

Vergaderjaar 2015–2016

34 016 (R2036)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap ter verruiming van de mogelijkheden voor het ontnemen van het Nederlandschap bij terroristische misdrijven

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 september 2015

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake dit voorstel van Rijkswet. Alvorens in te gaan op de vragen hecht ik eraan om het voorstel kort toe te lichten, in het bijzonder de relatie tot bestaande wetgeving en internationale verdragen, om daarmee dit voorstel in het perspectief te plaatsen.

Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN), daterend uit 1997, geeft in artikel 7 limitatief de gronden voor verlies van de nationaliteit op initiatief van de staat. In het eerste lid, onderdeel d, is hier opgenomen dat verlies is toegestaan bij gedrag dat de essentiële belangen van de Staat die Partij is, ernstig schaadt. In het derde lid van ditzelfde artikel is bepaald dat een Staat die Partij is, in zijn nationale wetgeving niet mag voorzien in het verlies van zijn nationaliteit ingevolge het eerste en tweede lid van dit artikel indien de betrokken persoon daardoor staatloos zou worden, behoudens in de gevallen genoemd in het eerste lid, letter b, van dit artikel. Letter b betreft de situatie waarin de nationaliteit frauduleus is verkregen. Het EVN biedt hiermee zowel een grondslag voor intrekking van de nationaliteit bij schending van de essentiële belangen van de staat als een duidelijke grens aan deze bevoegdheid in het voorkomen van staatloosheid.

In de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) is de ruimte die het EVN biedt benut in artikel 14, tweede lid. Dit artikellid is ingevoerd in 2010 (Stb. 2010, 242, Kamerstukken 31 813) en destijds in de Eerste Kamer zonder stemming aanvaard, met aantekening van de VVD-fractie (de bezwaren van de VVD-fractie stonden evenwel los van de wijziging van artikel 14, tweede lid, RWN). Artikel 14, tweede lid, bevat een opsomming van ernstige misdrijven waar onmiskenbaar een belang van de staat bij betrokken is. Het gaat hier om misdrijven tegen de instituties van de staat, misdrijven tegen de menselijkheid en terroristische misdrijven. Na onherroepelijke veroordeling voor een van deze misdrijven kan het Nederlandschap worden ingetrokken. Dit is overigens geen automatische: er gaat een belangenafweging aan vooraf. De intrekking van het

Nederlandschap is in zo'n geval een besluit van de Minister, waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Belanghebbenden kunnen bezwaar maken waarna beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. In het zesde lid van artikel 14 RWN is bepaald dat het Nederlandschap niet verloren gaat, indien dit leidt tot staatloosheid, tenzij het Nederlanderschap wegens fraude wordt ingetrokken.

Het onderhavige wetsvoorstel vloeit voort uit de motie Dijkhoff c.s. (Kamerstukken 29 754, nr. 224). In het wetsvoorstel wordt artikel 134a Sr toegevoegd aan de lijst van misdrijven in artikel 14, tweede lid. Deze strafbepaling betreft het opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen of trachten te verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, dan wel kennis of vaardigheden daartoe verwerven of een ander bijbrengen. In de context van het gewelddadig jihadisme kan hierbij onder andere gedacht worden aan deelname aan terroristische trainingskampen. Er wordt geen wijziging voorgesteld van de bestaande systematiek van intrekking van het Nederlandschap. Er wordt in dit voorstel dan ook geen nieuw onderscheid ingevoerd tussen verschillende Nederlanders. Ook wordt niets gewijzigd in de bestaande vormgeving van de intrekkingbevoegdheid als een bestuurlijke bevoegdheid.

Ik sluit mij dan ook volledig aan bij de woorden van het Tweede Kamerlid Recourt (PvdA), die tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 26 februari jl. opmerkte:

«Het wetsvoorstel dat we vandaag aan de orde hebben, leidt tot een beperkte aanpassing in de al bestaande wet. Die wet, waarbinnen het dus al mogelijk is om iemand zijn nationaliteit te ontnemen, kent 60 gronden, 60 strafrechtelijke veroordelingen. Ik heb ze niet precies geteld, maar het zijn er min of meer 60. Vandaag voegen we daar de 61ste aan toe door het al bestaande artikel 134a Strafrecht over het trainen van terroristen toe te voegen aan de 60 al bestaande delicten. Het lijkt bijvoorbeeld op ronselen voor de gewapende strijd. Dat was al strafbaar. Op grond daarvan kon je de Nederlandse nationaliteit al verliezen. Nu komt daar artikel 134a Strafrecht over dat trainen bij, als het wetsvoorstel wordt aangenomen. Dat betekent dus: geen nieuwe principes en geen nieuwe grenzen. Het is een beperkte aanvulling. Maar, zo zeg ik tegen anderen, het is geen symbool. Het is geen symbool omdat het in individuele gevallen wel degelijk van belang kan zijn. Er kunnen zich situaties voordoen waarin sprake is van training die we dermate erg en ernstig vinden dat verlies van nationaliteit terecht is.»

Het is overigens verklaarbaar dat artikel 134a Sr bij de totstandkoming van het huidige artikel 14, tweede lid, RWN niet meteen is opgenomen. Het wetsvoorstel dat heeft geleid tot opneming van artikel 134a in het Wetboek van Strafrecht (31 386), is ingediend op 12 augustus 2008 en aanvaard door de Eerste Kamer op 2 maart 2010. Het wetsvoorstel tot aanpassing van artikel 14 RWN (31 813) is ingediend op 16 december 2008 en aanvaard door de Eerste Kamer 15 juni 2010. De parlementaire behandeling van beide wetsvoorstellen liep dus min of meer gelijk op.

Het voorliggende wetsvoorstel biedt in mijn ogen een gerechtvaardigde uitbreiding van de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap in geval van een onherroepelijke veroordeling wegens deelname aan een terroristische training of voorbereiding van een terroristisch misdrijf. Dit misdrijf is vergelijkbaar in aard en ernst met misdrijven die reeds een grond voor intrekking kunnen vormen en past in de bestaande systematiek. Met de intrekking komt tot uitdrukking dat wanneer iemand de essentiële belangen van Nederland op deze wijze ernstig schaadt, de

band met Nederland niet langer kan bestaan. Het misdrijf is onder andere aan de orde in de context van de huidige problematiek rond de gewelddadige jihadistische beweging, waar vervolging en veroordeling in sommige gevallen ook op grond van artikel 134a Sr kan plaatsvinden. De Afdeling heeft over dit voorstel een blanco advies uit gebracht, hetgeen mij sterkt in de overtuiging dat het voorstel zich zonder meer binnen de grenzen van de rechtstaat bevindt.

Tot slot wil ik, wellicht ten overvloede, nog eens benadrukken dat het thans bij uw Kamer aanhangig zijnde wetsvoorstel losstaat van het in het Actieplan integrale aanpak jihadisme aangekondigde voorstel van wet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid. Dat wetsvoorstel ligt thans voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk en zal naar verwachting in het najaar bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Na deze algemene inleiding ga ik over tot beantwoording van de vragen. Omwille van de overzichtelijkheid ga ik thematisch in op de door verschillende fracties gestelde vragen. Vervolgens zal ik de overgebleven vragen per fractie beantwoorden.

Noodzaak en effectiviteit

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen over de effectiviteit van het wetsvoorstel in relatie tot het mogelijk afschrikkend effect en andersoortige deradicaliseringsmaatregelen. De leden van de SP-fractie vragen naar de «prijksbewustheid» van de regering waar het gaat om het in procedure brengen van nieuwe wetgeving. Ook de leden van de D66-fractie hebben vragen over de meerwaarde van het wetsvoorstel. De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de meerwaarde van het wetsvoorstel in het licht van duurzaamheid en betrouwbaarheid van wetgeving.

Voorafgaand aan dit wetsvoorstel is nut en noodzaak van aanpassing afgewogen. Het is onmogelijk om over het toekomstig aantal intrekkingen een betrouwbare voorspelling te doen, omdat het afhangt van onzekere toekomstige gedragingen van een niet goed af te bakenen groep personen. Gelet op de ervaringen tot nu toe, ligt het echter voor de hand dat het om een beperkt aantal personen zal gaan. Het nut van een wet is evenwel niet alleen gelegen in de praktische effecten die het sorteert en het aantal malen dat de bevoegdheden vermoedelijk zullen worden toegepast. Zo geldt bijvoorbeeld voor vele strafbepalingen in het wetboek van strafrecht die betrekking hebben op misdrijven tegen de instituties van de staat dat ze vrijwel nooit worden toegepast. Dit wil echter niet zeggen dat ze hiermee nutteloos zijn. Zij hebben hun functie mede in het feit dat ze overheidshandelen mogelijk maken in situaties waarin overheidshandelen noodzakelijk wordt geacht. Het wetsvoorstel is bovendien normstellend: wie zich schuldig heeft gemaakt aan het misdrijf, bedoeld in artikel 134a Sr, heeft de essentiële belangen van Nederland ernstig geschaad, hetgeen reden kan zijn zijn Nederlandschap in te trekken.

Er is geen reden om aan te nemen dat hiermee andersoortige deradicaliseringsmaatregelen of andersoortige preventieve maatregelen overbodig zouden worden. Het gaat hier mijns inziens om nevenschikkende maatregelen, die elkaar niet uitsluiten.

Artikel 134a Sr is een zelfstandig delict ten opzichte van artikel 140a Sr, dat deelname aan een terroristische organisatie strafbaar stelt. De feitencom-

plexen die ten grondslag liggen aan een strafrechtelijke veroordeling voor de verschillende delicten kunnen soms enige overlap vertonen, maar het gaat om verschillende delicten. Het is dus niet zo dat, in reactie op de leden van de GroenLinks-fractie, de toevoeging geen waarde heeft omdat intrekking reeds mogelijk is op grond van een onherroepelijke veroordeling wegens deelname aan een terroristische organisatie. Het is zeer wel mogelijk dat iemand veroordeeld wordt op grond van artikel 134a Sr, zonder tevens veroordeeld te worden op grond van artikel 140a Sr.

Duurzaamheid en betrouwbaarheid zijn kernwaarden van wetgeving. De afweging of aanpassing noodzakelijk is, is echter mede een politieke afweging. Het onderhavige wetsvoorstel vloeit voort uit de motie-Dijkhoff c.s. (Kamerstukken 29 754, nr. 224), waaruit de behoefte bleek om in meer gevallen het Nederlanderschap in te trekken bij terroristische handelingen. De motie kon in de Tweede Kamer op een meerderheid rekenen.

Staatloosheid, non-discriminatie en onderscheid tussen verschillende daders

De leden van de fracties van PvdA, CDA, SP, D66 en GroenLinks vragen of het opleggen van een nationaliteitsrechtelijke maatregel aan daders met twee nationaliteiten en het niet opleggen van die maatregel aan daders van dezelfde delicten met één nationaliteit een vorm is van rechtsongelijkheid.

Ik ben in de inleiding reeds ingegaan op dit onderscheid in het licht van het EVN. Het onderscheid waar de leden op doelen, sluit aan bij de bestaande systematiek in de RWN, die in de Eerste Kamer in 2010 is aangenomen. Dit is op zichzelf nog geen inhoudelijke rechtvaardiging, maar dit geeft wel aan dat er geen sprake is van introductie van een nieuw onderscheid dat eerder niet bestond. Het onderscheid tussen Nederlanders die staatloos zouden worden na intrekking van het Nederlanderschap en Nederlanders die niet staatloos zouden worden, vloeit voort uit de bijzondere bescherming die het internationale recht biedt tegen staatloosheid. De Nederlandse staat is gebonden aan een aantal internationale verdragen die in de weg staan aan het veroorzaken van staatloosheid op initiatief van de staat. Wanneer de Nederlandse staat gebruik maakt van de ruimte die internationale verdragen als het EVN bieden om de nationaliteit in te trekken, dient ze deze grens te respecteren.

Doorslaggevend voor de mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap is dus of betrokkene al dan niet staatloos zou worden ten gevolge van de intrekking. Het onderscheid dat hiermee noodzakelijkerwijs ontstaat tussen gevallen, waarin betrokkene naast de Nederlandse nog een andere nationaliteit heeft en gevallen waarin betrokkene alleen de Nederlandse nationaliteit heeft, is derhalve geen rechtsongelijkheid, maar een gerechtvaardigd en noodzakelijk onderscheid tussen personen die staatloos zouden worden en personen die niet staatloos zouden worden. Er is naar mijn oordeel dan ook geen sprake van discriminatie. Ik neem nadrukkelijk afstand van de kwalificatie van de leden van de SP-fractie dat het wetsvoorstel riekt naar «allochtonen dwars zitten». Er is naar mijn oordeel ook geen sprake van een tweederangs burgerschap, zoals de leden van de GroenLinks-fractie kennelijk vrezen.

Het onderscheid dat in de door de leden van de D66-fractie geschetste casus ontstaat tussen twee daders, waarvan de een alleen de Nederlandse en de ander daarnaast nog een andere nationaliteit heeft, is dan ook het gevolg van het verschil in de nationaliteitsrechtelijke uitgangspositie. Het aandeel in het delict, noch de ernst van het delict, noch de feitelijke strafoplegging is in dit verband reden voor het onderscheid tussen de

verschillende plegers. Relevant is slechts of betrokkene, indien hij een misdrijf heeft gepleegd dat grond kan zijn voor het intrekken van het Nederlanderschap, ten gevolge van de intrekking staatloos zou worden.

Het is niet uniek voor deze maatregel dat een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd na afloop van een strafrechtelijke veroordeling, waarbij niet iedereen die het delict pleegt hetzelfde wordt behandeld. Zo geldt bijvoorbeeld dat vreemdelingen onder het vreemdelingenrecht vallen en het verblijfsrecht kan worden ingetrokken wanneer de vreemdeling een bedreiging vormt voor de openbare orde. De dreiging wordt mede bepaald aan de hand van de zwaarte van de opgelegde straf en de verblijfsduur in Nederland. Deze maatregel kan niet worden opgelegd aan Nederlanders aan wie een zelfde straf is opgelegd, ongeacht de mate waarin de betrokken persoon een bedreiging van de openbare orde is.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of de regering voornemens is om verandering te brengen in het bestaande onderscheid tussen verschillende Nederlanders, bijvoorbeeld door te pogen het verdrag te wijzigen en de bescherming tegen staatloosheid op te heffen.

De regering is niet in overleg met andere verdragssluitende staten over een wijziging van het verdrag.

De leden van de PvdA-fractie vernemen voorts graag van de regering hoe het (potentiële) aantal daders van terroristische misdrijven met een dubbele nationaliteit (waaronder het Nederlanderschap) zich verhoudt tot het aantal (potentiële) daders met alleen de Nederlandse nationaliteit.

Het OM registreert dubbele nationaliteiten niet structureel, omdat dat voor het strafproces niet relevant is. De verhouding tussen de genoemde groepen (potentiële) daders is daarmee niet aan te geven. Wanneer een persoon is veroordeeld voor een misdrijf, genoemd in artikel 14, tweede lid, RWN, is het aan de Minister om per geval te bezien of er sprake is van een tweede nationaliteit naast het Nederlanderschap.

Meent de regering dat ten aanzien van daders met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit aan wie het Nederlanderschap niet kan worden ontnomen, als alternatief voor ontneming andere maatregelen getroffen moeten worden om de kans op recidive te verkleinen? Zo de regering die mening niet is toegedaan, betekent dat dan dat van daders van terroristische misdrijven met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit na het uitzitten van hun straf meer dreiging uitgaat dan van daders met een dubbele nationaliteit? Als dat niet zo is, wat is dan de toegevoegde waarde van het ontnemen van het Nederlanderschap?

Intrekking van het Nederlanderschap heeft niet automatisch tot gevolg dat betrokkene uit Nederland verwijderd kan worden. In sommige gevallen zal iemand na intrekking van het Nederlanderschap, dus na het uitzitten van zijn straf, weer terugkeren in de Nederlandse samenleving. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer betrokkene als vreemdeling voor een verblijfsstatus in aanmerking komt (in uitzonderlijke gevallen) of wanneer de vreemdeling niet uitzetbaar blijkt te zijn. Wanneer betrokkene na intrekking van het Nederlanderschap als vreemdeling wordt uitgezet naar het land van de andere nationaliteit, liggen aanvullende maatregelen om recidive te voorkomen niet voor de hand.

Los van de gebruikelijke middelen om recidive te voorkomen die in het strafrecht worden ingezet, zal een persoon slechts in beeld blijven bij autoriteiten zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of bij de lokale casusoverleggen, indien na detentie nog steeds een risico uitgaat van

betrokkene. In de casusoverleggen brengen de de partners informatie in, waarna tot een gemeenschappelijke duiding van de beschikbare informatie wordt gekomen en een inschatting wordt gemaakt van de risico's die van een persoon uitgaan. Aan de hand daarvan wordt in samenhang gezien wat de meest effectieve interventies zijn om de eventuele dreiging die van een individu uitgaat te verminderen. Het gaat dus om een persoonsgebonden aanpak.

Uiteraard kan niet worden gesteld dat van daders met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit categorisch minder dreiging uitgaat dan van daders met een meervoudige nationaliteit. Intrekking van het Nederlandschap heeft echter niet tot doel de dreiging van de persoon te verminderen, maar brengt tot uitdrukking dat wie zich tegen de essentiële belangen van de staat keert, geen aanspraak meer heeft op de Nederlandse nationaliteit. De toegevoegde waarde staat hier los van, zoals ik in de inleidende paragraaf reeds uiteen heb gezet.

Overgangsrecht in het licht van de artikelen 6 en 7 EVRM en advisering van de Raad van State van het Koninkrijk

De leden van de fracties van CDA, SP, D66 en GroenLinks hebben vragen gesteld over het gewijzigde overgangsrecht, mede in relatie tot het begrip criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM en het legaliteitsbeginsel van artikel 7 EVRM.

Allereerst hecht ik eraan afstand te nemen van de door sommige fracties aan mij toegeschreven stelling dat een bestuurlijke maatregel nimmer een punitief karakter kan hebben. Dit zou inderdaad een circelredenering zijn en, ware dit een juiste weergave van het positieve recht, een vergaande beperking van de effectiviteit van de bescherming die het EVRM biedt bij punitieve maatregelen, omdat deze simpel te omzeilen zou zijn door lidstaten door een maatregel als niet-punitief of bestuurlijk te kwalificeren. Ik onderschrijf dan ook de door de leden van de SP-fractie aangehaalde passage uit het arrest van de Hoge Raad dat niet zonder meer doorslaggevend is of de nationale wetgever een sanctie als bestuursrechtelijk of als strafrechtelijk heeft aangemerkt.¹

Juist vanwege de effectieve bescherming toetst het Hof materieel of er sprake is van een criminal charge en dient dit begrip autonoom te worden uitgelegd. Er zijn drie criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een bepaalde maatregel te classificeren is als een «criminal charge»:²

- (a) De classificatie van de maatregel onder nationaal recht;
- (b) Het doel van de maatregel (punitief of afschrikwekkend karakter);
- (c) De ernst en het effect van de opgelegde maatregel.

Naar classificatie van het nationaal recht is in dit geval sprake van een bestuursrechtelijke maatregel. De maatregel is voorts niet bedoeld als punitieve sanctie of afschrikwekkend middel. Het doel is geen leedtoevoeging. De intrekking van het Nederlandschap brengt tot uitdrukking dat betrokkene zich zodanig tegen de Nederlandse belangen heeft gekeerd dat de band met Nederland niet langer kan bestaan. Dit wijst erop dat geen sprake is van een «criminal charge». Het gegeven dat de aanleiding voor de maatregel ligt in het gedrag van betrokkenen, maakt de maatregel ook niet tot een criminal charge.³

¹ Hoge Raad 3 maart 2015, ECLI: NL:HR:2015:434, r.o. 4.3.3.

² Engel e.a. t. Nederland, 5100/71, 8 juni 1976, r.o. 82.

³ Tre Traktörer Aktiefbolag t. Zweden, appl.no. 10873/84, 7 juli 1989, r.o. 46.

De ernst van de maatregel zou een indicatie kunnen vormen om deze toch als een criminal charge aan te merken. Echter, verschillende landen kennen mogelijkheden tot intrekking van de eigen nationaliteit als bestuurlijke maatregel. De intrekking van de nationaliteit is tot nu toe nimmer aangemerkt als criminal charge in de rechtspraak.

Hoe betrokkene zelf de maatregel ervaart, een element dat de leden van de PvdA-fractie noemen, kan niet zonder meer doorslaggevend zijn. Deze ervaring kan van persoon tot persoon verschillen en is lastig te objectiveren. Velerlei bestuurlijke maatregelen kunnen door betrokkene zelf als punitief worden ervaren, zonder dat er sprake is van een punitieve sanctie. Men denke bijvoorbeeld aan het intrekken van een vergunning omdat niet of niet langer aan de voorwaarden voor vergunningverlening wordt voldaan.

In het overgangsrecht is gekozen voor eerbiedigende werking. Alleen een na inwerkingtreding tot stand gekomen onherroepelijke veroordeling voor artikel 134a Sr kan leiden tot intrekking van het Nederlanderschap. De voor de inwerkingtreding geldende wetgeving, die intrekking van het Nederlanderschap wegens een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 134a Sr niet mogelijk maakt, wordt dus geëerbiedigd. De grond voor intrekking van het Nederlanderschap is de onherroepelijke veroordeling wegens het misdrijf, bedoeld in artikel 134a Sr. Het tijdstip waarop de strafbare feiten zijn gepleegd, is daarbij niet van belang. Er is dus geen sprake van terugwerkende kracht, zoals sommige leden lijken te veronderstellen. Wel is het zo, in reactie op de opmerking van de leden van de PvdA-fractie, dat de veroordeling noodzakelijkerwijs betrekking heeft op feiten die zijn gepleegd na 1 april 2010, omdat artikel 134a Sr op die datum in werking is getreden. Er kan geen veroordeling plaatsvinden op grond van artikel 134a Sr voor feiten die voor die datum zijn gepleegd.

Het wetsvoorstel houdt geen strafbaarstelling in. De eerste volzin van artikel 7, eerste lid, EVRM is daarom niet van toepassing. De tweede volzin van artikel 7, eerste lid, EVRM luidt: «Evenmin mag een zwaardere straf («heavier penalty») worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.» De vraag van de genoemde fracties is of met dit wetsvoorstel niet een zwaardere straf wordt opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was, omdat ten tijde van het begaan van het strafbare feit het Nederlanderschap nog niet kon worden ingetrokken na onherroepelijke veroordeling hiervoor.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in de zaak Welch versus The United Kingdom (nr. 17440/90) de criteria beschreven aan de hand waarvan moet worden vastgesteld of deze volzin van toepassing is.

Deze criteria, die in samenhang moeten worden gezien, zijn de volgende:

- Volgt de maatregel op een strafrechtelijke veroordeling?
- De aard en het doel van de maatregel.
- De kwalificatie volgens nationaal recht.
- De procedure volgens welke de maatregel tot stand komt en wordt opgelegd.
- De zwaarte van de maatregel.

Intrekking van het Nederlanderschap volgt op een strafrechtelijke veroordeling. Bovendien is het een relatief zware maatregel. Dit zou een indicatie kunnen vormen dat er sprake is van een «penalty» in de zin van artikel 7 EVRM. Daar staat echter tegenover dat de maatregel niet automatisch volgt op een strafrechtelijke veroordeling, niet punitief van aard is en evenmin punitief bedoeld is, dat het naar nationaal recht gaat

om een maatregel die wordt voorbereid en opgelegd door het bestuur. Daar gaat een individuele belangenafweging aan vooraf.

Ook in bijvoorbeeld het vreemdelingenrecht zijn dergelijke maatregelen te vinden, zoals een ongewenstverklaring. De ongewenstverklaring is een bestuurlijke maatregel die plaatsvindt na een onherroepelijke veroordeling door de strafrechter. Het is vaste jurisprudentie dat ongewenstverklaring niet wordt aangemerkt als «criminal charge» of «penalty» in de zin van de artikelen 6 en 7 EVRM. Er is geen reden om aan te nemen dat dezelfde lijn niet zou gelden voor intrekking van het Nederlanderschap. Intrekking van het Nederlanderschap is nimmer aangemerkt als punitieve sanctie. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat het overgangsrecht in strijd zou zijn met de artikelen 6 en 7 van het EVRM en onverbindend zullen worden verklaard.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het blanco advies betrekking had op het wetsvoorstel waar de van rechtswege ontneming van het Nederlanderschap geen onderdeel van uitmaakte. Voorts willen deze leden graag horen of de Afdeling advisering van de Raad van State geadviseerd heeft over de nota van wijziging waarin de overgangsregeling is gewijzigd.

Het blanco advies heeft betrekking op het wetsvoorstel zoals dit aanhangig is gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. In dit wetsvoorstel was de maatregel tot het invoeren van een grondslag voor het van rechtswege verliezen van de nationaliteit niet opgenomen. De Afdeling advisering heeft niet geadviseerd over de nota van wijziging, inhoudende de aanpassing van het overgangsrecht.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is alsnog advies te vragen aan de Afdeling advisering over het bij nota van wijziging ingevoerde overgangsrecht? De leden vragen voorts of de regering bereid is het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State alsnog te publiceren.

Ik zie geen noodzaak tot het vragen van advies over het gewijzigde overgangsrecht. De wijziging van het overgangsrecht is een betrekkelijk bescheiden wijziging van het wetsvoorstel, waarbij het uitgangspunt is gekozen van eerbiedigende werking van de thans geldende wet. Er is dus geen sprake van terugwerkende kracht.

Het publiceren van een zonder meer instemmend advies is weinig zinvol en gebeurt daarom in de praktijk ook nooit (zie artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State). In het advies staat letterlijk: «Het voorstel van rijkswet geeft de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.»

Essentiële belangen van de staat en proportionaliteit bij toepassing

De leden van de fracties van CDA, D66, GroenLinks en SP vragen of de regering kan bevestigen dat er bij een onherroepelijke veroordeling voor intrekking wordt getoetst of er sprake is van een ernstige schending van de essentiële belangen van de staat, mede in het licht van de proportionaliteit van de intrekking.

Het criterium «ernstig schaden van de essentiële belangen van de staat» is de internationaalrechtelijke grondslag voor intrekking van de nationaliteit in het EVN. De regeling in artikel 14, tweede lid, RWN is een nadere concretisering hiervan. Het is in dat licht niet noodzakelijk om in elk individueel geval afzonderlijk te toetsen of er sprake is van ernstige

schade aan de essentiële belangen van de Nederlandse staat. Dit wordt voorondersteld bij een strafrechtelijke veroordeling voor een dergelijk ernstig misdrijf dat zich tegen de essentiële belangen van de staat richt.

Het uitgangspunt is, evenals onder de huidige wetgeving, dat wanneer iemand onherroepelijk is veroordeeld voor een van de misdrijven die zijn opgenomen in artikel 14, tweede lid, het Nederlandschap zal worden ingetrokken, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden die hieraan in de weg liggen. Dit zijn in de regel zeer bijzondere omstandigheden betrekking hebbende op de persoon van de dader en prangende humanitaire redenen. De bijzondere omstandigheden zullen van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

In alle gevallen zal er na een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 134a Sr een wettelijke grondslag zijn voor intrekking van het Nederlandschap. In geval van schuldigverklaring zonder oplegging van straf of in geval van het opleggen van een gevangenisstraf van (zeer) korte duur wegens (sterk) verminderde toerekeningsvatbaarheid zou er evenwel sprake kunnen zijn van een bijzondere omstandigheid die aanleiding is af te zien van intrekking van het Nederlandschap. In die zin kan, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, de strafduur meewegen bij de beslissing het Nederlandschap al dan niet in te trekken.

Ook minderjarigheid kan, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie, een bijzondere omstandigheid zijn die ertoe leidt dat wordt afgezien van het intrekken van het Nederlandschap. De minderjarigheid staat evenwel niet per definitie in de weg aan het intrekken van het Nederlandschap.

Ik hecht er aan afstand te nemen van de bagatellisering van feiten die kunnen leiden tot een veroordeling op grond van artikel 134a Sr door de leden van de SP-fractie. De leden lijken de indruk te wekken dat het ieder schoolkind zou kunnen overkomen. Dat is geenszins het geval. Bij artikel 134a Sr gaat het om serieuze voorbereidingshandelingen voor een terroristisch misdrijf of ondersteuning bij het plegen van een terroristisch misdrijf. Het enkel opzoeken van informatie op internet op zichzelf zal niet voldoende zijn voor een veroordeling op grond van artikel 134a Sr.

Met het oog op het legaliteitsbeginsel, meer specifiek het *lex certa*-beginsel, vragen de leden van de CDA-fractie in welke concrete gevallen de Minister voornemens is zijn nieuwe bevoegdheid te gebruiken, hoe hij wil komen tot algemene en kenbare criteria met betrekking tot het ontnemen van het Nederlandschap en hoe hij de discretionaire bevoegdheid («Onze Minister kan») nader wil uitwerken.

De leden van de GroenLinks-fractie vernemen graag van de regering of, om te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel en het Rottmann-arrest, een beslissing tot intrekking uitgebreid zal worden gemotiveerd, zodat de individuele afweging kenbaar wordt gemaakt. Kan de regering nader ingaan op de vraag welke criteria bij een dergelijke individuele weging zullen worden toegepast?

De beslissing zal, zoals voor alle besluiten is voorgeschreven, worden gemotiveerd en alle belangen zullen zorgvuldig worden afgewogen. De procedure van intrekking van het Nederlandschap is beschreven in de artikelen 66 tot en met 70 van het Besluit verkrijging en verlies Nederlandschap. Alvorens de beslissing wordt genomen het Nederlandschap in te trekken wordt het voornemen tot intrekking van het Nederlanderschap met redenen omkleed schriftelijk aan de betrokken persoon kenbaargemaakt. Tegen dit voornemen kan betrokkene bedenkingen inbrengen, waarbij onder meer individuele feiten en omstandigheden

naar voren kunnen worden gebracht die naar mening van de betrokkene aanleiding zouden moeten vormen van de intrekking van het Nederlanderschap af te zien. Gedacht kan worden aan zeer schrijnende individuele omstandigheden, de bijzondere afhankelijkheid van een een gezinslid of bijvoorbeeld aan het feit dat de betrokkene nog minderjarig is. Bij de motivering van het intrekkingbesluit moet uitgebreid op alle naar voren gebrachte feiten en omstandigheden worden ingegaan.

Gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap

De leden van de fracties van PvdA, SP en CDA hebben enkele vragen over de gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap met betrekking tot het uitzitten van de straf en de vreemdelingrechtelijke consequenties.

De persoon van wie het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede lid, RWN is ingetrokken, wordt hierdoor vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet en heeft na intrekking in de regel geen verblijfsrecht. De vreemdeling zal verblijf moeten aanvragen in Nederland en er zal getoetst worden of betrokkene voor enig verblijfsdoel in aanmerking komt. In dat kader kan betrokkene zich bijvoorbeeld wel beroepen op artikel 3 EVRM of artikel 8 EVRM. In beginsel zal geen verblijfsrecht worden verleend wegens de bedreiging van de openbare orde die van hem uitgaat. Op betrokkene rust vervolgens de verplichting om Nederland te verlaten en aan hem of haar kan een inreisverbod of een ongewenstverklaring worden opgelegd.

In het geval er geen aanleiding is een inreisverbod of ongewenstverklaring achterwege te laten op grond van artikel 3 EVRM of artikel 8 EVRM zal na intrekking van het Nederlanderschap gelet op de strafrechtelijke veroordeling een ongewenstverklaring worden opgelegd of een inreisverbod worden uitgevaardigd. Een terugkeerbesluit maakt deel uit van deze beslissing, tenzij betrokkene een EU-burger is (in dat geval wordt hem opgedragen onmiddellijk te vertrekken naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit). Zowel bij het uitvaardigen van een inreisverbod als bij het opleggen van een ongewenstverklaring zullen de individuele omstandigheden van de persoon betrokken moeten worden. Daarbij zal altijd het familie- en gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM een rol spelen. Indien aan de orde zal tevens worden getoetst of artikel 3 EVRM in de weg staat aan de voorgenomen terugkeer naar het land van herkomst. Ook de door de persoon zelf aan te dragen bijzondere individuele omstandigheden zullen worden afgezet tegen de belangen van de Staat. Alleen na een kenbare belangenafweging waarbij de belangen van de vreemdeling worden afgezet tegen de belangen van de Staat om de persoon uit Nederland te verwijderen, kan worden overgegaan tot het opleggen van een inreisverbod of een ongewenstverklaring. Hierbij dient te worden bedacht dat de weging van de individuele omstandigheden in de vreemdelingrechtelijke procedure een ander karakter heeft dan die bij de intrekking van het Nederlanderschap aangezien de belangen van betrokkene groter zijn gelet op de gevolgen, te weten vertrek uit Nederland en in de meeste gevallen langdurig verblijf buiten de Europese Unie.

In beginsel wordt de straf in Nederland uitgezeten. De procedure tot intrekking van het Nederlanderschap zal zo snel mogelijk na het onherroepelijk worden van de veroordeling worden gestart. Dit zal betekenen dat de persoon een deel van zijn straf als vreemdeling uitzit. Als een terugkeerbesluit en eventueel een inreisverbod is uitgevaardigd zal de vreemdeling na ommekomst van de gevangenisstraf verwijderd worden naar het land waarvan hij de nationaliteit bezit, indien dit mogelijk is.

De vraag naar de uitzetbaarheid is niet van invloed op de beslissing het Nederlanderschap in te trekken, maar komt aan de orde wanneer er daadwerkelijk wordt gewerkt aan zijn vertrek. Dat kan zijn direct na de intrekking van het Nederlanderschap maar het is ook mogelijk dat de betrokkene nog een gevangenisstraf moet uitzitten. In dat geval komt de verwijderbaarheidsvraag pas (veel) later aan de orde. Het doel van de intrekking is niet primair om tot uitzetting over te gaan, het ligt vanuit dat oogpunt niet voor de hand om dit al mee te wegen bij de beslissing tot intrekking van het Nederlanderschap. Daarnaast is de vraag of (gedwongen) vertrek kan plaatsvinden afhankelijk van meerdere omstandigheden die in de loop van de tijd kunnen wijzigen, zoals onder meer de individuele omstandigheden van de vreemdeling, de beschikbaarheid van een reisdocument en de situatie in het land waarnaar de vreemdeling zou kunnen worden uitgezet. Op het moment van intrekking kan dit nog niet volledig worden beoordeeld.

Resocialisatie en deradicalisering

De bedoeling van straf is gewoonlijk mede de dader de gelegenheid te geven tot inkeer te komen en te resocialiseren. Hoe kan deze doelstelling, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, nog invulling krijgen als iemand het Nederlanderschap wordt ontnomen?

Resocialisatie is een van de doelen van strafoplegging. Niet in alle gevallen zal de betrokkene echter terugkeren in de Nederlandse samenleving. Deze situatie kan zich ook voordoen bij de huidige intrekkingsoorzaken en doet zich nu reeds voor wanneer de straf is opgelegd aan een vreemdeling, die aansluitend aan zijn straf zal worden uitgezet naar het land van herkomst. In die zin is de situatie die zich onder dit wetsvoorstel zou voordoen niet uniek.

Is de regering bereid, zo vragen leden van de SP-fractie, ten minste bij minderjarigen, meteen na terugkeer een reïntegratietraject bijvoorbeeld naar Deens model aan te bieden? Kan de regering al enig inzicht geven in welke richting gedacht wordt met betrekking tot toekomstige deradicaliseringstrajecten? Wordt de mogelijkheid open gehouden om af te zien van onmiddellijke gevangenneming? Overweegt de regering ook een landelijk traject uit te rollen ter voorkoming van radicalisering?

Radicalisering dient voorkomen te worden. Naast repressieve maatregelen worden diverse initiatieven ontplooid om radicalisering tegen te gaan en te voorkomen. Zo wordt ronseling ook preventief aangepakt: er worden lokale voorlichtingsbijeenkomsten in betrokken gemeenschappen voor ouders over ronseling, online gevaren voor jongeren en het herkennen van radicalisering gegeven. Gemeenten krijgen op dit moment ondersteuning bij het versterken van lokale netwerken van sleutelfiguren. Sleutelfiguren geven tegengewicht aan radicale geluiden. Daarnaast wordt momenteel een faciliteit opgezet die familieleden van radicaliserende, geradicaliseerde en uitgereisde jongeren kan adviseren en begeleiden.

Eén van de maatregelen uit het Actieprogramma (maatregel 13), is het oprichten van een Exit-faciliteit in Nederland. Momenteel wordt gewerkt aan het opzetten daarvan. Door deze faciliteit zullen geradicaliseerde jongeren waarbij er een opening is tot deradicalisering worden begeleid. Dit geldt ook voor terugkeerders. Bij de ontwikkeling van deze faciliteit worden de ervaringen in landen zoals Duitsland en Denemarken meegenomen. Voorzien wordt dat de begeleiding van een jongere zal bestaan uit een op maat gemaakt traject, waarbij diverse hulpverleners (waaronder psychologisch, sociaal en ideologisch onderlegd) worden ingezet. Het

doel is het wegnemen van de dreiging en re-integratie in de samenleving. Hiermee wordt hen onder andere een (beter) toekomstperspectief geboden.

Het uitgangspunt is dat personen die terugkeren uit het strijdgebied worden aangehouden om te worden verhoord. Wanneer er voldoende aanleiding voor bestaat, zullen betrokkenen in voorlopige hechtenis worden genomen. Het gaat dan immers om personen die ervan verdacht worden zeer ernstige misdrijven te hebben gepleegd en een bedreiging vormen voor de veiligheid in de Nederlandse samenleving. Dat neemt niet weg dat daarbij ruimte is voor maatwerk. Er vindt altijd een individuele beoordeling plaats.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat in het bieden van een perspectief op een zinvolle bijdrage aan de samenleving de sleutel ligt. Wat gaat de regering doen aan discriminatie op de arbeidsmarkt?

Er is geen direct causaal verband tussen sociaaleconomische achterstelling of discriminatie-ervaringen enerzijds en radicalisering anderzijds. In november 2014 publiceerde de NCTV een analyse van het fenomeen jihadisme en een reflectie op radicalisering, waarin wordt geconstateerd dat radicalisering een complex en dynamisch proces is dat geen vaststaande oorzaken of uitkomsten heeft en waaraan, vanuit diverse wetenschappelijke disciplines, uiteenlopende betekenissen worden toegekend (NCTV, november 2014). Het zou echter onjuist zijn om geen rekening te houden met deze fenomenen. Het jihadisme speelt in op gevoelens van discriminatie en buitensluiting onder moslims en poogt deze te mobiliseren. Ervaringen met discriminatie, islamofobie en moslimhaat kan bijdragen aan een gevoeligheid voor jihadistische propaganda. Uitgangspunt van de bestrijding van jihadisme en radicalisering is de integraliteit van de aanpak: het is niet mogelijk de jihadistische beweging te bestrijden zonder zowel de aanwas te voorkomen als de bestaande beweging te verzwakken. Beiden maken deel uit van het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme.

Discriminatie op de arbeidsmarkt is onacceptabel. Voor specifieke acties van het kabinet op het gebied van bestrijding van arbeidsmarktdiscriminatie verwijs ik naar het actieplan arbeidsmarktdiscriminatie dat het kabinet op 16 mei 2014 heeft gepresenteerd (Kamerstukken II, 2013–2014, 29 544, nr. 523). In de brief van 13 april 2015 is het kabinet ingegaan op enkele concrete stappen die het kabinet heeft gezet (Kamerstukken II, 2014–2015, 29 544, nr. 603). Dit wetsvoorstel heeft hier verder geen relatie mee.

Overige vragen

De leden van de PvdA-fractie vragen of de aard van de maatregel niet zodanig is dat deze via een strafrechtelijke maatregel opgelegd zou moeten worden en of het ontnemen van het Nederlanderschap niet tegelijkertijd met het opleggen van straf zou moeten geschieden. Ook de leden van de CDA-fractie vragen hiernaar.

De intrekking van het Nederlanderschap is een bestuurlijke maatregel, waarmee tot uitdrukking komt dat betrokkene zich zodanig tegen de essentiële belangen van de Nederlandse staat heeft gericht dat de band met Nederland niet langer kan bestaan. De intrekking is geen (aanvullende) straf of (strafrechtelijke) maatregel. Het ligt niet voor de hand om de strafrechter, die bevoegd is tot strafoplegging, deze bevoegdheid toe te kennen. Dit geldt te meer, omdat het wetsvoorstel een aanvulling is van

de bestaande wettelijke grondslag tot ontnemen van het Nederlanderschap. Het zou niet voor de hand liggen om enkel voor het misdrijf in artikel 134a Sr de strafrechter bevoegd te maken, terwijl voor alle overige intrekkingen de Minister bevoegd is. Het heroverwegen van de gehele systematiek ligt niet voor de hand.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat, waar het dienst nemen in vreemde krijgsmacht om te vechten tegen het vaderland een geaccepteerde reden is om het Nederlanderschap te verliezen, het in dit wetsvoorstel over iets totaal anders gaat?

Het is mij niet geheel duidelijk waar de leden van de SP-fractie op doelen. Het deelnemen aan een vreemde krijgsmacht is inderdaad iets anders dan een veroordeling voor een terroristisch misdrijf. Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit noemt in artikel 7, eerste lid, onderdeel c verlies van de nationaliteit bij vrijwillige vreemde krijgsmacht als zelfstandige grond voor verlies van de nationaliteit, naast intrekking van de nationaliteit wegens gedragingen die de essentiële belangen van de staat ernstig schaden (onderdeel d). Artikel 14, tweede lid, RWN is een nadere concretisering van artikel 7, eerste lid, onderdeel d, terwijl verlies wegens vrijwillige krijgsmacht in artikel 15 RWN is opgenomen. Het misdrijf als bedoeld in artikel 134a Sr zowel qua strafmaat als qua inhoud wel aan bij vergelijkbare terroristische misdrijven die reeds een grond zijn voor intrekking van het Nederlanderschap in artikel 14, tweede lid van de RWN.

Het wetsvoorstel voegt artikel 134a Wetboek van Strafrecht toe aan de lijst die eveneens tot stand is gekomen onder de bewindslieden die deze toevoeging voorstellen. Bestaan er, zo vragen deze leden, plannen om nog meer strafbare feiten aan de lijst van artikel 14, tweede lid, RWN toe te voegen?

Er zijn momenteel geen voornemens om nieuwe misdrijven toe te voegen aan de lijst van artikel 14, tweede lid, RWN. Overigens wijs ik er op dat de lijst tot stand gekomen is in 2010 onder een van mijn ambtsvoorgangers, Minister Hirsch Ballin.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur