

De repatriëring van Nederlandse Syriëgangers

Een verplichting voor de staat van oorsprong?

*Hanne Cuyckens**

Sinds 2012 zijn er circa 300 personen uit Nederland naar Syrië vertrokken om zich daar aan te sluiten bij niet-statelijke gewapende groeperingen die betrokken zijn bij het conflict aldaar (Van Gestel 2020, p. 1005). De situatie van deze Syriëgangers is uitermate complex omdat er een aantal verschillende juridische kaders op hen van toepassing is (Cuyckens 2021). Allereerst vallen ze als leden van een niet-statelijke gewapende groepering waar het gaat om hun gedragingen met verband tot het gewapend conflict onder het internationaal humanitair recht. Aangezien de meeste van deze uitreizigers zich hebben aangesloten bij groeperingen die ook nog eens algemeen beschouwd worden als terroristische organisaties, is ook contraterro-rismeregeling relevant. Dit laatste heeft ook als gevolg dat veiligheidsoverwegingen centraal staan in de manier waarop er met Syriëgangers omgegaan wordt.

Diegenen die niet gesneuveld zijn tijdens de oorlog en die niet uit eigen beweging hebben kunnen terugkeren, bevinden zich voornamelijk in de kampen in Noordoost-Syrië die in handen van de Koerden zijn. Er zitten momenteel nog ongeveer 120 volwassenen (en 200 kinderen) met een nationaliteitslink met Nederland vast in Syrië (Mehra 2022). De desbetreffende Syriëgangers zijn uitgereisd vanuit Nederland en hebben de Nederlandse nationaliteit. Als gevolg daarvan is er een nationaliteitslink met Nederland en kan Nederland beschouwd worden als de staat van oorsprong. De vraag die zich hier voornamelijk voordoet, is wat voor implicaties deze nationaliteitslink heeft op de

* Dr. H. Cuyckens is werkzaam als universitair docent internationaal recht aan het Leiden University College. Ze is voornamelijk gespecialiseerd in internationaal humanitair recht. Haar huidige onderzoek focust op de verhouding tussen het internationaal humanitair recht en contraterro-rismeregeling met betrekking tot de berechting van Syriëgangers.

verplichtingen van deze staat van oorsprong. In andere woorden, heeft Nederland de verplichting om deze onderdanen terug te halen en ze zo te 'bevrijden' uit de benarde situatie waarin ze zich nu bevinden? Terughalen ligt gevoelig, gelet op de risico's voor de nationale veiligheid die de terugkomst van deze Syriëgangers met zich mee zou kunnen brengen. En wat gebeurt er als Nederland besluit om deze onderdanen hun Nederlandse nationaliteit te ontnemen, om te voorkomen dat ze kunnen terugkeren? Dit zijn de twee vragen die ik in deze bijdrage tracht te beantwoorden. Hierbij zal de focus liggen op het terughalen van de volwassen Syriëgangers, nu in een andere bijdrage in dit themanummer al specifiek gekeken wordt naar de situatie met betrekking tot de kinderen van de Syriëgangers. Ook is ontnemen van nationaliteit alleen mogelijk met betrekking tot volwassenen.

Heeft de staat van oorsprong verplichtingen met betrekking tot repatriëring?

In de basis is het beleid van het kabinet erop gericht Syriëgangers niet actief terug te halen (Van Noorloos 2018, p. 57). Nederland is overigens niet het enige land dat zijn burgers niet actief repatriëert, en de 'keep out strategy' lijkt eerder de norm dan de uitzondering, vooral in de EU en wat volwassenen betreft. Dit beleid is er vooral op gericht de nationale veiligheid te beschermen. Er worden echter ook praktische argumenten aangehaald om dit beleid te verantwoorden: het zou simpelweg te gevaarlijk zijn om de Syriëgangers op te halen, tenzij ze zelf een Nederlandse vertegenwoordiging weten te bereiken (Fogteloo 2019). De gevallen waarin het kabinet recent wel Syriëgangers actief gerepatriëerd heeft, waren vooral ingegeven door pragmatische redenen en niet zozeer gebaseerd op een verandering in het regeringsbeleid. Verschillende rechtbanken hadden aangegeven de betrokken Syriëgangers niet te willen berechten *in absentia*.¹ Ingeval de verdachte niet zou terugkeren (of meer specifiek teruggebracht zou worden door de Nederlandse regering), zou de strafvervolgning beëindigd worden. Dit zou ook betekenen dat de betrokkenen dan niet meer berecht zouden kunnen worden vanwege deelname aan terreurgroep

1 'Nederland haalt vijf IS-vrouwen en hun elf kinderen terug uit Syrië', *NOS Nieuws* 3 februari 2022, <https://nos.nl/artikel/2415535-nederland-haalt-vijf-is-vrouwen-en-hun-elf-kinderen-terug-uit-syrie>.

IS. Om hier kort verder op in te gaan is het van belang om naar de Ilham B.-zaak te kijken. Het Openbaar Ministerie had op 20 maart 2016 een internationaal aanhoudingsbevel tegen Ilham B., die zich op dat moment in een vluchtelingenkamp in Noordoost-Syrië bevond, uitgevaardigd.² In 2018 werd de strafzaak voor onbepaalde tijd opgeschort en werd er een bevel tot aanhouding ter uitlevering gegeven.³ In februari 2020 besloot de rechtbank in Rotterdam dat een schorsing van het strafproces niet langer haalbaar was, gelet op 'de lange duur van de vervolging en het ontbreken van concrete stappen om verzoekster naar Nederland over te brengen'.⁴ In deze beslissing van de rechter wordt expliciet verwezen naar het belang dat de Nederlandse overheid hecht aan de nationale veiligheid enerzijds en naar de berechting voor een rechter, maar niet noodzakelijkerwijs de Nederlandse rechter, anderzijds.⁵ In juni 2020 kreeg de rechtbank echter te horen dat de Minister van Justitie en Veiligheid van koers wenste te veranderen en de vervolging voor een Nederlandse rechtbank nu wel wenselijk achtte (Mehra 2022). De procedure werd opgeschort om de autoriteiten in staat te stellen haar ook effectief te repatriëren, en dit gebeurde dan ook in de zomer van 2021 (Mehra 2022). Na Ilham B. volgde er nog een aantal vergelijkbare repatriëringen.⁶ Het kabinet heeft in verband met deze recente repatriëringen duidelijk aangegeven dat deze geen gewoonte zouden worden en dat soortgelijke zaken van geval tot geval bekeken zullen worden.⁷ De recente terughaalacties lijken dus eerder te berusten op een incidentele beleidskeuze en niet zozeer op het uitvoeren van een juridische verplichting tot repatriëring. Het feit dat er onlangs bekend werd gemaakt dat de regering van plan is om nog eens 41 Nederlandse vrouwen en kinderen op te willen halen, verandert niks aan deze conclusie.⁸ Ook deze repatriëringen lijken ingegeven door het feit dat deze vrouwen anders niet meer vervolgd kunnen worden.

2 Rb. Rotterdam 17 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1445.

3 Rb. Rotterdam 17 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1445.

4 Rb. Rotterdam 17 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1445.

5 Rb. Rotterdam 17 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1445.

6 'Nederland haalt vijf IS-vrouwen en hun elf kinderen terug uit Syrië', *NOS Nieuws* 3 februari 2022, <https://nos.nl/artikel/2415535-nederland-haalt-vijf-is-vrouwen-en-hun-elf-kinderen-terug-uit-syrie>.

7 *Ibid.*

8 'Nederland wil 41 Nederlandse IS-vrouwen en kinderen uit Syrië ophalen', *RTL Nieuws* 28 september 2022, www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5335921/kabinet-41-islamitische-staat-12-vrouwen-29-kinderen-uitreizigers.

De vraag is of deze positie van de Nederlandse regering, gebrand op het niet repatriëren van de Nederlands Syriëgangers, gerechtvaardigd kan worden. Of in andere woorden, bestaat er een juridische verplichting tot repatriëren? Om deze vraag te beantwoorden is het van belang om te kijken naar de internationaalrechtelijke regels met betrekking tot consulaire bijstand. Consulaire bijstand is relevant hier, omdat dit betrekking heeft op de hulp die een land biedt aan zijn burgers die zich in het buitenland bevinden en die bijstand nodig hebben, onder andere in geval van arrestatie of detentie. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, bestaat er onder het internationaal recht geen verplichting tot consulaire bijstand (Spadaro 2021, p. 257). De Staat is dus niet verplicht om assistentie te leveren aan burgers die in het buitenland in de problemen zijn geraakt. Het verlenen van consulaire bijstand blijft een exclusieve bevoegdheid van de Staat. Deze traditionele lezing van het internationaal recht wordt steeds vaker in twijfel getrokken, en voorstanders van een modernere visie beargumenteren dat er in ieder geval ook rekening gehouden moet worden met bredere verplichtingen onder het internationaal mensenrechtenrecht (Spadaro 2021, p. 259). Bijvoorbeeld, wat als ze daar laten als consequentie heeft dat deze Nederlanders lokaal berecht worden en veroordeeld worden (vaak zonder eerlijk proces) tot de doodstraf, iets wat in Nederland al lang afgeschaft is (Hofstee 2020)?

De meer algemene vraag luidt of er niet zoiets bestaat als een zorgplicht tegenover de eigen burgers (Hofstee 2020). De situatie in de kampen waarin de Syriëgangers zich bevinden, zijn erbarmelijk en leiden tot verscheidene mensenrechtenschendingen en de vraag is dan ook of Nederland er niet alles aan zou moeten doen om zijn onderdanen uit deze situatie weg te halen. Het bestaan van een juridische verplichting in dit verband is echter verre van duidelijk aangetoond (Spadaro, 2021). Dit was ook de conclusie van de Nederlandse rechter, toen deze geconfronteerd werd met de specifieke vraag of de Staat gehouden is om vrouwelijke IS-uitreizigers en hun kinderen te repatriëren of zich daartoe in te spannen.⁹ Terwijl de rechtbank in eerste instantie oordeelde dat er een inspanningsverplichting bestond ten aanzien van de kinderen (niet tegenover hun moeders), werd er in hoger beroep beslist dat de rechter de Staat niet kan verplichten tot

9 Rb. Den Haag 11 november 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:11909; hoger beroep: Hof Den Haag 22 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3208; cassatie: HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148.

repatriëring.¹⁰ Het gerechtshof in hoger beroep bevestigde eerst en vooral dat de relevante mensenrechtenverdragen in casu niet rechtstreeks ingeroepen konden worden, omdat de Nederlandse Staat geen rechtsmacht heeft in Syrië.¹¹ Verder verklaarde de rechter ook dat de vraag omtrent repatriëring nauw verband houdt met vragen van (nationale) veiligheid en buitenlands beleid, en dat ‘de handelswijze van de Staat op die terreinen sterkt af[hangt] van politieke overwegingen in de omstandigheden van het geval, waarbij ook belangen van anderen (...) een rol spelen’.¹² Als gevolg daarvan heeft de Staat dan ook een grote beleidsvrijheid over dit soort kwesties en is het ‘niet aan de burgerlijke rechter om politieke afwegingen te maken’.¹³

De Nederlandse rechter was niet de enige die met dit soort zaken te maken kreeg. Ook in andere Europese landen werden rechtbanken geconfronteerd met vragen omtrent de repatriëring van Syriëgangers (Mehra & Paulussen 2019). De praktijk van de verschillende Europese landen was verre van uniform, vooral met betrekking tot de repatriëring van kinderen (Rigotti & Zomignani Barboza 2021, p. 692). Ook blijft er veel onduidelijkheid bestaan rond de eventuele juridische verplichtingen in dit verband. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft recent uitspraak gedaan in een zaak die hierover mogelijk wat meer duidelijkheid kan bieden. Een aantal grootouders had een zaak aangespannen tegen Frankrijk omdat de regering weigerde hun dochters en kleinkinderen, die zich in een kamp in Noord-oost-Syrië bevonden, te repatriëren.¹⁴ De zaak is voornamelijk gebaseerd op artikel 3(2) van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, op basis waarvan ‘[a]n niemand het recht mag worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat, waarvan hij een onderdaan is’.¹⁵ Het is van belang om hier eerst en vooral even kort te kijken naar de positie van het EHRM omtrent de extraterritoriale toepassing van mensenrechten. Het EHRM neemt ook de positie in dat de vrouwen en kinderen zich niet onder de directe

10 Zie www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2020/januari/zaak-terughalen-kinderen-moeders-syrie-versneld/.

11 Hof Den Haag 22 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3208, par. 6.3.

12 Hof Den Haag 22 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3208, par. 7.8.

13 Hof Den Haag 22 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3208, par. 7.8.

14 Press release, ECHR 282(2002), 14 september 2022, beschikbaar via <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7431242-10174513>.

15 Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, tot het waarborgen van bepaalde rechten en vrijheden die niet reeds in het Verdrag en in het Eerste Protocol daarbij zijn opgenomen, Straatsburg, 16 september 1963.

rechtsmacht van Frankrijk bevinden, maar tegelijkertijd geeft het Hof ook aan dat er wel een rechtsmachtelijke link tussen hen en Frankrijk bestaat met betrekking tot de toepassing van artikel 3(2) van het Vierde Protocol. Wat de inhoud betreft concludeerde het EHRM dat het desbetreffende artikel de vrouwen en hun kinderen geen algemeen recht op repatriëring geeft.¹⁶ Het oordeelde echter wel dat het artikel in kwestie onder bepaalde omstandigheden, zoals bijvoorbeeld in het geval van de erbarmelijke omstandigheden in de kampen, bepaalde positieve verplichtingen voor de staat met zich meebrengt.¹⁷ Zo moet de staat er onder andere voor zorgen dat elke aanvraag tot repatriëring naar behoren onderzocht wordt door een onafhankelijk orgaan, en moet de beslissing om niet te repatriëren duidelijk onderbouwd worden.¹⁸ Het lijkt erop dat deze beslissing bevestigt dat er inderdaad geen algemene verplichting tot repatriëring bestaat, maar dat er wel aan bepaalde procedurele vereisten moet worden voldaan om ervoor te zorgen dat een beslissing om niet te repatriëren gerechtvaardigd is.

Het ontnemen van de nationaliteit van Syriëgangers

Ik heb hiervoor aangetoond dat er nog redelijk wat onduidelijkheid bestaat omtrent eventuele verplichtingen met betrekking tot repatriëring van Syriëgangers. Staten gaan vaak nog een stap verder: het beleid is niet alleen gericht op het niet actief terughalen van Syriëgangers, maar er wordt ook nog getracht verdere maatregelen te nemen om de nationaliteitslink te verbreken, om zo de verantwoordelijkheden tegenover deze Syriëgangers nog verder te beperken. Een van die mogelijke maatregelen is het ontnemen van de nationaliteit. Twee elementen zijn interessant om verder te analyseren in dit verband: wat zijn de gronden voor nationaliteitsverlies die gebruikt kunnen worden om Syriëgangers tegen te houden, en hoe verhoudt deze praktijk zich tot het internationale recht?

De Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN)¹⁹ voorziet in een aantal redenen op basis waarvan het Nederlanderschap kan worden inge-

16 Press release, ECHR 282(2002), 14 september 2022, beschikbaar via <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7431242-10174513>.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 De tekst van deze wet is beschikbaar via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003738/2022-04-01>.

trokken. Drie daarvan zijn potentieel van belang in het kader van deze bijdrage:

1. het verlies van het Nederlanderschap wegens vreemde krijgsdienst (art. 14 lid 3 RWN);
2. het verlies van het Nederlanderschap op basis van veroordeling wegens bepaalde misdrijven, waaronder ook terroristische misdrijven (art. 14 lid 2 RWN); en
3. het verlies van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (art. 14 lid 4 RWN).

Het is belangrijk om te vermelden dat op basis van artikel 14 lid 8 RWN er geen verlies van nationaliteit kan plaatsvinden ‘indien staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn’. Op dit punt wordt later in deze bijdrage uitgebreider ingegaan.

Met betrekking tot de eerste grond, het verlies van het Nederlanderschap wegens vreemde krijgsdienst, is het van belang om na te gaan of deze verliesgrond ook van toepassing is wanneer er in dienst getreden wordt van een niet-statelijke gewapende groep. De tekst van artikel 14 lid 3 RWN refereert naar een persoon ‘die zich vrijwillig in vreemde krijgsdienst begeeft *van een staat* [curs. HC]’. Zoals De Groot en Vonk duidelijk aangeven: ‘[D]e Nederlander die in dienst treedt van een paramilitaire organisatie, een guerrillagroep of een revolutionair leger valt niet onder de wet’ (De Groot & Vonk 2015, p. 36). Aangezien de Syriëgangers over wie we het in deze bijdrage hebben per definitie lid zijn van een niet-statelijke gewapende groepering vallen zij dus buiten dit artikel.

In de strijd tegen het jihadisme werd voor 2017 vooral gekeken naar het verlies van nationaliteit op basis van veroordeling wegens een misdrijf, waaronder ook een aantal terroristische misdrijven vallen (De Groot & Vonk 2015, p. 36). Vanaf maart 2017 werd het echter mogelijk om de nationaliteit te ontnemen in het belang van de nationale veiligheid (art. 14 lid 4 RWN) en kreeg deze mogelijkheid logischerwijs de voorkeur. In tegenstelling tot artikel 14 lid 2 RWN berust het intrekken van de nationaliteit in het belang van nationale veiligheid niet op een voorafgaande veroordeling. De nationaliteit van een persoon kan op basis van artikel 14 lid 4 RWN worden ingetrokken als uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich aangesloten heeft bij een organisatie geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en die een bedreiging vormen voor de

nationale veiligheid. Een van de expliciete doelen achter deze grond is het onmogelijk maken van de legale terugkeer van uitreizigers die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie.²⁰ Ook al vermeldt de concept-memorie van toelichting expliciet dat artikel 14 lid 4 RWN ‘niet uitsluitend gericht is op personen die zich hebben aangesloten bij een jihadistische terroristische organisatie’,²¹ blijkt wel duidelijk, zowel uit de tekst van de bepaling zelf als uit de verdere toelichting, dat de bepaling uiterst relevant is in het kader van het debat rond het intrekken van de Nederlandse nationaliteit van Syriëgangers en de belemmering van hun terugkeer (Bex-Reimert e.a. 2021, p. 33). Er is sinds de inwerkingtreding van deze bepaling in 24 gevallen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid.²² Een aantal van deze besluiten tot intrekking – zeven in het totaal – is sindsdien vernietigd of ingetrokken door de bestuursrechter ‘omdat niet kon worden aangetoond dat de betrokkenen op of na 11 maart 2017 aangesloten waren bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie’.²³

Het internationaal recht erkent dat de regulering van nationaliteit exclusieve bevoegdheid van de staat is, maar legt wel beperkingen aan deze bevoegdheid van staten op wat betreft het verwerven en intrekken van nationaliteit (Jaghia & Van Waas 2020, p. 166). Op basis van artikel 15 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) heeft eenieder het recht op een nationaliteit en mag aan niemand de nationaliteit willekeurig ontnomen worden.²⁴ De vraag die we ons in het kader van deze bijdrage moeten stellen, is dus wanneer het ontnemen van nationaliteit als willekeurig kan worden beschouwd. De ‘Beginselen omtrent de ontneming van nationaliteit als maatregel voor het bevorderen van de nationale veiligheid’ geven ons hier meer duidelijkheid over.²⁵ Dit document is niet juridisch bindend, maar heeft wel autoriteit, aangezien het berust op tweeënhalf jaar onderzoek en er meer dan zestig experts betrokken waren bij het

20 Concept-MvT, p. 2, beschikbaar via www.internetconsultatie.nl/intrekkingsnederlanderschap.

21 *Ibid.*, p. 2.

22 *Ibid.*, p. 4.

23 *Ibid.*, p. 4.

24 Zie https://wetten.overheid.nl/BWBV0001008/1948-12-10#Verdrag_2. NB Ook al is de UVRM niet formeel bindend, het is algemeen aanvaard dat de bepalingen daarin deel uitmaken van het internationaal gewoonterecht.

25 ‘Principles on Deprivation of Nationality as a National Security Measure’, beschikbaar via <https://files.institutesi.org/PRINCIPLES.pdf>.

creëren van dit document (Paulussen 2021a, p. 609). Het geeft dus een goede samenvatting weer van alle relevante internationale standaarden op dit gebied (Paulussen 2021a, p. 609). Om na te gaan of het ontnemen van nationaliteit willekeurig is of niet, moeten de volgende elementen nagelopen worden: (1) er moet een juridische basis voor de maatregel zijn; (2) de maatregel mag niet in tegenstrijd zijn met dwingende regels van het algemeen internationaal recht en mag de essentie van eender welk mensenrecht ook niet aantasten; en (3) waar er een restrictie van een mensenrecht optreedt, (a) moet het gaan om de minst indringende maatregel, (b) moet de maatregel berusten op een legitiem doel, en (c) moet de maatregel proportioneel zijn in het licht van het te behalen doel. Deze test is cumulatief, wat wil zeggen dat als er ook maar aan een van de vereisten niet wordt voldaan, de ontneming van nationaliteit als willekeurig kan worden beschouwd (Jaghia & Van Waas 2020, p. 168).

Wat betreft de ontneming van het Nederlanderschap in het belang van nationale veiligheid geldt dat hiervoor een duidelijke nationaalrechtelijke juridische basis bestaat, namelijk artikel 14 lid 4 RWN. Men kan ook beargumenteren dat er een legitiem doel is, namelijk de bescherming van de nationale veiligheid. Op basis van de hierboven reeds vermelde memorie van toelichting zou vooral het verhinderen van de legale terugkeer (en het bemoeilijken van de illegale terugkeer) van de uitreizigers een positief effect hebben op de staatsveiligheid, en dit is dan ook het doel achter de maatregel.²⁶ Men kan zich echter afvragen of het verhinderen van de terugkeer wel echt een positief effect heeft op de nationale veiligheid, vooral wat de langere termijn betreft. De meningen zijn hierover sterk verdeeld. Door het verhinderen van terugkeer worden de problemen op anderen afgeschoven. Zo worden de verantwoordelijkheden voornamelijk neergelegd bij de Koerdische autoriteiten die de kampen beheren waar de meeste uitreizigers gevangenzitten. Zoals Van Noorloos opmerkt: ‘een “blijf-maar-daar”-beleid klinkt stoer, maar het maakt de problemen voor Nederland én de rest van de wereld op de lange termijn alleen maar groter’ (Van Noorloos, p. 58). Door de Syriëgangers in de kampen in het noordoosten van Syrië te laten en gelet op de inhumane levensomstandigheden in die kampen kunnen er nieuwe terroristische netwerken ontstaan (Van Gestel 2020, p. 1006). Verder bestaat ook het risico dat deze Syrië-

26 Concept-MvT, p. 1.

gangers uit de kampen ontsnappen of bevrijd worden, en zo dus van de radar verdwijnen en op een illegale manier terugkomen naar Nederland (Van Gestel 2020, p. 1006). Dat dit laatste punt niet louter theoretisch is, kan bijvoorbeeld geïllustreerd worden door de recente aanval van IS-strijders – in januari 2022 – op de Al-Sina’a-gevangenis in het noordoosten van Syrië met specifiek als doel de Syriëgangers die zich daar bevonden te bevrijden (Cuyckens 2022).

Het is daarnaast lastig te verantwoorden dat het ontnemen van de nationaliteit de minst indringende maatregel is die beschikbaar is in deze gevallen. Dit punt is ook sterk gelinkt aan de ongelijke behandeling die er in de praktijk ontstaat tussen diegenen die wel en diegenen die niet over een dubbele nationaliteit beschikken. Aangezien het ontnemen van nationaliteit niet tot staatloosheid mag leiden, kan er *de facto* alleen overgegaan worden tot het ontnemen van de nationaliteit van Nederlanders die een dubbele nationaliteit hebben. Dit creëert ten eerste problemen met betrekking tot het verbod op discriminatie (Jessurun d’Oliveira 2021, par. 6). In de praktijk treft de nationaliteitsontneming in het belang van de nationale veiligheid vooral Nederlanders met een migratieachtergrond en in de meeste gevallen was er sprake van de Nederlandse en de Marokkaanse nationaliteit (Bex-Reimert e.a. 2021, p. 38). Zo’n ongelijke behandeling brengt niet alleen problemen met zich mee ten opzichte van het verbod op discriminatie zelf, maar kan tegelijkertijd ook weer negatieve gevolgen hebben voor de beoogde bescherming van de nationale veiligheid. Zoals Paulussen terecht opmerkt: ‘uitsluiting, marginalisering en (vermeende) discriminatie kunnen juist (...) factoren zijn die een rol kunnen spelen bij radicalisering. Dit is de beruchte “terrorist trap”, waar autoriteiten vooral niet in moeten trappen’ (Paulussen 2021b, p. 6). De staat moet er aldus voor waken dat hij geen contraterroreismemaatregelen gebruikt die willekeurig zijn en zo de fundamentele rechten van wat hij tracht te beschermen.²⁷ Ten tweede, het feit dat er een categorie van uitreizigers bestaat van wie men de nationaliteit niet kan ontnemen, wil ook zeggen dat er andere maatregelen moeten worden gebruikt om de uitreizigers zonder dubbele nationaliteit buiten de deur te houden. Er zijn dus andere maatregelen beschikbaar voor deze categorie om de reisbewegingen te beperken, zoals het intrekken van

27 Council of Europe, ‘Guidelines on human rights and the fight against terrorism adopted by the Committee of Ministers on 11 July 2002 at the 804th meeting of the Ministers’ Deputies’, p. 5, beschikbaar via <https://rm.coe.int/168069648a>.

het paspoort (Paulussen 2021a, p. 611). Door het bestaan van andere maatregelen waar nodig kan men zich sterk afvragen of het ontnemen van de nationaliteit wel de minst ingrijpende maatregel is, vooral omdat ‘nationaliteitsontneming (...) permanent van aard is en een veel breder effect heeft dan “slechts” op het beperken van reisbewegingen’ (Institute on Statelessness and Inclusion 2021, p. 1-2). De beschikbaarheid van minder ingrijpende middelen en de proportionaliteit van een maatregel zijn sterk verbonden met elkaar. Als er minder indringende maatregelen beschikbaar zijn, is het moeilijk om te argumenteren dat de maatregel proportioneel is.

Conclusie

Gebaseerd op het belang van de nationale veiligheid is het Nederlandse beleid dus vooral gericht op het niet actief terughalen van Syriëgangers. De rechtspraak waar in deze bijdrage naar verwezen wordt, lijkt te bevestigen dat er geen algemene verplichting tot repatriëring bestaat. Het enige wat de recente zaak voor het EHRM bijdraagt aan deze discussie is dat een verzoek tot repatriëring niet zomaar mag worden afgewezen. Zo moet de Staat er onder andere voor zorgen dat elke aanvraag tot repatriëring naar behoren onderzocht wordt door een onafhankelijk orgaan, en moet de beslissing om niet te repatriëren duidelijk onderbouwd worden. Waar mogelijk proberen staten toch de nationaliteitslink met hun Syriëgangers te verbreken door over te gaan op het ontnemen van de nationaliteit. Ik heb hierboven echter laten zien dat een dergelijke ‘keep out’-strategie niet noodzakelijk bijdraagt tot meer veiligheid, vooral als we naar de lange termijn kijken. Zoals Paulussen zeer terecht opmerkt: ‘Het is gevaarlijk om te denken dat als het probleem buiten ons grondgebied wordt gehouden – dan wel door het ontnemen van nationaliteit dan wel door de weigering te repatriëren – het ook is opgelost’ (Paulussen 2021b, p. 1-2). Buiten de vraag of het beleid überhaupt effectief is, roept het ook andere vragen op rond bijvoorbeeld straffeloosheid en de legitimiteit van het ontduiken van verantwoordelijkheid. Voor al deze zaken zou het beter zijn om deze Syriëgangers gecontroleerd terug te brengen en effectief te berechten in Nederland met inachtneming van alle relevante rechtskaders.

Literatuur

Bex-Reimert e.a. 2021

V. Bex-Reimert, B. Marseille, M. Wever, P. de Winter & H. Winter, 'Aansluiting bij een terroristische organisatie en verlies van Nederlanderschap. Hoe werkt het in de praktijk?', *Criminologie & Recht* (5) 2021, afl. 1, p. 33-45.

Cuyckens 2021

H. Cuyckens, 'Foreign fighters and the tension between counterterrorism and international humanitarian law: A case for cumulative prosecution where possible', *International Review of the Red Cross* (103) 2021, afl. 916/917, p. 581-603.

Cuyckens 2022

H. Cuyckens, 'Foreign fighters: The Terrorism/IHL Conundrum and the need for cumulative prosecution', *Articles of War* 16 mei 2022.

Fogteloo 2019

M. Fogteloo, 'De terugkeer van IS-strijders: een potje gekookt of mensen vermoord?', *De Groene Amsterdammer* 13 november 2019, www.groene.nl/artikel/een-potje-gekookt-of-mensen-vermoord.

Van Gestel 2020

B. van Gestel, 'Bestrafing van Syriëgangers', *Ars Aequi* 2020, p. 1005-1012.

De Groot & Vonk 2015

G.-R. de Groot & O. Vonk, 'De ontneming van het Nederlanderschap wegens jihadistische activiteiten', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* (6) 2015, afl. 1, p. 34-53.

Hofstee 2020

G. Hofstee, 'The debate around returning foreign fighters in the Netherlands', *Clingendael OP-ED* 13 januari 2020.

Institute on Statelessness and Inclusion 2021

Institute on Statelessness and Inclusion, 'Reactie Internetconsultatie. Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en tot intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid', januari 2021, www.internetconsultatie.nl/intrekkingnederlanderschap/reactie/eb3a71ce-c75c-4569-a411-ca6332545873.

Jaghia & Van Waas 2020

S. Jaghia & L. van Waas, 'Stripped of citizenship, stripped of dignity? A critical exploration of nationality deprivation as a counter-terrorism measure', in: C. Paulussen & M. Scheinin (red.), *Human dignity and human security in times of terrorism*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2020, p. 153-179.

Jessurun d'Oliveira 2021

H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Reactie op consultatieversie Permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlanderschap', 14 januari 2021, www.internetconsultatie.nl/intrekkingnederlanderschap/reactie/c2916913-3889-4389-9fc6-c6a2dc62aee9.

Mehra 2022

T. Mehra, 'De repatriëring van vijf vrouwen en elf kinderen uit Syrië: een keerpunt in Nederland?', *ICCT Perspective* 11 februari 2022.

Mehra & Paulussen 2019

T. Mehra & C. Paulussen, 'The repatriation of foreign fighters and their families: Options, obligations, morality and long-term thinking', *ICCT Perspective* 6 maart 2019.

Van Noorloos 2018

M. van Noorloos, "'Syriëgangers' en hun terugkeer naar Nederland', *Crimmigratie & Recht* (2) 2018, afl. 2, p. 57-58.

Paulussen 2021a

C. Paulussen, 'Stripping foreign fighters of their citizenship: International human rights and humanitarian law consideration', *International Review of the Red Cross* (103) 2021, afl. 916/917, p. 605-618.

Paulussen 2021b

C. Paulussen, 'Reactie op het wetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Keten-ID: 10430)', 25 januari 2021, www.internetconsultatie.nl/intrekkingnederlanderschap/reactie/4157ba12-9691-44c4-af32-f82e478fd1df.

Rigotti & Zomignani Barboza 2021

C. Rigotto & J. Zomignani Barboza, 'Unfolding the case of returnees: How the European Union and its member states are addressing the return of foreign fighters and their families', *International Review of the Red Cross* (103) 2021, afl. 916/917, p. 681-703.

Spadaro 2021

A. Spadaro, 'Repatriation of family members of foreign fighters: Individual right or state prerogative?', *International & Comparative Law Quarterly* (70) 2021, afl. 1, p. 251-265.