies
m.b.t. intrekken van het
Nederlandschap

Uw brief van
.
Uw kenmerk

Datum
22 december 2025
Ons kenmerk

Geachte heer Rutte,

Op 25 november is het wetsvoorstel ten behoeve van de permanentmaking van de bevoegdheid tot het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (hierna: het wetsvoorstel) in consultatie gegaan. In het wetsvoorstel wordt de horizonbepaling die aan deze bevoegdheid van artikel 14 lid 4 RWN is gekoppeld geschrapt, zodat de bevoegdheid tot het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid permanent wordt gemaakt. Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) maakt graag van de gelegenheid gebruik om advies uit te brengen op dit wetsvoorstel.

Samenvatting

In dit advies brengt het College een aantal zorgen naar voren. Sommige zijn reeds in eerdere adviezen geuit.¹ Andere zien (mede) op jurisprudentie die na de inwerkingtreding van artikel 14 lid 4 is gevormd, en waarvan het wetsvoorstel geen rekenschap geeft. Het advies is samen te vatten met de volgende punten:

¹ Zie:

- [Advies conceptwetsvoorstel intrekken Nederlandschap | College voor de Rechten van de Mens](#) (2015)
- [Brief aan Eerste Kamer over wetsvoorstellen Intrekken Nederlandschap en bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding | College voor de Rechten van de Mens](#) (2016)
- [Brief aan Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid t.b.v. de plenaire behandeling van wetsvoorstel inzake wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Wet op de inlichtingen- en veiligheid | College voor de Rechten van de Mens](#) (2021)

- Het College heeft zonder meer begrip voor de zorg die bestaat over Nederlanders die terugkeren uit het buitenland waar zij waren aangesloten bij terroristische organisaties. Tegelijkertijd acht het College het vanuit mensenrechtelijk en rechtstatelijk oogpunt problematisch dat in de MvT een afweging tussen het belang van de nationale veiligheid enerzijds en mensenrechten anderzijds in het geheel ontbreekt.
- Het recht van de Europese Unie alsmede artikel 8 EVRM stellen eisen aan het intrekken van iemands nationaliteit. De regering wordt verzocht specifiek in te gaan op de vraag in hoeverre het de intrekingsbevoegdheid aan deze eisen voldoet.
- Het intrekken van het Nederlanderschap leidt tot onderscheid op grond van nationaliteit en etniciteit. Op basis van de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) acht het College dit onderscheid niet objectief gerechtvaardigd.
- Het College adviseert – gelet op het discriminerende karakter van de intrekingsbevoegdheid – niet over te gaan tot permanentmaking van deze intrekingsbevoegdheid, maar deze bij wet in te trekken, of ten minste van rechtswege te laten vervallen.

Ontbreken van mensenrechtelijke afweging

Het valt op dat de Memorie van Toelichting vrijwel geen aandacht besteedt aan het internationale en Europese recht, in het bijzonder de mensenrechten. De – terecht – verwijzing naar het Europees verdrag inzake nationaliteit vormt een uitzondering.² Zowel het EU-recht als het EVRM stelt grenzen aan de bevoegdheid van de staat om de nationaliteit van een burger in te trekken. Daarbij geldt dat noch het Unie-recht noch het EVRM een recht op een nationaliteit bevat. Maar het *intrekken* van de eerder verkregen nationaliteit kan wél inbreuk maken op de in het Unie-recht en het EVRM gegarandeerde rechten. Hier komt bij dat de intrekingsbevoegdheid in de praktijk slechts toepasbaar is op een deel van de Nederlandse burgers, namelijk die met dubbele nationaliteit. Dit roept de vraag op hoe de bevoegdheid zich verhoudt tot het discriminatieverbod. Het is van belang dat de wetgever zich expliciet rekenschap geeft van de grenzen die het Europese recht stelt, en deze ook in acht neemt. Ook als een inbreuk op betrokken fundamentele rechten naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd is, dient precies te worden aangegeven waarom deze weging zo uitvalt. Het College adviseert dan ook deze motivering aan te vullen.

EU-recht en het intrekken van nationaliteit

Een intrekking van het Nederlanderschap nationaliteit heeft serieuze gevolgen voor het individu. In 2019 deed het Hof van Justitie van de EU uitspraak in de zaak *Tjebbes*.³ De achtergrond van die zaak was een andere – het ging kort gezegd om het automatische verlies van het Nederlanderschap na een langdurig verblijf in het buitenland – maar de uitspraak is toch van belang voor het onderhavige wetsvoorstel. Het Hof constateerde namelijk dat verlies van het Nederlanderschap kan leiden tot gelijktijdig verlies van het Unieburgerschap, indien de betrokkene niet ook de nationaliteit van een andere EU-lidstaat heeft.

Als dit het geval is, zo oordeelde het Hof, dan mag het verlies van het Nederlanderschap niet leiden tot onevenredige gevolgen voor betrokkene.

² Zie MvT, p. 3.

³ HvJEU, zaak C-221/17, arrest van 12 maart 2019

Het Unierecht vereist in dergelijke omstandigheden dus dat een evenredigheidstoets in het individuele geval wordt uitgevoerd. Het arrest leidde tot een omvangrijke reparatie-operatie en aanpassing van het Nederlandse beleid.⁴ Daarnaast kreeg de benadering van het HvJ EU meteen navolging in de rechtspraak.⁵

Onduidelijk is hoe het nu voorliggende conceptwetsvoorstel zich verhoudt tot de specifieke eisen die in het Unie-recht zijn geformuleerd. De Memorie van Toelichting beperkt zich tot de summiere opmerking dat “[o]ok wordt betrokken of de intrekking van het Nederlandschap tot verlies van het Unieburgerschap leidt”.⁶

Artikel 8 EVRM en het intrekken van nationaliteit

Naar vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan intrekking van nationaliteit inbreuk maken op het in artikel 8 EVRM neergelegde recht op eerbiediging van privé- en gezinsleven.⁷ De nationaliteit vormt immers een onderdeel van de identiteit van een persoon.⁸ Dat betekent niet dat de intrekking van de nationaliteit per definitie het EVRM schendt; het Hof heeft herhaaldelijk bevestigd dat het legitiem is dat de Verdragspartijen stevig optreden tegen degenen die zich aan terrorisme schuldig maken, aangezien terroristisch geweld een ernstige bedreiging voor de mensenrechten vormt.⁹ Niettemin moet de maatregel waarbij de nationaliteit van een persoon wordt ingetrokken, wél in ieder individueel geval gerechtvaardigd kunnen worden aan de hand van de eisen die artikel 8 lid 2 EVRM stelt.¹⁰

In de jurisprudentie van het Straatsburgse Hof ligt de nadruk op twee eisen: (1) de gevolgde procedure moet vrij zijn van willekeur, en (2) de gevolgen voor de betrokkene mogen niet disproportioneel zijn. Deze eisen dienen ook te worden toegepast in zaken waarin de nationaliteit werd ingetrokken in de context van de bestrijding van terrorisme.¹¹

In de rechtspraak zijn deze twee voorwaarden vervolgens nader uitgewerkt, en het EHRM toetst dan ook keer op keer aan specifieke criteria.

⁴ Zo werd in 2022 een nieuwe optieprocedure in de Rijkswet Nederlandschap (RWN) opgenomen naar aanleiding van de *Tjebbes*-uitspraak. Zie ook IND, *Invoeringstoets Tjebbes: evenredigheidstoets na automatisch verlies Nederlandschap*, 2023.

⁵ Zie bv. Rechtbank Den Haag, 19 augustus 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:16974. De Rechtbank oordeelde dat het verlies van het Unieburgerschap van eiser onevenredig was, en dat het *Tjebbes*-arrest “geen ruimte [laat] om in dat geval nog een openbare orde delict tegen te werpen”.

⁶ MvT, p. 3. De zaak *Tjebbes* blijft ongenoemd; wel wordt verwezen naar het eerdere arrest in zaak C-135/08, *Rottman*, van 2 maart 2010.

⁷ Zie bv. EHRM, arrest van 21 juni 2016, *Ramadan t. Malta* (nr. 76136/12), r.o. 85; ontv.besl. van 7 februari 2017, *K2 t. het VK* (nr. 42387/13), r.o. 49; arrest van 30 januari 2020, *Ahmadov t. Azerbeidzjan* (nr. 32538/10), r.o. 46-55.

⁸ Aldus EHRM, arrest van 25 juni 2020, *Ghoumid e.a. t. Frankrijk* (nr. 52273/16), r.o. 43-44.

⁹ Zie de zaak *Ghoumid*, r.o. 50, met verdere verwijzingen.

¹⁰ Zie naast de hiervoor genoemde arresten ook EHRM, arrest van 22 december 2022, *Usmanov t. Rusland* (nr. 43936/18), r.o. 65.

¹¹ Zie m.n. EHRM, ontv.besl. van 1 februari 2022, *Johansen t. Denemarken* (27801/19), r.o. 44-45 en 52-55, en ontv.besl. van 22 maart 2022, *Laraba t. Denemarken* (nr.26781/19), r.o. 15-27.

De Memorie van Toelichting bij het onderhavige conceptwetsvoorstel besteedt echter geen enkele aandacht aan deze jurisprudentie. Hoewel het aannemelijk is dat de voorgestelde wetgeving voldoet aan een aantal van deze criteria (een wettelijke basis, de mogelijkheid van beroep op een rechter die het besluit tot intrekking vol kan toetsen), blijft het gissen of dit voor álle voorwaarden het geval is. Te denken valt aan de eis dat de autoriteiten in ieder geval “*diligently and swiftly*” moeten optreden – de MvT zwijgt over termijnen. Evenmin is duidelijk in hoeverre de betrokkene die bij de rechter opkomt tegen het besluit tot intrekking van zijn Nederlanderschap, toegang krijgt tot de informatie die bij de voorbereiding van dit besluit is gebruikt, bijvoorbeeld als deze afkomstig is van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.¹²

Het verdient derhalve aanbeveling dat de Memorie van Toelichting expliciet en systematisch ingaat op de eisen die in de Straatsburgse jurisprudentie zijn ontwikkeld.

Onderscheid op grond van nationaliteit en etniciteit bij inzet van artikel 14 lid 4 RWN

De bevoegdheid om het Nederlanderschap in te kunnen trekken in het belang van de nationale veiligheid is vastgelegd in artikel 14 lid 4 Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Kort gezegd gaat het om meerderjarigen die zich buiten het Koninkrijk bevinden, en die zich hebben aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een gewapend conflict en die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Doordat intrekking van de Nederlandse nationaliteit niet tot stateloosheid mag leiden, kan de bevoegdheid enkel worden ingezet tegen burgers die naast de Nederlandse nationaliteit ook een andere nationaliteit hebben. Deze bevoegdheid zorgt er dus voor dat Nederlanders met een dubbele nationaliteit voor hetzelfde handelen hun nationaliteit kunnen verliezen, terwijl voor burgers met enkel de Nederlandse nationaliteit – in voor het overige gelijke omstandigheden – niet geldt. Zoals hiervoor aangegeven heeft ontneming van het Nederlanderschap vergaande consequenties voor de betrokkene. Op voorhand is het daarom de vraag of een dergelijk verschil in behandeling naar aanleiding van een gelijke gedraging te rechtvaardigen is. Dit geldt te meer als dit raakt aan de etnische achtergrond van betrokkenen. Voor dit verschil in behandeling dient volgens hetzij artikel 14 EVRM j° artikel 8 EVRM, hetzij artikel 1 Twaaifde Protocol EVRM een objectieve rechtvaardiging te bestaan.

In een vergelijkbare positie

De toets aan het discriminatieverbod begint door te bezien of te worden of Nederlanders met, en zonder dubbele nationaliteit, zich in een vergelijkbare situatie bevinden in het licht van situaties waarop artikel 14 lid 4 RWN ziet. Zoals ook de MvT stelt, ziet het wetsartikel in essentie op de bedreiging die uitgaat van Nederlanders die zich hebben aangesloten bij een terroristische groepering in het buitenland en bij terugkeer in Nederland vanwege de doorgemaakte radicalisering en de blootstelling aan ernstig geweld en gevechtshandelingen een bedreiging vormen. Tegen deze achtergrond bevinden Nederlanders met, en zonder dubbele nationaliteit, zich zonder meer in een vergelijkbare positie.

¹² Zie MvT, p. 7

Onderscheid

Met de intrekingsbevoegdheid wordt per definitie onderscheid gemaakt tussen twee groepen Nederlanders op grond van het al dan niet bezitten van een tweede nationaliteit. Daarnaast leidt de inzet van deze bevoegdheid eveneens tot onderscheid op grond van etnische achtergrond/ethniciteit (ras).¹³ In de praktijk worden met name Nederlanders uit specifieke etnische groepen getroffen door deze maatregel, namelijk Nederlanders met een herkomst uit een staat waarin juridisch gezien in het geheel niet, of slechts met grote moeite afstand van de nationaliteit gedaan kan worden.¹⁴ Ook de VN-rapporteur over racisme, rassendiscriminatie en vreemdelingenhaat heeft hier meermaals aandacht voor gevraagd en zorgen over geuit.¹⁵ Ook de toepassingspraktijk bevestigt dat de bevoegdheid tot intrekking voornamelijk wordt toegepast op Nederlanders met een achternaam die duidt op een 'niet-westerse' herkomst.¹⁶

De rechtbank Amsterdam oordeelde recent in een uitspraak over een intrekking in de context van artikel 14 lid 2 RWN – waarbij de intrekking volgde op een veroordeling voor een terroristisch misdrijf – dat het onderscheidende criterium onderscheid op grond van op etnische afkomst oplevert.¹⁷ De rechtbank overwoog dat in Nederland geboren kinderen automatisch de Marokkaanse nationaliteit ontvangen wanneer één van de ouders deze bezit (zonder mogelijkheid om hier afstand van te doen). Dit maakt naar het oordeel van de rechtbank dat een intrekingsbevoegdheid voor 'bipatride' Nederlanders mede onderscheid maakt op ethniciteit. De uitspraak ondersteunt het eerdere advies van het College dat de inzet van de intrekingsbevoegdheid leidt tot onderscheid op grond van zowel nationaliteit als afkomst/ethniciteit. Een dergelijk onderscheid is alleen gerechtvaardigd als hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.

Geen objectieve rechtvaardiging van het onderscheid

Tot nu toe heeft, voor zover valt na te gaan, het EHRM geen zaken over het intrekken van nationaliteit behandeld waarin de klager een beroep deed op het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM. In rechtspraak van het EHRM over andere situaties waarin onderscheid werd gemaakt op grond van afkomst/ethniciteit,

¹³ Zie hierover [Advies conceptwetsvoorstel intrekken Nederlanderschap | College voor de Rechten van de Mens](#) (2015), en zie ook [Brief aan Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid t.b.v. de plenaire behandeling van wetsvoorstel inzake wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Wet op de inlichtingen- en veiligheid | College voor de Rechten van de Mens](#) (2021)

¹⁴ Van de Marokkaanse nationaliteit kan onder het huidige recht in het geheel geen afstand gedaan worden. Van de Turkse nationaliteit uitsluitend onder vervulling van dienstplicht en het maken van kosten. Zie in dit verband mede r.o. 4.3 van de uitspraak van 13 april 2022 van de Afdeling, ECLI:NL:RVS:2022:1074, en [Rechtbank Amsterdam 24 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1849](#).

¹⁵ Statement nav landenbezoek: [End of Mission Statement of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance at the Conclusion of Her Mission to the Kingdom of the Netherlands, The Hague \(7 October 2019\) | OHCHR](#), en Amicus Brief [DutchImmigration Amicus.pdf](#). En rapport nav bezoek: [Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

¹⁶ Intrekkingbesluiten zijn raadpleegbaar in de Staatscourant, waarin betrokkene met naam en toenaam wordt genoemd. Zie hierover ook de brief aan de Commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer inzake wetsvoorstel 35934 van [REDACTED] en [REDACTED] (2 november 2021).

¹⁷ Rechtbank Amsterdam 24 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1849.

is echter wel duidelijk duidelijk geworden dat dit onderscheid enkel gerechtvaardigd kan worden wanneer daar zeer gewichtige redenen voor zijn ('*very weighty reasons*').¹⁸ Voor een verschil in behandeling dat *uitsluitend of in beslissende mate* gebaseerd is op etniciteit (dat juridisch valt onder het begrip 'ras') geldt dat geen objectieve rechtvaardiging mogelijk is. Volgens de genoemde uitspraak van de rechtbank Amsterdam leidde de toepassing van artikel 14 lid 2 RWN in het voorliggende geval van een Nederlander met Marokkaanse en Turkse nationaliteit tot direct onderscheid op grond van ras en wel uitsluitend of beslissende mate, waardoor het in strijd kwam met artikel 14 EVRM. Hoewel lid 2 en lid 4 van artikel 14 verschillen qua toepassingsgebied, lijkt de essentie van de rechtsvraag in deze uitspraak dezelfde als die speelt bij onderscheid zoals dat door lid 4 wordt gemaakt.

Geen objectieve rechtvaardiging

Mocht de wetgever – anders dan de Rechtbank Amsterdam op 24 maart 2025 in de situatie die daar aan de orde was – van oordeel zijn dat toepassing van artikel 14 lid 4 RWN niet leidt tot direct onderscheid, laat staan tot onderscheid dat 'uitsluitend of in beslissende mate' op etniciteit of ras gebaseerd is, dan komt de intrekingsbevoegdheid naar het oordeel van het College niettemin in strijd met het discriminatieverbod, omdat er dan nog altijd sprake is van onderscheid¹⁹, terwijl niet aan de voorwaarden voor een objectieve rechtvaardiging wordt voldaan. Een verschil in behandeling is objectief gerechtvaardigd als sprake is van een legitiem doel, en het middel dat daartoe wordt ingezet geschikt en noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Gelet op de *very weighty reasons* test vergt dit dat de effectiviteit ('geschiktheid') van de maatregel vaststaat en dat de gevolgen aan de hoogste eisen van proportionaliteit kunnen voldoen. Hoewel de bescherming van de nationale veiligheid een legitiem doel is, ontbreken naar het oordeel van het College in de MvT zeer gewichtige redenen die een dergelijk onderscheid zouden kunnen rechtvaardigen. Dit wordt hieronder toegelicht.

Effectiviteit en noodzakelijkheid onvoldoende gemotiveerd

De *geschiktheid* van de maatregel wordt thans onvoldoende onderbouwd in de MvT. De toelichting beschrijft dat met het intrekken van de Nederlandse nationaliteit, het uitreizigers wordt bemoeilijkt om terug te keren naar Nederland. De MvT maakt duidelijk dat de dreiging schuilt in het feit dat personen geradicaliseerde ideeën hebben, en mogelijk ervaring hebben opgedaan met ernstig geweld, zodat zij ook bij terugkeer in Nederland een veiligheidsrisico zullen vormen. Het College merkt daarbij om te beginnen op dat personen zonder Nederlandse nationaliteit, die gemotiveerd zijn ook in Nederland geweld te plegen, ook gemotiveerd zullen zijn om wegen te vinden om zich illegaal toegang te verschaffen tot het Nederlandse grondgebied. Aan de andere kant zal voor spijtoptanten die dergelijke motieven niet hebben koesteren, de intrekingsbevoegdheid geen veiligheidsdoel dienen. Het College wijst in dit kader op het WODC-onderzoek, dat geen doorslaggevend beeld geeft over de effectiviteit van de maatregel.

¹⁸ Zie o.m. EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10 (Biao t. Denemarken).

¹⁹ Het feit dat de intrekingsbevoegdheid effectief enkel bipatride Nederlanders raakt, duidt op direct onderscheid. Maar ook als artikel 14 lid 4 als indirect onderscheid zou kwalificeren dient een objectieve rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid te bestaan.

Voor geen van de personen waarvan het Nederlanderschap is ingetrokken, kon worden vastgesteld dat een inreis kon worden voorkomen.²⁰ Het College merkt verder op dat de MvT aangeeft dat bij aansluiting bij een terroristische groep in het buitenland inzet van het strafrecht het uitgangspunt blijft.²¹ Verderop wordt overwogen dat intrekking de strafrechtelijke vervolging niet mag doorkruisen.²² Het College volgt de gedachte dat vervolging, bestraffing en (al dan niet gedwongen) behandeling zowel vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid als preventie op zijn plaats en doelmatig is. De MvT lijkt in dit opzicht niet consequent. Ten minste zou onderbouwd moeten worden waarom intrekking een betere remedie is tegen geweldsdreiging in Nederland dan bestraffing en behandeling. Het College concludeert daarmee dat onvoldoende is aangetoond dat de intrekkingbevoegdheid geschikt is om de nationale veiligheid te bevorderen.

Een maatregel is juridisch gezien *noodzakelijk* als er geen minder onderscheid makende alternatieven voorhanden zijn, en als effecten proportioneel zijn in verhouding tot het nagestreefde doel. Het College onderschrijft het uitgangspunt van de regering dat staatloosheid moet worden voorkomen. In die zin kan het gerechtvaardigd zijn om onderscheid te maken tussen mono- en bipatriden.²³ Het doel van het onderscheid dat voortvloeit uit dit wetsvoorstel is echter het waarborgen van de nationale veiligheid. Het maken van onderscheid door het intrekken van Nederlanderschap bij wie dit toevallig mogelijk is, omdat zij tevens over een andere nationaliteit beschikken, is niet noodzakelijk te noemen. Bedacht moet worden dat eenzelfde dreiging kan uitgaan van burgers die een gedraging verrichten als bedoeld in 14 lid 4 RWN, maar uitsluitend de Nederlandse nationaliteit hebben. Dit betekent dat de overheid sowieso andere maatregelen vereist om de nationale veiligheid te beschermen, en daarover beschikt zij ook. Bestrafing en behandeling, eventueel aangevuld met de bevoegdheid om personen in beeld te houden en zo nodig in te grijpen zijn doeltreffend zonder dat onderscheid wordt gemaakt op grond van etniciteit. Zoals aangegeven stelt de MvT zelf dat het strafrecht het uitgangspunt blijft (in situaties waarbij Nederlanders zich aansluiten bij terroristische organisaties). Het College begrijpt in dat licht dan ook niet dat waarom in commentaar in het Beleidskompasformulier wordt gesteld dat er “thans geen andere maatregel of bevoegdheid [is] die hetzelfde effect sorteert”.

Ten aanzien van de *proportionaliteit* wijst het College erop dat het intrekken van het Nederlanderschap een zeer ingrijpende maatregel is. Door het verlies van het Nederlanderschap ontnemt de overheid de betrokkene immers ook de toegang tot een aantal essentiële mensenrechten, zoals het actief en passief kiesrecht, de vrijheid van beweging en, indien de betrokkene hier een gezin heeft, het recht op gezinsleven.

²⁰ In de MvT wordt gesteld dat niet is vastgesteld dat personen wiens nationaliteit is ingetrokken succesvol teruggekeerd zijn op Nederlands grondgebied. Uit dat feit is (anders dan de MvT stelt) geen effectiviteit te concluderen. Dat zou anders zijn als het WODC (een substantieel aantal) verhinderde inreisprogingen kon melden. Hiervan is echter geen sprake.

²¹ MvT, p. 1.

²² MvT, p. 3.

²³ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@137307/202103250-1-v6-en-202103251-1-v1/>, in deze uitspraak gaat de RvS er nog wat uitgebreider op in: [ECLI:NL:RVS:2020:3045](https://ecli.nl/RVS:2020:3045), [Raad van State, 201907849/1/V6](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@137307/202103250-1-v6-en-202103251-1-v1/)

Er is dus sprake van een vergaand verlies van allerlei rechten, zowel binnen de Nederlandse rechtsorde als die van de Europese Unie (indien de tweede nationaliteit niet Europees is). Nederlanders die door artikel 14 lid 4 RWN geraakt worden zijn vaak geboren en getogen in Nederland. In het land van de tweede nationaliteit hebben zij doorgaans geen netwerk. De gevolgen van intrekking van het Nederlanderschap voor betrokkenen zijn derhalve vergaand. Het is daardoor denkbaar dat de maatregel niet in verhouding zal staan tot de strafbare of anderszins verwijtbare gedraging gelet op het feit dat reeds een reguliere straf of maatregel (die voor eenieder van toepassing is) kan worden opgelegd.

Conclusie

Op basis van het voorgaande komt het College tot de conclusie dat er in de MvT geen objectieve rechtvaardiging wordt gegeven voor het onderscheid dat artikel 14 lid 4 RWN maakt. Het College beveelt daarom aan om de permanentmaking van de intrekkingbevoegdheid niet voort te zetten maar de intrekkingbevoegdheid bij wet in te trekken, of deze van rechtswege te laten vervallen bij het aflopen van de termijn van de horizonbepaling. Indien de regering hier anders tegenaan kijkt, dient bij wetsvoorstel ten minste uitgebreid te worden gemotiveerd waarom een objectieve rechtvaardiging zou bestaan voor het onderscheid dat artikel 14 lid 4 maakt.

Voorkomen moet worden dat wanneer de nationale veiligheid aan de orde is, dit op zichzelf al als een rechtvaardiging voor inbreuken op mensenrechten wordt gezien. Het College roept de wetgever op om te streven naar een samenleving waarbij zowel veiligheid als mensenrechten gewaarborgd worden, als de meest bestendige manier om beide op lange termijn te behouden.

Met vriendelijke groet,


Voorzitter

Reactie van Everaert Advocaten Immigration Lawyers op het voorstel tot permanentmaking intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Internetconsultatie 25 november 2025- 24 december 2025

Op 1 maart 2017 is de bevoegdheid voor intrekking van het Nederlanderschap ter bescherming van de nationale veiligheid geïntroduceerd in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze intrekkingsbepaling houdt in dat het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid kan worden ingetrokken van een persoon:

1. Die de dubbele nationaliteit bezit;
2. Die meerderjarig is;
3. Die zich buiten het Koninkrijk der Nederlanden bevindt; en
4. Van wie uit de gedragingen blijkt dat diegene zich heeft aangesloten bij een organisatie die door Onze Minister is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

Uit de *Memorie van Toelichting* blijkt dat sinds de tijdelijke inwerkingtreding op 1 maart 2017 slechts in 15 gevallen het Nederlanderschap definitief is ingetrokken op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

Als advocaten gespecialiseerd in het nationaliteitsrecht hebben wij bezwaren. Wij benadrukken hierbij dat eminente wetenschappers en nationaliteitsrechtexperts, de Nederlandse orde van Advocaten en onder andere het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, de Commissie Meijers, Institute on Statelessness and Inclusion en International Centre for Counter-Terrorism, bij de internetconsultaties van 18 december 2014 tot 15 februari 2015¹ en van 14 december tot 26 januari 2021² al uitgebreid hebben toegelicht waarom zij de voorstellen voor respectievelijk inwerkingtreding en de permanentmaking van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap nadrukkelijk afraden. De eerder aangevoerde bezwaren zijn niet weggenomen.

Misbruik van het nationaliteitsrecht

Artikel 14, tweede lid, RWN biedt al de mogelijkheid tot ontneming van het Nederlanderschap na een onherroepelijke veroordeling voor ernstige misdrijven, waaronder terrorisme. Deze procedure vindt in Nederland plaats, met alle juridisch strafrechtelijke waarborgen. Artikel 14, vierde lid, RWN is een bestuurlijke maatregel zonder voorafgaande veroordeling en zonder de juridische waarborgen en treft personen in het buitenland die niet per se op de hoogte zijn van de intrekkingsprocedure. Hun rechtsbescherming is daardoor beperkt. Het intrekken

¹ [Overheid.nl | Consultatie Wijziging RWN ivm het intrekken van het Nederlanderschap](#)

² [Overheid.nl | Consultatie Permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlanderschap](#)

van het Nederlanderschap is een extreme maatregel en mag geen preventief karakter hebben.

Daarnaast is onduidelijkheid over wat precies als terroristisch gedrag kwalificeert. De reikwijdte varieert van deelname aan een gewelddadige groepering tot minder duidelijke vormen van extremisme die als terrorisme gekwalificeerd kunnen worden. Dit riskeert begripsverruiming, een hellend vlak, en vormt zodoende een gevaarlijk precedent. Het feit dat de minister van Justitie en Veiligheid samen met de rijksministerraad bepaalt om deelname aan welke organisaties het gaat op grond waarvan het Nederlanderschap kan worden, baart ons zorgen wegens risico op willekeur, gebrek aan parlementaire controle en gebrek aan rechtszekerheid. De lijst kan al naar gelang worden aangepast en aangevuld. Hoewel we er niet vanuit willen gaan dat de minister deze bevoegdheid zal gebruiken om niet alleen terroristische, maar ook extreme (politieke) stromingen op te nemen in de lijst, ligt misbruik zonder democratische controle en waarborgen toch op de loer.

Discriminatie

De intrekking van het Nederlanderschap mag niet tot staatloosheid leiden. Dit betekent dat alleen het Nederlanderschap kan worden ingetrokken van Nederlanders die ook een andere nationaliteit bezitten en die geen afstand kunnen doen van hun andere nationaliteit. Hiermee wordt niet alleen een tweederangs Nederlanderschap gecreëerd, er wordt onrechtmatig onderscheid gemaakt op basis van afkomst of afstamming tussen Nederlanders met alleen de Nederlandse nationaliteit en Nederlanders met meerdere nationaliteiten. Een dergelijk onderscheid is nooit objectief gerechtvaardigd in een democratische samenleving op grond van artikel 2, eerste lid, onder a van het IVUR, artikel 14 EVRM, artikel 1, eerste lid van het 12e protocol bij het EVRM en artikel 21, eerste lid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.³

Geen aantoonbare oplossing

Het WODC concludeerde in haar onderzoek ter evaluatie van de introductie van deze bevoegdheid dat de effectiviteit van de maatregel moeilijk meetbaar is en dat er geen bewijs is dat deze maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan het wegnemen van terroristische risico's. Het is dan ook helemaal niet duidelijk of de intrekking van het Nederlanderschap bijdraagt aan de bescherming van de nationale veiligheid.

Dit roept bovendien de vraag op hoe wordt omgegaan met uitreizigers die uitsluitend de Nederlandse nationaliteit bezitten en waarom de strafrechtelijke maatregelen die op hen betrekking hebben niet voldoende zijn. Die vraag wordt niet door het WODC beantwoord in de evaluatie van de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.

³ Zie de uitspraak van Rechtbank Amsterdam, 24 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1849.

Waar nationale veiligheid vraagt om berechting, toezicht en re-integratie, resulteert deze maatregel in uitsluiten en afwenteling. Daarmee wordt het onderliggende veiligheidsprobleem niet opgelost, maar verplaatst.

Ten slotte zijn er ook praktische bezwaren: de procedures voor het intrekken van de Nederlandse nationaliteit zijn ingewikkeld en langdurig, waardoor de werkdruk bij de toch al te drukke IND en bij de rechtbanken toeneemt. Uit de praktijk blijkt bovendien dat een aanzienlijk deel van de intrekkingbesluiten geen standhoudt bij de rechter.

Conclusie

De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid, RWN is juridisch problematisch, discriminerend in uitwerking en onmeetbaar in effectiviteit. De vraag is ook of er een extra intrekkinggrond nodig is nu artikel 14 (2) RWN al intrekking wegens terrorisme faciliteert. Het Nederlanderschap is geen voorwaardelijke gunst, maar vormt de kern van de rechtspositie van de burger. Een maatregel die deze rechtspositie preventief en zonder strafrechtelijke waarborgen kan ontnemen, past niet binnen een democratische rechtsstaat zeker niet als het aan de minister samen met de rijksministerraad is om te bepalen welke organisaties op de lijst komen te staan. Gezien het ingrijpende karakter van de maatregel en het ontbreken van aantoonbare veiligheidswinst, moet het vierde lid van artikel 14 RWN worden afgeschaft en zeker niet permanent worden gemaakt.