

Vergaderjaar 2015–2016

34 356 (R2064)

**Wijziging van de Rijkswet op het
Nederlandschap in verband met het intrekken
van het Nederlandschap in het belang van de
nationale veiligheid**

34 359

**Tijdelijke regels inzake het opleggen van
vrijheidsbepurende maatregelen aan personen
die een gevaar vormen voor de nationale
veiligheid of die voornemens zijn zich aan te
sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake
het weigeren en intrekken van beschikkingen bij
ernstig gevaar voor gebruik ervan voor
terroristische activiteiten (Tijdelijke wet
bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)**

B¹

**VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR
VEILIGHEID EN JUSTITIE²**

Vastgesteld 28 juni 2016

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid verleent om het Nederlandschap in te trekken van personen met een dubbele nationaliteit die afreizen naar het buitenland en zich aansluiten bij terroristische organisaties. Deze personen geven daarmee te kennen dat zij geweld niet schuwen. Zij worden tevens ongewenst verklaard in Nederland. Zij hebben een aantal vragen over wetsvoorstel Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid.

¹ Letter B heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 356 (R2064)

² **Samenstelling:**

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Swagerman (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

Zij hebben eveneens met veel belangstelling kennis genomen van wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Zij hebben zeker oog voor het nut en de noodzaak van het toekennen van een aantal bevoegdheden aan de Minister van Veiligheid en Justitie, maar hebben enkele vragen over de positionering van de voorgestelde wet in het (reeds verbrokkelde) stelsel van bestaande wetgeving inzake buitengewone gezagsbevoegdheden, over het criterium «nationale veiligheid», over de reikwijdte van de rechterlijke toetsing achteraf en over de verantwoordingsplicht van de Minister.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Zij achten het van groot belang dat terrorisme voorkomen en adequaat bestreden kan worden en wordt. Zij hebben over het voorliggende voorstel wel enige vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel dat intrekking van het Nederlanderschap mogelijk maakt wegens deelname aan een terroristische organisatie, zonder dat daarvoor een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist is. Deze leden hebben meerdere vragen betreffende dit wetsvoorstel. De leden van de **CDA**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de **D66**-fractie hebben tevens kennis genomen van het wetsvoorstel dat tijdelijke regels voor het opleggen van onder meer een meldplicht, uitreisverbod, gebiedsverbod of een contactverbod introduceert.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennis genomen van wetsvoorstel inzake het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid en wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met enige zorg kennis genomen van het wetsvoorstel dat ziet op het mogelijk maken van het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Naar hun opvatting behoort het recht op nationaliteit tot de fundamentele rechten van burgers, dat alleen in uitzonderlijke gevallen een burger ontnomen kan worden. Het enkele feit dat de mogelijkheid van intrekking van nationaliteit beperkt is tot personen met een dubbele nationaliteit doet aan de vergaande strekking van de voorgestelde bevoegdheden tot intrekking van het Nederlanderschap niet af. De leden hebben dan ook nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennis genomen van het wetsvoorstel Tijdelijke bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Zij hebben tevens kennis genomen van het kritische advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State alsmede van het uitvoerige schriftelijk overleg en de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer. Voorts hebben zij kennis genomen van het feit dat de regering dit wetsvoorstel als spoedeisend heeft aangemerkt. De leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn bijzonder verontrust vanwege het wetsvoorstel dat ziet op het mogelijk maken van het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid dat ingrijpende gevolgen heeft en zoveel rechtsonzekerheid teweeg brengt. Deze leden hebben een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat ziet op het mogelijk maken van het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Deze leden zien het grote belang van het bestrijden van terrorisme. Met betrekking tot dit wetsvoorstel hebben zij onder andere vragen bij de toegevoegde waarde ten opzichte van de reeds bestaande en recent verruimde mogelijkheden en de proportionaliteit van het voorstel.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel inzake het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Deze leden vinden het belangrijk dat bedreigingen voor de nationale veiligheid zoveel mogelijk worden afgewend, waarbij het intrekken van het Nederlanderschap een noodzakelijk middel kan zijn. Zij zouden er geen onduidelijkheid over willen laten bestaan dat degenen die zich aansluiten bij een organisatie die daadwerkelijk als bedreiging van de nationale veiligheid is aangemerkt, gegarandeerd het Nederlanderschap verliezen.

De leden van de SGP-fractie hebben met instemming kennis genomen van het feit dat de regering extra maatregelen wil treffen om (jihadistisch) terrorisme te bestrijden. De actuele situatie vraagt om stringente maatregelen. Zij vinden het belangrijk dat de maatregelen effectief zijn. Daarom hebben zij over diverse onderdelen van wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding vragen.

34 356 Wetsvoorstel Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Enkele nationaliteit

De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt met jihadisten met een enkele nationaliteit? Deze leden geven aan dat de jihadisten met een enkele nationaliteit net zo goed een direct gevaar voor de nationale veiligheid vormen. Zij vragen welke aanvullende maatregelen getroffen worden voor jihadisten met een enkele nationaliteit? Hoe wordt met hen omgegaan?

Openbare lijst

Door de Minister van Veiligheid en Justitie wordt op grond van bijvoorbeeld informatie van de inlichtingen – en veiligheidsdiensten de openbare lijst samengesteld. De leden van de VVD-fractie vragen wat de andere bronnen zijn waar de Minister gebruik van zal kunnen maken? Voorts vragen zij wat de procedure is en hoe getoetst wordt. Deze leden merken op dat het opnemen van een organisatie op de lijst geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) omdat er geen rechtsgevolg aan verbonden is. Daartegen is dus ook geen bezwaar en beroep mogelijk. Voornoemde leden vragen hoe een organisatie weer van de lijst afkomt? Voorts vragen zij hoe bijgehouden en vastgesteld wordt of een persoon zich heeft aangesloten bij zo'n organisatie? En als zo'n persoon tot inkeer komt en zich distantieert van zo'n organisatie, hoe wordt dat bijgehouden en vastgesteld?

Basisregistratie Personen

Sinds 2014 wordt de tweede nationaliteit niet meer geregistreerd in de Basisregistratie Personen. Deze leden vragen hoe de regering kan weten of iemand naast de Nederlandse nationaliteit nog een andere nationaliteit heeft? En zij vragen of het niet het overwegen waard is om in een volgende release van Basisregistratie Personen een extra functionaliteit te realiseren zodat de tweede nationaliteit ook geregistreerd kan worden?

Inlichtingen

Voornoemde leden vragen hoe het zit met de mogelijkheden van Nederland om inlichtingen te verzamelen? Zij stellen dat de Raad van State (RvS) zich daarover zorgen maakt. Deze leden vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt?

Feitelijke gedragingen

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie hoe de feitelijke gedragingen worden vastgesteld waaruit kan worden afgeleid dat iemand zich heeft aangesloten bij een in de lijst opgenomen terroristische organisatie? In de memorie van toelichting schrijft de regering dat de feitelijke gronden voor een intrekking uiteraard met voldoende zekerheid dienen te kunnen worden aanvaard. Hoe kan de regering dat vaststellen? Wanneer is er sprake van voldoende zekerheid?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie, mede namens de leden van de CDA-fractie

Meerwaarde en effectiviteit

Bij de leden van de D66-fractie is een aantal vragen gerezen met betrekking tot de meerwaarde en effectiviteit van voorliggend voorstel, waar de leden van de CDA-fractie zich bij aansluiten. Deze leden lezen in de schriftelijke stukken dat de regering meent dat het intrekken van het Nederlanderschap en de tot ongewenste vreemdeling verklaring bijdraagt aan het beschermen van de nationale veiligheid omdat de legale terugkeer van personen die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie bemoeilijkt. Feitelijke terugkeer van Nederlanders die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie is echter niet geheel te voorkomen, zeker met het oog op mogelijkheden om via een andere EU-lidstaat Nederland te bereiken; zoals ook de Minister erkent in de memorie van toelichting. Kan de regering nog eens uiteen zetten waarom het intrekken van het Nederlanderschap bijdraagt aan het beschermen van de nationale veiligheid?

In dat verband moet voorts niet vergeten worden, zoals de Raad van State ook memoreert, dat het niet ondenkbaar is dat de onmogelijkheid van terugkeer een averechts effect heeft op het voornemen van een betrokkene zich uit een organisatie terug te trekken. Dit zou radicalisering in de hand kunnen werken ten aanzien van betrokkene en zijn/haar omgeving in Nederland. De regering merkt in de schriftelijke stukken op dat er onvoldoende bewijs bestaat om een causaal verband tussen het verhinderen van terugkeer en verdergaande radicalisering bestaat. Datzelfde zou dan ook gezegd kunnen worden van de voorgestelde maatregelen in voorliggend wetsvoorstel en de bescherming van de nationale veiligheid. Graag vernemen de leden van de genoemde fracties een reactie van de regering. Een effect van de voorgestelde maatregelen dat wel is te voorzien is het ernstig bemoeilijken -zo niet onmogelijk maken- van het verzamelen van inlichtingen, de opsporing en berechting

van betrokkene en de tenuitvoerlegging van een straf. Nederland verliest bij de intrekking van het Nederlanderschap immers de strafrechtelijke bevoegdheden hiertoe. De huidige wet biedt de mogelijkheid om deelneming aan een terroristische organisatie strafbaar te stellen en om een verdachte te vervolgen wanneer deze zich buiten Nederland schuldig maakt aan een terroristisch misdrijf. Tevens zou voorlopige hechtenis toegepast kunnen worden bij terugkeer naar Nederland. De leden van de D66-fractie vragen of de regering eens uiteen kan zetten waarom zij de bestaande mogelijkheden niet voldoende acht en waarom zij van mening is dat het voorliggende voorstel proportioneel is?

Rechtmatigheid en rechtvaardigheid

Voorts leven er bij de leden van de genoemde fracties vragen over de rechtmatigheid en rechtvaardigheid van voorliggend voorstel. Het wetsvoorstel heeft -in de praktijk- enkel gevolgen voor Nederlanders met een dubbele nationaliteit. De mogelijkheid van intrekking van nationaliteit is vanwege het verbod op staatloosheid beperkt tot personen met een dubbele nationaliteit, hetgeen kan leiden tot een verschillende behandeling ten opzichte van personen met een vergelijkbaar verleden bij een terroristische organisatie maar die enkel over de Nederlandse nationaliteit beschikken. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting van de regering waarom zij dit onderscheid rechtvaardig vindt. En, hoe verhoudt volgens de regering voorliggend voorstel zich tot artikel 1 van de Grondwet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Gedragingen

Het is naar de mening van de leden van de SP-fractie voor de burger nog onvoldoende duidelijk in welke situaties of bij welke vormen van gedrag hij te maken kan krijgen met nationaliteitsverlies of een andere voorgestelde maatregel. Het wetsvoorstel Intrekking Nederlanderschap is op dit punt enigszins aangepast ten opzichte van de eerdere consultatieversie. Door de toevoeging «indien uit zijn gedragingen blijkt» is de wettelijke basis op het eerste oog minder onduidelijk geworden. Ook is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld. De toevoeging «indien uit zijn gedragingen blijkt» is vooral een optische aanscherping van de wettekst die in wezen niet zoveel extra verduidelijking biedt: waar anders dan uit gedragingen zou moeten blijken dat iemand een risico voor de nationale veiligheid vormt. Ook het College van de Rechten de Mens en Amnesty International hebben op dit punt hun zorgen geuit. De leden van de SP-fractie vragen of de regering deze mening deelt.

Noodzaak

Voorts vragen zij wat de overweging van de regering is om dit nog zwaardere middel met nog minder rechtsbescherming in een wet om te willen zetten terwijl de ontneming van het Nederlanderschap op grond van het strafrecht nog niet heeft plaatsgevonden? Waarom bestaat deze noodzaak opeens en waarom kan niet worden volstaan met de huidige bestaande rechtsmiddelen met de bijbehorende betere rechtsbescherming? Deze leden vragen graag de reactie van de regering.

Rechten betrokkene

De leden van de SP-fractie vragen of de betrokkene het recht heeft om op de zitting bij de bestuursrechter aanwezig te zijn bij de behandeling van het beroep tegen de ontneming van het Nederlanderschap en de andere voorgestelde maatregelen?

Deze leden vragen ook of de betrokkene het recht heeft om de zaak voorafgaand aan de procedure voor te kunnen bespreken met zijn advocaat? En zij vragen of de advocaat en de betrokkene het recht hebben op alle stukken of in ieder geval het recht op inzage in alle stukken op grond waarom hem het Nederlanderschap wordt ontnomen? Zo ja, hoe is of hoe wordt dit vormgegeven?

Heeft betrokkene het recht en of krijgt betrokkene de mogelijkheden om verweer te kunnen voeren door tegenbewijs te kunnen leveren bijvoorbeeld door aanvullend onderzoek te kunnen laten doen als getuigenverhoren? Zo ja, hoe is of wordt dit vormgegeven?

Radicalisering

De leden van de SP-fractie vragen welke maatregelen de regering heeft genomen om radicalisering te voorkomen? Focust de regering niet teveel op repressie en zou niet meer aan preventie gedaan moeten worden? Voornoemde leden vragen graag de reactie van de regering.

Vragen en opmerkingen van de fractie van de PvdA-fractie

Begrip terrorist en terroristische organisatie

Aangezien een internationaal aanvaarde definitie van het begrip «terrorisme» en «terroristische organisatie» nog steeds ontbreekt, vragen de leden van de PvdA-fractie zich af welke criteria de regering hanteert om te bepalen wat wel en niet een terroristische organisatie is. Zij geven aan dat in de turbulentie van grootschalige en langdurige internationale en binnenstatelijke conflicten percepties over wat een terroristische organisatie is al snel sterk kunnen uiteenlopen en kan wat voor de een terroristische organisatie is voor een ander een heldhaftige bevrijdingsorganisatie kan zijn. Deze leden vragen onder welke omstandigheden de via het wetsvoorstel nagestreefde bevoegdheden betrekking kunnen hebben op personen die niet met het mondiale jihadisme in verband kunnen worden gebracht.

Veronderstelde tekortkomingen van de strafrechtelijke benadering

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke gronden zij meent dat de bestaande strafrechtelijke bepalingen (waaronder art. 140a Sr) tekortschieten om hetzelfde effect te bereiken dat met dit wetsvoorstel wordt nagestreefd. Of strekt het wetsvoorstel ertoe om bepaalde diep in het strafrecht verankerde beginselen, zoals hoor en wederhoor, persoonlijke toegang tot de rechter en hoge bewijslast, buiten werking te stellen omdat deze een hinderlijk obstakel vormen voor een effectieve bestrijding van terrorisme en het bewaken van de nationale veiligheid? Deze leden vragen of de regering in dit verband, aan de hand van voorbeelden, kan aangeven op welke wijze gebleken is dat de huidige wetgeving onvoldoende effectief is gebleken? Voorts vragen zij welke argumenten bestaan om te verwachten dat het voorgestelde bestuursrechtelijk instrumentarium dergelijke veronderstelde tekortkomingen kunnen opvangen?

Onomkeerbare maatregel?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het intrekken van het Nederlanderschap een onomkeerbare maatregel vormt of is de mogelijkheid tot herstel van de maatregel of opnieuw aanvragen van de nationaliteit niet uitgesloten? Zo dat het geval is, welke criteria zullen daarbij gelden?

Toepasselijkheid op minderjarigen

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering zich met zorg af in hoeverre de toepasselijkheid van de voorgestelde maatregelen in voldoende mate rekening houdt met de positie van minderjarigen en in het bijzonder met de rechten van het kind. Onder diverse mensenrechtenverdragen (IVBPR, IVESCR en Kinderrechtenverdrag) rusten verplichtingen op de Nederlandse Staat de rechten van het kind en de rechten op bescherming van gezinsleven te respecteren. Dit klemt temeer omdat resocialisatie en re-integratie in de samenleving van elk land hun natuurlijke basis in de familie zullen kunnen en moeten vinden. Voorts kan het ook een illusie blijken te zijn dat door intrekking van het Nederlanderschap en ongewenstverklaring van verblijf het gevaar voor «nationale» veiligheid geweken is. De leden vragen een reactie op deze speciale positie van minderjarigen en kinderen.

Vragen en opmerkingen van de fractie van de GroenLinks-fractie

De leden van de **GroenLinks**-fractie geven aan dat intrekking van het Nederlanderschap zonder een onherroepelijke veroordeling als basis, zoveel verder gaat dan de huidige intrekkingmogelijkheid. Ze zien, net als de Afdeling Advisering van de Raad van State, evenmin de noodzaak ervan, nu intrekking van het Nederlanderschap mogelijk is als na een zorgvuldig strafproces de betrokkenheid bij de terroristische organisatie is komen vast te staan.

De Afdeling heeft er daarbij op gewezen dat de Nederlandse samenleving tijdens het strafproces beschermd kan worden tegen het eventuele gevaar dat van de persoon uitgaat door deze in voorlopige hechtenis te nemen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering niet voor deze weg kiest, die de veiligheid bewaakt met inachtneming van de procedurele waarborgen? Is met dit traject niet tevens de veiligheid in andere delen van de wereld beter gediend? Immers, nu bewaakt de regering de nationale veiligheid door een Nederlander die zij verdenkt van terroristische activiteiten buiten te sluiten van het Nederlands grondgebied, waardoor zij andere samenlevingen met een risico opscheept. Een berechting en bestraffing betekent dat vast is komen te staan of een dreiging daadwerkelijk aanwezig was of is, en bovendien dat andere burgers (waar dan ook ter wereld) hiertegen beschermd worden. De regering noemt de voorgestelde intrekkingmogelijkheid een preventieve maatregel, maar dat betreft dan enkel het voorkomen dat de Nederlandse, of misschien Europese gemeenschap wordt beschermd? Is de kans niet bovendien groot dat iemand die zijn wortels en netwerk in Nederland heeft, alsnog op illegale wijze zal terugkeren, waardoor de controle op de betreffende persoon alleen maar moeilijker zal worden?

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie op basis van welke argumenten de regering deze maatregel proportioneel acht, nu haar ook andere mogelijkheden ter beschikking staan (en de noodzakelijkheid dus niet is gegeven)? Heeft zij de maatregel getoetst aan het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel en het Rottmann arrest? Het Hof verwoordde in punt 56 van het arrest een aantal criteria: «Bijgevolg moet, gelet op het belang dat het primaire recht aan de hoedanigheid van burger van de Unie hecht, bij de toetsing van een besluit tot intrekking van de naturali-

satie rekening worden gehouden met de eventuele gevolgen van dit besluit voor de betrokkene, en in voorkomend geval voor zijn gezinsleden wat het verlies betreft van de rechten die elke burger van de Unie geniet. In dit verband dient met name te worden nagegaan of dit verlies gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de door hem gepleegde inbreuk, van het tijdsverloop tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekkingbesluit (.).» Op welke wijze waarborgt de regering dat hieraan getoetst wordt? En om welke inbreuk gaat het dan precies, als deze maatregel slechts preventief is bedoeld? Is het ontwerp voor de algemene maatregel van bestuur (AMVB), waarin de criteria voor de belangenafweging worden opgenomen, gereed? Zo ja, kan de regering dit ontwerp meesturen? Zo nee, wat zullen de criteria zijn die daarin worden opgenomen, en vanuit welk toetsingskader zijn deze geformuleerd? Graag een nadere toelichting. Zal deze algemene maatregel van bestuur waarborgen dat in elk individueel en concreet geval van intrekking wordt nagegaan of sprake is van gedrag dat de essentiële belangen van de Staat ernstig schaadt? Dat is immers nodig om te kunnen bepalen of de intrekking noodzakelijk en proportioneel is.

Waarom spreekt het wetsvoorstel in artikel 14 lid 4 van (aansluiting bij) organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid? Zou hier niet, nu het op grond van artikel 7 lid 1 van het EVN moet gaan om gedrag dat ernstige schade toebrengt aan essentiële belangen van de staat toebrengt, vereist moeten worden dat de organisatie een ernstige bedreiging vormt voor de nationale veiligheid?

De leden van deze fractie vragen of de regering nader kan verklaren welke criteria zullen gelden voor het definiëren van gedrag dat de belangen van de staat ernstige schaadt? Welk bewijs kan daarvoor gelden? En welk bewijs geldt dan als ontlastend? En waaruit moet het «aansluiten bij» precies bestaan om dat te kunnen aannemen? Is de regering zich ervan bewust dat, mede gelet op de vage criteria in de intrekkinggrond de kans aanzienlijk is dat de betrokkene niet weet dat intrekking van het Nederlandschap het gevolg kan zijn van zijn handelingen? Zo ja, acht de regering dit niet problematisch in het licht van de voorzienbaarheidseis?

Rechtsbescherming

Gaat er aan het intrekkingbesluit een voornemen vooraf, waarvan de betrokkene in kennis wordt gesteld? Op welke wijze wordt de betrokkene op de hoogte gesteld van de beslissing en de rechtsmiddelen die open staan, en welke mogelijkheden heeft hij om rechtsbijstand te verkrijgen? Acht de regering met de leden van GroenLinks-fractie de kans aanzienlijk dat de betrokkene niet of op een veel later tijdstip zal vernemen van het besluit tot intrekking? Zo ja, acht zij het niet problematisch dat een rechter zich in een dergelijke situatie alleen kan baseren op het besluit van de Minister? Welke informatie zal doorgaans ten grondslag liggen aan het besluit? Indien dit informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft, op welke wijze kan de bestuursrechter die onderzoeken? En indien de betrokkene wel op de hoogte is, zal de ongewenstverklaring een hoorzitting onmogelijk maken. Acht de regering dit, mede gelet op het ingrijpende karakter van de maatregel, in overeenstemming met het recht op een effectief rechtsmiddel, onder andere het recht op hoor en wederhoor en het beginsel van equality of arms? Kan de regering er in dit verband uitleggen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de eisen die het Hof van Justitie aan artikel 47 Handvest stelde in het arrest ZZ tegen het Verenigd Koninkrijk? Waarom is de voorgestelde rechterlijke toets alleen van toepassing bij de intrekking op grond van artikel 14 lid 4, en niet op grond van het derde lid van artikel 14? Is er sprake van een marginale of een volle toets van het intrekkingbesluit, inclusief de belangenafweging?

Vereist artikel 47 Handvest niet een volle rechterlijke toets van zowel de feiten als de juridische merites, in elk geval indien het gaat om een fundamenteel recht? Op welke wijze kan en zal de bestuursrechter dit realiseren?

Discriminatie

Gelet op de ingrijpendheid van het intrekken van het Nederlanderschap, is het de vraag of het onderscheid dat hierbij gemaakt wordt tussen Nederlanders met een andere nationaliteit en andere Nederlanders voldoende is gerechtvaardigd, of dat er sprake is van indirecte discriminatie. Vooral in het geval dat mensen hun tweede nationaliteit niet kunnen opgeven, is het niet het gedrag maar enkel een buitenlands nationaliteitsrecht dat bepaalt of iemand zijn Nederlanderschap verliest. Behoudens het bezit van een tweede nationaliteit, kan het om identieke situaties gaan wat betreft het gedrag op grond waarvan een intrekking van de nationaliteit zou zijn gerechtvaardigd. Deze vraag is ook aan de orde bij de bestaande intrekkingsgronden, maar nu het ontbreken van een strafrechtelijke veroordeling het risico van willekeur nog veel groter maakt, komt zes des te indringender naar voren. Volgens het Hof van Justitie dient het onderscheid gerechtvaardigd te worden met een gerechtvaardigd doel, het aantonen van de noodzakelijkheid en doeltreffendheid van de discriminerende maatregel en een eerlijke balans tussen de belangen die zijn gediend met de discriminatie en de belangen van de personen die gediscrimineerd worden. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering langs deze criteria de rechtvaardiging voor dit onderscheid nader kan onderbouwen?

Voornoemde leden geven aan dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) onlangs in het arrest Biao duidelijk heeft gemaakt dat het maken van onderscheid bij staatsburgers dwingende of zeer zwaarwegende redenen moet hebben, die een indirect discriminerend effect van de maatregel kunnen rechtvaardigen. De «margin of appreciation» van de Verdragsstaat is daarbij zeer beperkt. De regeling mag er op grond van dit arrest niet toe leiden dat ze burgers van Nederlandse etniciteit bevoordeelt en personen die de Nederlandse nationaliteit later hebben verkregen en een andere etniciteit hebben benadeelt of een disproportioneel nadelig effect op hen heeft. Kan de regering onderbouwen dat in dit geval niet een dergelijk discriminerend effect optreedt? Het EHRM heeft in het arrest Hode en Abdi bovendien duidelijk gemaakt dat een dergelijke bevoordeling niet gerechtvaardigd kan worden met het argument dat voor de bevoordeelde groep een internationaalrechtelijke verplichting geldt. Het feit dus dat Nederlanders zonder een andere nationaliteit niet hun nationaliteit kunnen verliezen vanwege de staatloosheid die dat tot gevolg heeft, is onvoldoende rechtvaardiging voor het onderscheid met de Nederlanders met een dubbele nationaliteit. De leden van de GroenLinks-fractie vragen graag een reactie.

Vragen en opmerkingen van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de intrekking van de nationaliteit vanwege het zich vrijwillig in vreemde krijgsmacht begeven, gewijzigd wordt. Zij vragen om nader toe te lichten welk huidig probleem deze wijziging oplost. Deze leden zien graag verhelderd waarom het beginsel van meerderjarigheid verlaten wordt en welke problemen er bij de toepassing van het huidige artikel 15 lid 1 sub e RWN zijn. Zij vragen om daarbij specifiek in te gaan op de opmerking in de memorie van toelichting dat de uitbreiding van de reikwijdte in de praktijk vrijwel geen concrete gevolgen zal hebben en waarom nu toch gekozen wordt voor deze ingrijpende maatregel voor minderjarigen van 16 en 17 jaar. Zij

wensen bovendien meer verduidelijking hoe de weging van het toepassen van deze maatregel zal zijn, indien er nog een strafrechtelijk proces loopt en de minderjarige mogelijk veroordeeld kan worden tot jeugd-TBS of een vorm van een deradicaliseringstraject. Zij vernemen graag wanneer de regering dit wetsvoorstel effectief vindt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben vragen bij totstandkoming van de lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Zij maken uit de memorie van toelichting op dat de regering met name ziet op organisaties die een gewelddadige strijd voeren tegen het gehele westen en de westerse waarden waar ook Nederland voor staat. Zij vragen of dit inderdaad het belangrijkste criterium is om een organisatie op deze lijst te plaatsen en welke overige criteria er zijn. Zij vragen of een organisatie zich ook in het westen zelf op gewelddadige wijze gemanifesteerd moet hebben of dat enkel de ideologie voldoende aanleiding vormt.

De leden van deze fractie vragen om verdere verduidelijking wat bedoeld wordt met de woorden «indien uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich bij een organisatie heeft aangesloten» (artikel 14 lid 4 RWN wetsvoorstel). Zij vragen bijvoorbeeld of het huwen van een jihadstrijder of het delen van een of meer berichten via social media van de bewuste organisaties ook onder deze definitie vallen.

Deze leden vragen of de voorgestelde wijziging niet van afnemende meerwaarde zal zijn nu sinds 2014 de tweede nationaliteit niet meer geregistreerd wordt. Deze leden vragen of er verschil in belangenafweging is bij Nederlanders wiens tweede nationaliteit binnen de Europese Unie is of daarbuiten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien een toenemende inzet van het bestuursrecht indien het strafrecht als onvoldoende effectief wordt beschouwd bij de bescherming van de nationale veiligheid. Zij vragen om nader te verduidelijken waarom het strafrecht in de onderhavige materie onvoldoende effectief is, nu met de strafrechtelijke procedure en de toepassing van voorlopige hechtenis eveneens voorkomen kan worden dat een jihadstrijder terugkeert in de Nederlandse samenleving en dit op basis van een veroordeling eveneens kan leiden tot verlies van de nationaliteit.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

Noodzaak tot intrekking

De leden van de SGP-fractie lezen in de brief van 23 mei jongstleden³ dat het onder individuele omstandigheden zo kan zijn dat intrekking van het Nederlanderschap ondanks de aansluiting bij een organisatie die een gevaar vormt voor de nationale veiligheid in het licht van diezelfde nationale veiligheid disproportioneel is. Deze leden vragen of het vanuit preventief oogpunt een gelukkig signaal is dat, zelfs al zou het een vrijwel theoretische situatie blijven, deelname aan organisaties die officieel als bedreiging voor de nationale veiligheid zijn aangemerkt volgens het voorstel met een sisser kan aflopen. Zij vragen hoe het interpreteren van de nationale veiligheid als een voor betrokkene ontlastende omstandigheid te rijmen is met de memorie van toelichting, waarin gesteld wordt dat bij terugkeer te vreezen valt voor een aanslag wanneer men zich uit

³ TK, 2015–2016, 34 256 (R2064), nr.30.

vrije wil heeft ingezet voor en de belangen heeft gediend van een organisatie die op de zwarte lijst staat.

Besluit tot intrekking

Is de indruk van deze leden juist dat de regering in individuele situaties actief zal moeten toetsen of contra-indicaties beschikbaar zijn die maken dat intrekking van het Nederlanderschap niet alleen wegens onder meer persoonlijke omstandigheden, maar ook wegens het ontbreken van voldoende bedreiging van de nationale veiligheid disproportioneel zou zijn. Immers, het criterium «in het belang van de nationale veiligheid» vormt de enige grond om tot intrekking van het Nederlanderschap over te gaan wanneer personen zich hebben aangesloten bij een organisatie die een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

Zij vragen hoe de toets op de bedreiging die van individuele betrokkenen uitgaat voor de nationale veiligheid zich verhoudt tot de beoordeling van de aansluiting bij een organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Klopt het dat de ernst van de verrichte activiteiten niet bepalend hoeft te zijn voor de ernst van de bedreiging voor de nationale veiligheid. Kan het zo zijn dat degene die huishoudelijk werk heeft verricht voor de in het wetsvoorstel bedoelde organisaties het Nederlanderschap kunnen verliezen, terwijl degenen die namens deze organisatie gewelddadig hebben huisgehouden hun Nederlanderschap kunnen behouden wanneer zij bij terugkeer onvoldoende bedreiging vormen voor de nationale veiligheid?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering na intrekking van het Nederlanderschap ook standaard een ongewenstverklaring wil afgeven. Deze leden vragen waarom dit automatisme niet in het voorstel is opgenomen, dan wel in welke lagere regelgeving dit zal worden opgenomen.

Zij vragen in hoeverre volgens de regering, gelet op de achtergronden van terugkeerders, zich de kans voordoet dat het Nederlanderschap niet kan worden ingetrokken omdat dat de strafrechtelijke vervolging op onaanvaardbare wijze zou doorkruisen. Deze leden vragen of de universele rechtsmacht doorgaans toereikend is om het merendeel van de aan de orde zijnde strafbare feiten te vervolgen.

Recht op eerlijk proces

De leden van de SGP-fractie vinden het een opmerkelijke situatie dat de Nederlandse staat in alle gevallen, uit eigen beweging, volledig gesubsidieerd rechtsbijstand gaat verlenen aan degenen die na een strenge en zorgvuldige toets geacht worden een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. Deze leden constateren dat het aldus mogelijk is dat het Nederlanderschap na een rechterlijke toets behouden blijft in situaties waarin betrokkene met zijn activiteiten onder meer bewust zijn afstand van het Nederlanderschap heeft willen symboliseren. Zij vragen waarom de regering geen mogelijkheden heeft opgenomen om het ambtshalve beroep achterwege te laten wanneer betrokkenen evident van het voorgenomen besluit op de hoogte was of wanneer zelfs uit uitlatingen blijkt dat hij geen behoefte heeft aan behoud van het Nederlanderschap.

Europees recht

De leden van de SGP-fractie constateren dat het intrekken van de nationaliteit op basis van Europese verdragen niet strikt beperkt is tot het beschermen van de nationale veiligheid. Deze leden constateren dat door

de keuze van de regering sterke mate van rechtsongelijkheid ontstaat tussen personen die dezelfde daden hebben begaan, wegens het cruciale criterium van het zich al dan niet binnen het Koninkrijk bevinden. Zij vragen waarom de regering vanuit het fundamentele perspectief van burgerschapsrechten niet zoveel mogelijk ruimte heeft benut om gelijkheid tussen terugkeerders te bewerkstelligen, behoudens uitzonderingen in verband met het doorkruisen van strafrechtelijke vervolging. Deze leden vragen of de regering het bevredigend en wenselijk vindt dat personen die erin geslaagd zijn in het Koninkrijk terug te keren hun burgerschapsrechten grotendeels of geheel kunnen behouden, terwijl de andere terugkeerders deze rechten wel verliezen. Deze leden vragen eveneens of de regering van mening is dat ter voorkoming van een dubbele straf degenen die bij de grens worden tegengehouden, na verlies van het Nederlanderschap niet strafrechtelijk vervolgd zouden moeten worden.

34 359 Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

«Horizonwetgeving»

De leden van de **VVD**-fractie geven aan dat in het wetsvoorstel de wet na vijf jaar zal expireren en derhalve te zien is als «horizonwetgeving». Als enig motief geeft de regering daarvoor dat daarmee een bezinningsmoment wordt gecreëerd over de wenselijkheid van deze vergaande ingrepen in de grondrechten en in de persoonlijke levenssfeer van (potentiële) terroristen. De hier aan het woord zijnde leden kunnen deze redenering niet volgen. In de eerste plaats grijpt niet de wet als zodanig, maar grijpen de op grond daarvan te nemen besluiten diep in het leven van betrokkenen.

De werking van maatregelen als uitreis- en gebiedsverbod en meldplicht zijn per definitie tijdelijk; immers zij worden beëindigd door overlijden of door het aantoonbaar tot inkeer komen van degenen om wie het gaat. In de tweede plaats is de tijdshorizon van deze wet wezensvreemd in het bestaande conglomeraat van wetgeving op het gebied van openbare veiligheid. De bevoegdheden van de burgemeester tot opleggen van meldplicht en gebiedsverbod zijn hem gegeven voor onbepaalde tijd en zijn van dezelfde aard en gewicht als de bevoegdheden die de Minister van Veiligheid en Justitie zal krijgen. Het wezen van deze bevoegdheden is immers dat zij voorhanden moeten zijn wanneer de noodzaak daarvoor zich aandient; er kan dan niet worden gewacht op tijdrovende wetgeving. De leden van de VVD-fractie stellen dat het beter is dit wetsvoorstel een duidelijke plaats te geven in het huidige stelsel van veiligheidswetgeving. Dat stelsel is sinds enige tijd, zoals is afgesproken met de Kamer, voorwerp van onderzoek. Voornoemde leden vragen of de regering kan toezeggen dat de inhoud van dit wetsvoorstel, alsmede de tijdelijkheid daarvan, wordt betrokken in dit onderzoek?

«In het belang van de nationale veiligheid»

In de tweede plaats vragen de leden van de VVD-fractie zich af of het criterium «in het belang van de nationale veiligheid» waaraan de te nemen maatregelen moeten voldoen, niet enerzijds te vaag is en

anderzijds juist te beperkend gaat werken. Te vaag omdat het de vraag kan doen rijzen wanneer een dreiging niet slechts lokaal of regionaal van karakter is maar een veel groter deel van het Nederlands territorium resp. deel van het Nederlands publiek betreft.

Is het niet zo, zo vragen deze leden, dat het er eigenlijk meer om gaat andere bedreigingen te adresseren dan die van de «gewone» openbare orde en dat daarom deze bevoegdheden bij de Minister en niet bij de burgemeester worden ondergebracht?

Door de regering is betoogd dat het niet voor de hand ligt de voorgestelde veiligheidsinstrumenten door de burgemeester te laten inzetten vanwege hun nationale en internationale dimensies; het gaat immers om de nationale veiligheid. Dat is op zichzelf juist, maar het betekent ook, zo geeft de regering ook zelf aan, dat het wetsvoorstel geen ruimte biedt voor maatregelen wanneer de dreiging uitgaat naar een ander land, bijv. België of Duitsland. Gaat hiervan niet een te beperkende werking uit? Naar het de leden van de fractie van de VVD voorkomt wringt dit in ieder geval met het gegeven dat het voorgestelde uitreisverbod noodgedwongen betrekking heeft op de grens van het Schengengebied en niet op de Nederlandse landsgrens.

Zou, zo vragen deze leden, om de hier aangegeven redenen een ander criterium dan de «nationale veiligheid» beter op zijn plaats zijn, zoals bijv. «terroristische dreiging»?

Rechterlijke toetsing

Ten derde hebben de leden van de VVD-fractie een vraag over het karakter van de rechterlijke toetsing achteraf. Door de Minister is in de Tweede Kamer gezegd dat het hier om een volle, niet slechts marginale toetsing gaat. Naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden kan dit onmogelijk zo zijn bedoeld. Het gaat bij bestuurlijke maatregelen per definitie om situaties en omstandigheden die bezwaarlijk tevoren kunnen worden verrat in uitputtende regels en wetsteksten. Ook het EHRM heeft om die reden steeds aangegeven dat de overheid in bedoelde situaties en omstandigheden enige discretionaire ruimte toekomt. Kan de regering aangeven dat het ook hier om de rechterlijke toetsing gaat die in het bestuursrecht gebruikelijk is en dat de rechter dus niet op de stoel van het bestuur wordt gezet?

Verantwoording

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie hoe door de regering verantwoording wordt afgelegd over de genomen besluiten in individuele gevallen en aan wie. Deze leden geven aan dat door de burgemeester na gebruik van zijn buitengewone bevoegdheden onverwijld rekening en verantwoording dient te worden afgelegd aan de gemeenteraad, bijvoorbeeld na het in het belang van de openbare orde geven van een gebiedsverbod aan een haatprediker. Deze leden vragen hoe de regering denkt aan de verantwoordingsplicht invulling te geven bij de door de Minister op grond van deze wet genomen besluiten in het belang van de nationale veiligheid?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Effectiviteit

Onlangs is in het nieuws gekomen dat een van de betrokkenen bij de recente aanslag in Brussel tevoren vanuit Turkije naar Nederland gereisd zou zijn. Door gebrekkige c.q. niet-effectieve communicatie tussen de Turkse en de Nederlandse autoriteiten is bij de Nederlandse autoriteiten niet duidelijk geworden dat de desbetreffende persoon een gevaar

opleverde, althans daar is niet naar gehandeld. De leden van de CDA-fractie begrijpen dat bij de bestrijding van terrorisme al snel aan bevoegdheidsuitbreidingen wordt gedacht. Bevoegdheidsuitbreidingen zijn echter niet effectief wanneer bestaande taken niet goed worden gebruikt bestaande bevoegdheden niet optimaal worden gebruikt of wanneer het in de uitvoering daarvan hapert. Wanneer bestaande taken niet optimaal worden uitgevoerd of bestaande bevoegdheden niet effectief worden benut, heeft het uitbreiden van bevoegdheden, naar de overtuiging van de leden van de CDA-fractie, ofwel minder effect; ofwel kunnen nieuwe bevoegdheden wel effectief worden ingezet, maar dan met veel meer extra inspanning en kosten dan wanneer in een eerder stadium meer voor de hand liggende inspanningen waren verricht om hetzelfde effect te bereiken. Ook wijzen de leden van de CDA-fractie in dit verband erop dat bij de asielinstroom van de laatste tijd van de zijde van de regering geruststellende woorden zijn gebruikt over het voorkomen van terroristische dreigingen daardoor, onder meer door goede registratie van personen. Toch werd al snel duidelijk dat het met die registratie slecht gesteld was. Kan de regering gemotiveerd de zorg van de leden van de CDA-fractie wegnemen dat mede omdat optreden in de eerste lijn niet optimaal geschiedt, later juist verder reikende acties en bevoegdheden nodig zijn?

Is de «winst» in het bestrijden van terrorisme niet (ook) te behalen in een beter c.q. effectiever gebruik van bestaande bevoegdheden? Met andere woorden, moet de aandacht niet vooral ook gelegd worden daar wij deze het meest effectief is? Welke inspanningen getroost de regering hier?

Capaciteit

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat de regering niet verwacht dat de voorliggende voorstellen een grote capaciteit leggen op financiële en materiële middelen en op personeel. Kan de regering toelichten of de huidige capaciteit wel voldoende is, mede gelet op het hierboven genoemde voorval en de hierboven genoemde situatie? Met andere woorden, er wordt weinig extra capaciteit geleverd, maar is de reguliere capaciteit wel adequaat?

Opleggen van maatregelen

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de regering bij herhaling verwoord heeft dat de voorgestelde maatregelen een bestuurlijk karakter hebben en als preventieve maatregelen betekenen dat er geen verdenking in strafrechtelijke zin op de betreffende personen of instellingen hoeft te rusten. Voorts geven zij aan dat de regering ook te kennen heeft gegeven dat een genomen maatregel, hoewel beperkt in maximumduur, steeds verlengd kan worden wanneer dat nodig is. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe lang er reëlerwijze doorgedaan kan worden met bijvoorbeeld een gebieds- of contactverbod voor een bepaalde persoon. Kan dat jaren duren? Hoe valt op een gegeven moment dan nog te beargumenteren dat aan de criteria voor het opleggen van de maatregelen voldaan wordt? De desbetreffende persoon is dan immers al geruime tijd beperkt in zijn handelwijze. En wanneer van zo'n lange duur sprake is, is dan met de handhaving niet juist wel veel tijd en geld gemoeid? Wanneer een persoon jegens wie een maatregel geldt niet van plan is mee te doen met bijvoorbeeld een deradicaliseringsprogramma, wat is dan het vooruitzicht voor de continuering of discontinuering van de maatregel en voor de desbetreffende persoon en de veiligheidsdiensten, opsporingsautoriteiten?

Advies Raad van State

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de regering uitdrukkelijk niet het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State heeft overgenomen om de kernbegrippen, zoals «terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» en «in verband gebracht worden met» te preciseren. De reden was gewenste flexibiliteit. De Afdeling wees erop dat wettelijke omschrijvingen ook in ruime zin mogelijk zijn en in eerdere voorstellen en wetgeving wel gehanteerd werden /worden. De vraag of aan het EVRM-vereiste van «voorzienbaarheid» wordt voldaan of niet daargelaten, waarom wil de regering geen poging wagen in de richting van het advies van de Raad van State? Het is toch niet zo dat interpretatievrijheid meteen daarmee wordt weggenomen?

Uitreisverbod

De leden van de fractie van CDA vragen wat het uitreisverbod betreft, de ratio daarvan is vooral te voorkomen dat later weer ingereisd wordt? Kan de regering de relatie met het aanhangige wetsvoorstel onder kamerstuknummer 34 358⁴ nog eens preciseren? Deze leden geven aan dat op pagina's 11 en 17 van de nota naar aanleiding van het eindverslag⁵ vermeld staat dat grenswachters op het ogenblik op grond van Schengen-grenscode niet systematisch personencontrole mogen uitvoeren bij de grens. Daaraan wordt wel gewerkt. Zien de leden van de CDA-fractie het goed dat het uitreisverbod slechts echt effect zal hebben en gehandhaafd zal kunnen worden wanneer die systematische controle is ingevoerd? Wanneer verwacht de regering dat dit gerealiseerd zal zijn?

Informatieverstrekking Openbaar Ministerie

De memorie van toelichting⁶ vermeldt dat het openbaar ministerie informatie die van belang is voor het besluiten over het opleggen van een bestuurlijke maatregel als waarvan in dit wetsvoorstel sprake is, «kan» verstrekken aan de Minister van Veiligheid en Justitie. De leden van de CDA-fractie vragen of hier geen verplichting bestaat, en zo nee, waarom niet? Hoe gaat dit in de praktijk werken?

Overzicht wetgeving

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van verscherping van wetgeving met het oog op terrorismebe-strijding van de laatste jaren en van de voorstellen die nu nog concreet in voorbereiding zijn?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Nut en noodzaak

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is veelvuldig gediscussieerd over de beslissing van de regering om het bestuursrechtelijke pad boven dat van het strafrecht te verkiezen. Ook bij de leden van de fractie van D66 bestaan aarzelingen over de nut en noodzaak van voorliggend wetsvoorstel. De Raad van State en het College van procureurs-generaal hebben hierover eveneens indringende vragen gesteld. Zo vroegen zij onder meer in welke concrete situatie het denkbaar

⁴ Wetsvoorstel Wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd.

⁵ TK 2015–2016, 34 358 (R2065), nr. 6.

⁶ TK 2015–2016, 34 359, nr. 3, p. 33.

zou zijn dat er nog geen verdenking bestaat dat de betrokkene zich schuldig maakt aan strafbare voorbereidingshandelingen maar het bestuur al wel met het oog op verdragsrechtelijke vastgelegde grondrechten een ingrijpende bestuurlijke maatregels zou kunnen voorleggen. De regering erkent dat niet vaak aan de voorwaarden voor oplegging van een gebiedsverbod, meldplicht of contactverbod zal worden voldaan, maar dat, hoe weinig gevallen er ook zullen zijn, de overheid dient te beschikken over een toereikend instrumentarium om de kans op een terroristisch misdrijf te verminderen. Juist over de beschikbaarheid van het instrumentarium van de overheid lopen de meningen uiteen. De leden van de D66-fractie vragen of de regering hier nog eens haar licht over kan laten schijnen?

Gedragingen

De leden van de D66-fractie geven aan dat voor de toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel geldt dat de betreffende persoon door zijn persoonlijke gedragingen in verband dient te kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. In welke gevallen zal de regering een dergelijk verband zo inschatten dat een inbreuk op de vrijheid van een persoon in onze rechtsstaat gerechtvaardigd is, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Handhaving

Tenslotte hebben de leden van de fractie van D66 nog een vraag over de handhaving. Zoals de Minister reeds heeft gewisseld met de Tweede Kamer is de controle aan de buitengrens van Schengen niet sluitend waardoor een signalering in het «Schengen Informatie Systeem» van een persoon aan wie een uitreisverbod is opgelegd ongezien kan blijven. De Minister heeft meegedeeld dat in een recente JBZ-Raad discussie is gevoerd over de wenselijkheid om het «Stolen and Lost Travel Documents Database» en het «Schengen Informatie Systeem» te koppelen. Wat is de actuele stand van zaken van deze discussie en/of mogelijkheid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een verduidelijking zou kunnen geven van de criteria op basis waarvan de in het wetsvoorstel neergelegde maatregelen mogen worden opgelegd? Zo nee, zou de regering kunnen toelichten waarom zij meent dat de huidige beschrijving duidelijk genoeg is? Zij vragen of de regering onderzoek heeft laten doen of de criteria duidelijk genoeg zijn?

Stigmatisering

De voorgestelde maatregelen kunnen aldus het College van de Rechten van de Mens⁷ een stigmatiserende effect hebben ten aanzien van moslims en andere personen met een migratieachtergrond. Dit kan leiden tot verdere polarisatie in de samenleving. Risico hiervan is een zich opbouwend wantrouwen bij personen met een migratieachtergrond of met een islamitische geloofsovertuiging tegen de rest van de samenleving. Iets wat radicalisering juist in de hand kan werken. Daarnaast kunnen de voorgestelde maatregelen bijdragen aan gevoelens van stigmatisering en discriminatie van etnische en religieuze minderheden, aldus Amnesty International⁸. Deelt de regering deze door de leden van

⁷ Ter inzage onder griffienummer: 157177.02.

⁸ ter inzage onder griffienummer 157177.01.

de SP-fractie gedeelde uiting van zorg? Zou de regering haar reactie gemotiveerd kunnen toelichten?

De leden van de SP-fractie vragen wat überhaupt de overwegingen zijn van de regering met dit wetsvoorstel. Wegen deze overwegingen op tegen het voornoemde risico van stigmatisering met de voornoemde mogelijke negatieve effecten? Graag de reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering onderzoek heeft laten doen naar de effecten van nationale en internationale terrorisme wet- en regelgeving op gevoelens van stigmatisering onder moslims en ander personen met een migratie-achtergrond woonachtig in Nederland, naar een toename van polarisatie in de samenleving en een mogelijk opbouwend wantrouwen bij personen met een migratie-achtergronden om met een islamitische geloofsovertuiging tegen de rest van de samenleving? Graag een gemotiveerd antwoord van de regering naar welk onderzoek heeft plaatsgevonden en/of welk onderzoek niet heeft plaatsgevonden.

Rechterlijke toetsing

Wat zijn de overwegingen voor de regering om niet voorafgaand aan het opleggen van de voorgestelde maatregelen die een indringende inbreuk maken op de mensenrechten (recht op bewegingsvrijheid en recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer) de rechterlijke toets in plaats van daarna te laten plaatsvinden? Immers op basis van de beschikbare informatie kan al een voorlopige hechtenis plaatsvinden. De leden van de SP-fractie vragen graag de reactie van de regering.

Zij vragen op welke wijze de bestuursrechter achteraf de evenredigheids-toets nog kan toepassen? Draait de Minister het besluit nog terug als de rechter van oordeel is dat de opgelegde maatregel niet evenredig is? Graag een gemotiveerde reactie van de regering.

Transparantie

Op welke wijze is de regering voornemens de inzet van bestuurlijke bevoegdheden transparant te maken door monitoring op de noodzaak, doelmatigheid en proportionaliteit van de maatregelen op discriminatoire effecten? De leden van de SP-fractie vragen graag een gemotiveerde reactie van de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Opportuniteit, noodzaak en meerwaarde

De leden van de PvdA-fractie roepen in herinnering dat een eerder bij de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel in 2011 is ingetrokken⁹, omdat nadere aanpassingen van de strafwetgeving de in dat wetsvoorstel voorgestelde bestuurlijke maatregelen minder noodzakelijk hadden gemaakt. Graag vragen zij waaruit sindsdien is gebleken dat de regering over onvoldoende middelen beschikt om terrorismedreiging effectief aan te pakken. Voorts vragen zij in dit verband of de mogelijkheid van rechterlijke beoordeling of een strafrechtelijke benadering in algemene zin een niet meer gepaste strategie is dan bestuurlijke maatregelen? Kan de regering concrete voorbeelden aangeven van omstandigheden waarin de regering wel de nu voorgestelde bestuurlijke maatregelen kan opleggen, terwijl een gegronde reden om een strafrechtelijk onderzoek aan te vatten

⁹ EK 2010–2011, 30 566 E.

ontbreekt? Met andere woorden, waarin schuilt de noodzaak en de meerwaarde van de voorgestelde bestuurlijke maatregelen ten opzichte van de strafrechtelijke benadering? Naar de opvatting van de leden van de PvdA-fractie mogen de noodzaak en meerwaarde hiervan niet louter voortvloeien uit het feit dat de bestuurlijke maatregelen zonder tussenkomst van de rechter kunnen worden toegepast. Deelt de regering dit uitgangspunt? De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de regering aan de voorgestelde maatregelen ook een preventieve werking toekent. De leden vragen de regering aan te geven op welke wijze de maatregelen preventief en afschrikwekkend werken daar waar dat met de strafrechtelijke bepalingen niet of minder het geval is.

Grondrechten

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering een overzicht kan verschaffen aan welke grondrechten, zoals opgenomen in onder meer onze Grondwet, het EVRM, het IVBPR en het EU-Handvest, dit wetsvoorstel raakt? Kan de regering zorgvuldig onderbouwen welke (algemene dan wel specifieke) uitzonderingsclausules meebrengen dat de aan de orde zijnde grondrechten niet worden geschonden?

Effectiviteit

Naast de rechtmatigheid, willen de leden van de PvdA-fractie ook enkele vragen stellen over de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de maatregelen. Veel van de voorgestelde maatregelen zullen door de Minister van Veiligheid en Justitie genomen moeten worden. Hoe reëel is het dat deze over de juiste informatie beschikt om de noodzaak, proportionaliteit en de doeltreffendheid van te nemen maatregelen te kunnen beoordelen? Handhaving van het gebiedsverbod, het contactverbod en de meldplicht zullen vooral op lokaal niveau moeten plaats hebben. Hoe denkt de regering het in artikel 7 van het wetsvoorstel voorziene contact met de burgemeester en via deze met onder meer de wijkagenten daarover te organiseren? Voorts hoe reëel acht de regering de kans dat een bestuurlijk opgelegd uitreisverbod handhaafbaar is?

Rechterlijke toets

Zoals in het bestuursrecht gebruikelijk, zal de rechterlijke toets achteraf plaatshebben en veelal een marginaal karakter hebben in de zin dat getoetst wordt of de Minister (of een ander bevoegde bestuursorgaan) in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot de opgelegde maatregelen. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven of en zo ja, in welke gevallen een uitgebreidere rechterlijke toets van de opgelegde bestuurlijke maatregelen mogelijk zal zijn? Voorts lijkt het na het opleggen van de bestuurlijke maatregelen ingeval van ernstige verdenking voor de hand te liggen dat ook tot een strafrechtelijke procedure wordt overgegaan. Zij vragen in hoeverre het ne bis in idem-beginsel daaraan in de weg kan staan? Hoe ziet de regering de verhouding tussen de bestuursrechter en de strafrechter in deze situatie? Welke aanpak zal in een dergelijke situatie prevaleren? Daarbij merken de leden van de PvdA-fractie op dat in geval van opzettelijke handelen in strijd met de opgelegde bestuurlijke maatregelen het wetsvoorstel zelf in artikel 8 ook voorziet in een strafrechtelijke benadering via de mogelijkheid van het opleggen van een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar. Voornoemde leden vragen welke betekenis daaraan gehecht moet worden in de verhouding tussen de bestuursrechter en de strafrechter?

Het tijdelijke karakter van de wet versus de onbepaalde oplegging en verlenging van termijnen

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke gronden de regering heeft besloten de voorgestelde wet als een «tijdelijke wet» te presenteren? Het wetsvoorstel voorziet in een termijn van ten hoogste zes maanden voor het opleggen van de individuele bestuursrechtelijke maatregelen, inclusief het uitreisverbod. Nu het wetsvoorstel geen totale maximum termijn voor het opleggen van de bestuursrechtelijke maatregelen kent, kan deze termijn kennelijk ook een onbepaald aantal keren verlengd worden. Dit lijkt op z'n minst te schuren met de aard van bestuurlijke maatregelen alsmede met het feit dat het wetsvoorstel als een tijdelijke wet is gepresenteerd. De leden vragen de regering hierop te reageren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

Tijdelijkheid van de wet

De regering geeft aan dat deze wet vijf jaar na inwerkingtreding zal vervallen. De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het zeker goed is om regelmatig te toetsen of bepaalde wetten nog zeggingskracht hebben in de maatschappelijke context. Dat kan echter altijd gebeuren. In dit geval heeft de regering ervoor gekozen om deze wet al bij voorbaat als tijdelijk te betitelen. Volgens de regering gaat het om maatregelen van «ingrijpende aard». Deze leden hebben de indruk dat dit criterium onduidelijk is. Waarom is dit voorstel ingrijpender dan vele andere voorstellen die gedaan worden? Zijn de gevolgen van een op grond van dit wetsvoorstel opgelegd gebiedsverbod ingrijpender dan de gevolgen van een door de burgemeester of de rechter opgelegd gebiedsverbod? De leden van de SGP-fractie merken het volgende op. Er zijn betrekkelijk weinig tijdelijke wetten in Nederland. Een voorbeeld hiervan was de weinig effectieve Tijdelijke referendumwet. Wat is in het algemeen het criterium dat de regering hanteert om een wet een tijdelijk karakter te geven? Licht dat niet vooral voor de hand als er sprake is van maatregelen die nog uit moeten kristalliseren?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het bij een wetsvoorstel dat er zo duidelijk op gericht is om de nationale veiligheid te beschermen wel een verantwoorde keuze is. De suggestie gaat er immers van uit dat deze wet «minder belangrijk» is, omdat deze niet permanent geldt. Is het dan wel te verwachten dat deze wet serieus wordt genomen bij het bedenken welke maatregelen er getroffen moeten worden tegen potentiële terroristen?

Als de regering over vijf jaar niets doet, dan is het gevolg van artikel 13 dat deze wet vervalt. De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de consequenties hiervan zijn voor de dan lopende bestuursrechtelijke- of strafzaken. Moet in dat geval in strafzaken op grond van artikel 1, tweede lid Wetboek van Strafrecht toepassing van deze wet achterwege blijven, omdat de regels intussen ten voordele van betrokkene zijn gewijzigd? Betekent dat, vanwege het ontbreken van overgangsrecht in dit wetsvoorstel dat deze wet feitelijk nog minder dan vijf jaar effectief is, omdat er geruime tijd overheen gaat voordat er in hoogste instantie beslist is? Betekent dit dat de effectiviteit van de maatregelen in het vijfde jaar nauwelijks gewaarborgd is? Waarom is er niet een dergelijke overgangsbepaling opgenomen in dit wetsvoorstel?

Nationale veiligheid

Naar aanleiding van het amendement-Van der Staaij-Bisschop¹⁰ hebben de leden van de SGP-fractie een vraag over de term «nationale veiligheid». Deze leden geven aan dat de doelstelling van dat amendement was om in de strijd tegen terrorisme niet onnodig de nationale grenzen leidend te laten zijn. Als een inwoner van Nederland bij een buitenlandse veiligheidsdienst bekend is, is er volgens de indieners van het amendement niet automatisch sprake van impact op de nationale veiligheid. De regering stelt in de brief aan de Tweede Kamer dat die staat dan zelf gebruik kan maken van de eigen bevoegdheden om die persoon de toegang tot het land te ontzeggen. Ook zou het verbod volgens de regering dan niet handhaafbaar zijn.

De leden van de SGP-fractie vinden dat de regering hier niet helder en consistent argumenteert. Als een uitreisverbod naar bijvoorbeeld België voor Nederland niet handhaafbaar zou zijn vanwege het ontbreken van grenscontroles, dan is voor België net zo min mogelijk om vanwege het ontbreken van diezelfde grenscontroles te controleren of de betrokken persoon toch dat land binnenkomt. Hierbij is het resultaat ook afhankelijk van «toevallige» controles. Voornoemde leden vragen of de regering kan aangeven waarom het resultaat in het ene geval wel handhaafbaar zou zijn en in het andere geval niet? Waarom zou in het ene geval de controle wel en in het andere geval de controle niet adequaat kunnen zijn?

Verder vragen de leden van de SGP-fractie hoe er concreet wordt gehandeld als een inwoner van Nederland in het buitenland gesignaleerd staat als potentiële bedreiging voor de nationale veiligheid van dat land? Welke concrete maatregelen kunnen dan in Nederland respectievelijk dat andere land genomen worden om te voorkomen dat de betrokken persoon naar dat land reist?

De leden van de SGP-fractie geven aan dat de regering in de genoemde brief eveneens stelt dat in het geval van een potentiële dreiging voor de nationale veiligheid van een ander land er «geldt dat een persoon die zich in Nederland bevindt en van wie een zodanig gevaar uitgaat dat een maatregel op grond van deze wet noodzakelijk is, indien dat gevaar bestaat uit aanwijzingen dat een persoon terroristische activiteiten in een ander land beoogt óók een gevaar kan worden geacht voor de Nederlandse nationale veiligheid. Het wetsvoorstel biedt met het criterium «noodzakelijk ter bescherming van de nationale veiligheid» voor dat soort situaties derhalve al genoeg mogelijkheden.»

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de regering deze stelling nader toe kan lichten. Er is immers zeker niet automatisch sprake van gevaar voor de nationale veiligheid. Zij geven aan dat op zichzelf genomen bijvoorbeeld een aanslag in Parijs of Madrid een bedreiging voor dat land is en niet direct voor Nederland. Dat kan bijvoorbeeld anders zijn als de betrokken persoon in Nederland woont. Maar zelfs in dat geval is er niet direct sprake van een gevaar voor de nationale veiligheid. De betrokken persoon doet in Nederland toch niet automatisch «gedragingen» die met terroristische activiteiten in verband gebracht kunnen worden, zoals artikel 2 van dit wetsvoorstel eist? Is de stelling van de regering dus wel juist? Deze leden vragen indien dit het geval zou zijn, hoe zou dit door de rechter dan sluitend beargumenteerd dienen te worden?

¹⁰ TK 2016, 34 359, nr. 16.

Uitreisverbod

Een van de door de regering in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen is de mogelijkheid om een uitreisverbod uit het Schengengebied op te leggen, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Zij geven aan dat de regering in de Tweede Kamer al heeft aangegeven dat systematische controle niet in alle gevallen plaatsvindt of plaats kan vinden. Graag ontvangen de leden van de SGP-fractie daarom een helder overzicht van de precieze mogelijkheden die er zijn om controle uit te oefenen bij de buitengrenzen van het Schengengebied, welke databanken dan precies ingezien kunnen worden, welke databanken nagezien moeten worden, welke informatie in die databanken staat genoteerd en de mate waarin is gewaarborgd dat ook ieder die het Schengengebied verlaat ook daadwerkelijk wordt gecontroleerd aan de hand van deze databanken.

De leden van de SGP-fractie geven aan dat de regering beoogt de mogelijkheden voor systematische controle op Europees niveau verruimd te krijgen. Zij vragen of kan worden aangegeven wat de status van de onderhandelingen hierover is en in hoeverre de verwachting reëel is dat binnen afzienbare tijd de controles inderdaad systematisch in plaats van incidenteel plaatsvinden.

Verblijf in terroristisch gebied

In dit wetsvoorstel is geen strafbaarstelling opgenomen van verblijf in terroristisch gebied. De Minister heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat hij naar aanleiding van de motie-Zijlstra/Van Haersma Buma/Van der Staaij¹¹ in overleg gaat met het Openbaar ministerie over strafbaarstelling van verblijf in terroristisch gebied. Tijdens het plenair debat in de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel heeft de Minister aangegeven dat hij voor de zomer met een nadere besluiten komt. De leden van de SGP-fractie vragen – nu de zomer is ingetreden – wat de precieze stand van zaken is. Komt er inderdaad een wetsvoorstel om dit te regelen?

Artikel 6

De leden van de SGP-fractie vragen of de kwalificatie «ernstig gevaar» in artikel 6 niet te stringent is. Betekent deze eis in de praktijk niet dat het vrijwel onmogelijk is dit te bewijzen, omdat de betrokken organisatie bij de subsidieaanvraag niet zal melden dat het de bedoeling is om de subsidie te gebruiken voor terroristische activiteiten?

Artikel 13, tweede lid

De onderdelen van het wetsvoorstel kunnen op verschillende momenten in werking treden. De leden van de SGP-fractie constateren dat de tijdelijkheid is gefixeerd op vijf jaar. Wordt hiermee aangesloten bij het eerste moment van inwerkingtreding van een of meer onderdelen?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

¹¹ TK 2015–2016, 29 754 / 27 925 nr. 382.