

Vergaderjaar 2021–2022

35 934 (R2158)**Wijziging van de Rijkswet op het
Nederlandschap en de Wet op de inlichtingen-
en veiligheidsdiensten 2017, alsmede intrekking
van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende
wijziging van de Rijkswet op het
Nederlandschap in verband met het intrekken
van het Nederlandschap in het belang van de
nationale veiligheid (Stb. 2017, 52)****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING**

Algemeen deel	1
1. Inleiding	1
2. De intrekking van het Nederlandschap	2
2.1 Doel	3
2.2 Voorwaarden	4
3. Evaluatie en redenen tot behoud	5
3.1 Aantal intrekkingen	5
3.2 Effect van de intrekkingen	6
3.3 Dreigingsbeeld	7
4. Persoonsgegevens	8
5. Financiële gevolgen en regeldruk	9
6. Uitgebrachte adviezen	10
Artikelsgewijs deel	15

Algemeen deel**1. Inleiding**

De dreiging die uitgaat van de terugkeer van uitreizigers die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie is potentieel groot. Door zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie hebben deze personen blijk gegeven van een bereidheid om door geweld uitvoering aan hun idealen te geven. In het belang van de nationale veiligheid kan het daarom noodzakelijk zijn de terugkeer van deze uitreizigers te voorkomen.

Daarom maakte de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid het mogelijk het Nederlandschap in te trekken van een Nederlander die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie,

zonder dat een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling is vereist.¹ Deze intrekking van het Nederlanderschap vindt plaats in het belang van de nationale veiligheid van het Koninkrijk en strekt ertoe legale terugkeer onmogelijk te maken, en illegale terugkeer te bemoeilijken.²

In voormelde rijkswet is een horizonbepaling opgenomen, waardoor deze bevoegdheid op 1 maart 2022 van rechtswege vervalst.³ Dit wetsvoorstel schrapt die horizonbepaling. Dit is allereerst ingegeven door de resultaten van het evaluatieonderzoek dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is uitgevoerd.⁴ Ook het huidige dreigingsbeeld geeft aanleiding de regeling te handhaven. Met dit wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Yeşilgöz-Zegerius en Van Toorenburg,⁵ waarin de regering wordt verzocht met een voorstel te komen om de regeling tot intrekking van het Nederlanderschap permanent te maken, en aan de motie-Van der Staaij, die de regering verzoekt maximaal in te zetten op intrekking van het Nederlanderschap van uitreizigers.⁶

Dit wetsvoorstel strekt niet tot enige inhoudelijke wijziging van de bevoegdheid. De voorwaarden voor en de gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap blijven dus ongewijzigd. Wel wordt voorgesteld om de taak van de Commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna: CTIVD) om toezicht te houden op de doelmatigheid van de toepassing van deze bevoegdheid, te schrappen. Deze taak is bij amendement ingevoegd, maar er is zowel op individueel als op politiek niveau reeds in dit toezicht voorzien. Voorts wordt, gelet op de inmiddels in werking getreden Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), voorzien in een grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Deze toelichting is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de contouren van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. Hoofdstuk 3 behandelt de doeltreffendheid en effecten van deze bevoegdheid, en de redenen om deze te behouden. Daarbij is aandacht voor de door het WODC uitgevoerde evaluatie en de dreiging die thans uitgaat van terrorisme, in het bijzonder van uitreizigers. Hoofdstuk 4 bespreekt de benodigde grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. Hoofdstuk 5 bespreekt de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel, evenals de uitvoeringslasten en administratieve lasten. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de ontvangen adviezen.

2. De intrekking van het Nederlanderschap

Voor de integrale aanpak van terrorisme zijn verschillende instrumenten beschikbaar. De strategische kaders zijn opgenomen in de Nationale Contraterrorismestrategie.⁷ Het betreft hier een integrale aanpak met een

¹ Stb. 2017, 52.

² Hierna wordt kortheidshalve gesproken van «intrekking van het Nederlanderschap» of «intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid». In beide gevallen wordt bedoeld op de bevoegdheid neergelegd in artikel 14, vierde lid, RWN. Deze bevoegdheid moet niet verward worden met de in artikel 14, tweede lid, RWN neergelegde bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap na een onherroepelijke veroordeling wegens een in die bepaling genoemd misdrijf.

³ Zie artikel II, onderdeel 2, van Stb. 2017, 52 en Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 24.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 578.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 603.

⁷ Nationale Contraterrorisme (CT)-strategie 2016–2020, Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 391. De CT-strategie 2021–2025 zal nog dit jaar verschijnen.

brede benadering, waarmee alle vormen van terrorisme en extremisme – uit welke ideologische hoek dan ook – worden tegengegaan.⁸ Per geval wordt aan de hand van de dreiging bekeken welke interventiemethode ingezet dient te worden en welk instrument passend, geboden en opportuun is.

De intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is één van deze instrumenten.⁹

2.1 Doel

De intrekking van het Nederlanderschap strekt ertoe legale terugkeer naar Nederland onmogelijk te maken. De intrekking strekt tot bescherming van de nationale veiligheid en moet worden onderscheiden van strafvorderlijke bevoegdheden, die strekken tot de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten.

De inzet van het strafrecht is en blijft het primaire instrument in de strijd tegen terrorisme. Als een persoon zich in Nederland bevindt, ligt strafrechtelijk optreden in de rede. Hoewel de strafrechtelijke aanpak van terrorisme de laatste jaren aanzienlijk is versterkt, kan de inzet van het strafrecht niet voorkomen dat een persoon die zich in het buitenland bevindt, zich aldaar heeft aangesloten bij een terroristische organisatie en is getraind in het gebruik van geweld of het gebruik daarvan heeft gefaciliteerd, terugkeert naar Nederland. Het kan dan, gelet op de noodzaak tot bescherming van de nationale veiligheid en na een afweging in het individuele geval, bezwaarlijk zijn om die terugkeer af te wachten.

In deze gevallen kan de intrekking van het Nederlanderschap een bijdrage leveren aan de bescherming van de nationale veiligheid. Door de intrekking wordt legale terugkeer als Nederlander onmogelijk gemaakt: het recht op toegang tot het grondgebied van Nederland vervalt. Het is evenmin mogelijk om als vreemdeling legaal terug te keren, omdat de betrokkene tegelijkertijd met de intrekking van het Nederlanderschap tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard.¹⁰ De intrekking en gelijktijdige ongewenstverklaring leidt er voorts toe dat *illegale* terugkeer wordt bemoeilijkt: als gevolg van de intrekking vervalt het Nederlandse reisdocument dat betrokkene bezit, zoals een paspoort, van rechtswege.¹¹ Het verval van dit document wordt opgenomen in de Stolen and Lost Travel Document database van Interpol. Tot slot worden zowel de gegevens van betrokkene als zijn vervallen reisdocument geregistreerd in het Schengen Informatiesysteem II (SIS).¹²

De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is niet uitsluitend gericht op personen die zich hebben aangesloten bij een jihadistische terroristische organisatie. De kern van deze bevoegdheid is dat het mogelijk moet zijn de terugkeer van personen, die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie, te bemoeilijken. De ideologische stroming of grondslag van een dergelijke organisatie is niet van belang.

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29 754 nr. 500.

⁹ Dit hoofdstuk bevat een samenvatting. Voor een uitgebreide uiteenzetting wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis bij de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, zie Kamerstukken I/II 2015/16, 34356 (r2064).

¹⁰ Artikel 67, eerste lid, aanhef en onder c, Vreemdelingenwet 2000.

¹¹ Artikel 47, eerste lid, onderdeel a, Paspoortwet.

¹² Artikel 70, vierde lid, Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.

2.2 Voorwaarden

De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap is neergelegd in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN). Deze bepaling maakt het mogelijk het Nederlanderschap in te trekken van een persoon van zestien jaar of ouder, die zich buiten het Koninkrijk bevindt en uit wiens gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die door de Minister van Justitie en Veiligheid, in overeenstemming met het gevoelen van de rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.¹³ Daarbij gaat het om de nationale veiligheid van alle landen van het Koninkrijk: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze bevoegdheid is daarom ook toepasbaar op Nederlanders die voor hun uitreis woonachtig waren in Aruba, Curaçao of Sint Maarten. Hetgeen daarover is opgemerkt in de toelichting bij het wetsvoorstel dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap introduceerde, geldt onverkort.¹⁴ De intrekking mag er in geen geval toe leiden dat de betrokkene staatloos wordt.¹⁵

Intrekking van het Nederlanderschap is geen automatisme. Ook als aan de hierboven vermelde voorwaarden is voldaan, wordt in elk individueel geval beoordeeld of de intrekking van het Nederlanderschap in het concrete geval opportuun is, mede in het licht van mogelijke alternatieve maatregelen. De belangen die in ieder geval worden betrokken zijn neergelegd in artikel 68c van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.¹⁶ Daarbij gaat het onder meer om een afweging van de proportionaliteit van de maatregel en de mate van dreiging voor de nationale veiligheid die van betrokkene uitgaat. Ook wordt betrokken of de intrekking van het Nederlanderschap tot verlies van het Unieburgerschap leidt.¹⁷

Tevens wordt per individueel geval gewogen of de voorgenomen intrekking de belangen van opsporing, vervolging en berechting en executie van een vrijheidsstraf doorkruist. Nederland heeft ruime extraterritoriale rechtsmacht over in het buitenland gepleegde terroristische misdrijven.¹⁸ Die rechtsmacht kan in veel gevallen echter uitsluitend worden uitgeoefend als de betrokkene zich daadwerkelijk in Nederland bevindt, terwijl het door de intrekking en de gelijktijdige ongewenstverklaring voor betrokkene niet langer mogelijk is om legaal in Nederland te verblijven. Het is dan slechts mogelijk om legaal in Nederland aanwezig te zijn als de ongewenstverklaring tijdelijk wordt opgeheven, bijvoorbeeld gedurende de periode die nodig is om betrokkene te berechten en een eventuele vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen.¹⁹ Een intrekking van het Nederlanderschap heeft daarom mogelijk

¹³ Dit betreft de lijst bedoeld in artikel 14, vierde en negende lid, RWN. Zie het «Besluit vaststelling lijst organisaties die bedreiging vormen voor nationale veiligheid», Stcrt. 2020, 52922. Thans staan op deze lijst vermeld: Al Qa'ida en daaraan gelieerde organisaties, Islamitische Staat in Irak en al-Sham (ISIS), en daaraan gelieerde organisaties, en Hay'at Tahrir al-Sham en daaraan gelieerde organisaties.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 9, 11, 13 en 23. Tot op heden zijn er geen gevallen geweest waarin het Nederlanderschap is ingetrokken van een voormalige inwoner van één van de Caribische landen.

¹⁵ Zie onder meer artikel 4, aanhef en onder b en artikel 7, derde lid, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit, en artikel 7, zesde lid, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid.

¹⁶ Zie daarover artikel 14, tiende lid, RWN.

¹⁷ Gelet op HvJ EU 2 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:104.

¹⁸ Zie artikel 6 van het Wetboek van Strafrecht, en het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht.

¹⁹ Zie artikel 68, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000. Zodra de tijdelijke opheffing eindigt herleeft de ongewenstverklaring, zodat betrokkene opnieuw niet langer rechtmatig in Nederland verblijft en Nederland dient te verlaten.

gevolgen voor de mogelijkheid tot berechting en tenuitvoerlegging van een eventuele vrijheidsstraf in Nederland. Daarnaast dient te worden voorkomen dat een strafrechtelijk onderzoek op een ontijdig moment zou worden doorkruist door de intrekking van het Nederlanderschap. Hierover wordt het Openbaar Ministerie (hierna: OM) geraadpleegd. Dit alles kan onder omstandigheden en in individuele gevallen aanleiding zijn af te zien van intrekking van het Nederlanderschap.

De intrekking moet zijn gebaseerd op informatie waaruit blijkt dat de betrokkene op of na 11 maart 2017 was aangesloten bij een terroristische organisatie.²⁰ Het is daarom niet mogelijk het Nederlanderschap in te trekken als die intrekking louter is gebaseerd op informatie van vóór die datum. Dit betekent niet dat het nooit mogelijk is het Nederlanderschap in te trekken van iemand die vóór 11 maart 2017 is uitgereisd. Ook in dat geval is intrekking mogelijk, mits kan worden aangetoond dat de aansluiting heeft voortgeduurd tot op of na 11 maart 2017.

Tegen het besluit tot intrekking staat rechtstreeks beroep en hoger beroep open. Omdat degene tot wie de maatregel zich richt zich veelal in het buitenland bevindt, en daarom niet altijd (tijdig) beroep zal instellen, is vanwege het belang van rechterlijke toetsing geregeld dat de Minister van Justitie en Veiligheid ambtshalve de bestuursrechter in kennis stelt van het genomen besluit, indien betrokkene daartegen niet zelf binnen vier weken beroep instelt. In bijstand door een advocaat is voorzien. De rechter toetst het besluit integraal. Hij hoeft zich niet te beperken tot de gronden die in beroep worden aangevoerd. Hiermee is gewaarborgd dat zelfs indien betrokkene zelf geen beroep instelt, de bestuursrechter zich een integraal oordeel vormt over de rechtmatigheid van de intrekking.²¹

3. Evaluatie en redenen tot behoud

In opdracht van het WODC heeft de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek verricht naar de effecten en werking van de intrekking van het Nederlanderschap. Voorts heeft de CTIVD onderzoek verricht naar het handelen van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD) bij het uitbrengen van ambtsberichten in het kader van intrekking van het Nederlanderschap.²² Ten slotte worden alle besluiten waarmee het Nederlanderschap is ingetrokken door de bestuursrechter getoetst.

3.1 Aantal intrekkingen

Sinds de inwerkingtreding van artikel 14, vierde lid, RWN is in 24 gevallen gebruikgemaakt van deze bevoegdheid. In twee gevallen is het besluit tot intrekking door de bestuursrechter vernietigd, omdat niet kon aangetoond dat de betrokkene op of na 11 maart 2017 was aangesloten bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie.²³ Dit heeft ertoe geleid dat in vijf andere, vergelijkbare zaken is besloten het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap in te trekken.

In alle overige zaken lag aan het besluit tot intrekking wel informatie ten grondslag waaruit bleek dat de betrokkene op of na 11 maart 2017 was aangesloten bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie. Dat betekent dat thans van 17 personen het Nederlanderschap is ingetrokken.

²⁰ Dit volgt uit de wettelijke regeling zelf, en is bevestigd in ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

²¹ Dit alles is geregeld in hoofdstuk 7a van de RWN. De rechtmatigheid van deze kennisgevingsprocedure is bevestigd in ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

²² Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 548.

²³ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990 en ECLI:NL:RVS:2019:1246.

In al deze zaken heeft de betrokkene zelf beroep ingesteld of is, bij gebrek daaraan, ambtshalve beroep ingesteld op grond van artikel 22a, derde lid, RWN. In de zaken waarin tot nu toe uitspraak is gedaan, heeft de bestuursrechter het besluit tot intrekking zowel proportioneel als rechtmatig bevonden.²⁴

Deze cijfers zijn in lijn met de verwachting ten tijde van totstandkoming van de bevoegdheid. In de toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel en gedurende de parlementaire behandeling daarvan is de verwachting uitgesproken dat een intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid slechts een beperkt aantal keren per jaar zou plaatsvinden.²⁵ Het is immers niet altijd mogelijk om concrete en voldoende verifieerbare feitelijke informatie te verkrijgen over de activiteiten die een persoon in het buitenland verricht, of heeft verricht. Dit wordt bevestigd in het hiervoor genoemde onderzoek van de CTIVD. In de gevallen waarin de AIVD besloot geen ambtsbericht uit te brengen, kon de dienst volgens het CTIVD redelijkerwijs tot deze beslissing komen: in die gevallen was vaak sprake van een gebrek aan voldoende informatie, was de informatie niet voldoende verifieerbaar of waren er operationele bezwaren die aan het uitbrengen van een ambtsbericht in de weg stonden.

De CTIVD stelt overigens verder vast dat de AIVD, ten tijde van het onderzoek, in 12 gevallen een ambtsbericht had uitgebracht dat ten grondslag is gelegd aan een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. De gebruikte inlichtingen waren telkens – in onderling verband en in samenhang gezien – voldoende betrouwbaar om de gestelde feiten op te kunnen baseren. Het CTIVD acht het uitbrengen van die ambtsberichten daarom proportioneel. Daarbij is het handelingsperspectief van de IND, dat in deze gevallen de betrokkene het Nederlanderschap zou kunnen worden ontnomen, telkens betrokken. Deze ambtsberichten zijn daarmee rechtmatig uitgebracht.

3.2 Effect van de intrekkingen

In het evaluatieonderzoek van het WODC lag de vraag voor in hoeverre de regeling tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid de (legale) terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, terroristische organisaties naar Nederland door middel van intrekking van hun Nederlanderschap heeft verhindert.

Het WODC merkt op dat het, gelet op de aard van de zaak, niet mogelijk is om vast te stellen in hoeveel gevallen de intrekking van het Nederlanderschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring ertoe heeft geleid dat een feitelijke, illegale inreis is voorkomen. Evenmin kan een precies antwoord worden gegeven op de vraag hoe de verhouding is tussen het aantal uitreizigers dat aan de voorwaarden voor intrekking voldoet, en het aantal intrekkingen. Het WODC concludeert echter ook dat geen van de personen

²⁴ ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1219, ECLI:NL:RVS:2021:1220 EN ECLI:NL:RVS:2021:1222 en ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:926, ECLI:NL:RVS:2021:938, ECLI:NL:RVS:2021:931, ECLI:NL:RVS:2021:937, ECLI:NL:RVS:2021:929 en ECLI:NL:RVS:2021:930. Zie voor (met voormelde hoger beroepen samenhangende) rechtspraak van de rechtbanken onder meer Rb. Den Haag 12 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:871, Rb. Den Haag 14 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4397, Rb. Den Haag 1 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5779, ECLI:NL:RBDHA:2020:5783 en ECLI:NL:RBDHA:2020:5784, Rb. Den Haag 18 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7800, ECLI:NL:RBDHA:2020:7799, ECLI:NL:RBDHA:2020:7791 en ECLI:NL:RBDHA:2020:7790.

²⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 6, blz. 2. Zie daarover ook de brieven van 25 juni 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 519) en 15 juli 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 520).

van wie (ten tijde van het onderzoek) het Nederlanderschap was ingetrokken op legale wijze naar Nederland is teruggekeerd. In twee gevallen was alsnog sprake van terugkeer, omdat betrokkene was uitgezet naar Nederland.²⁶ Uit interviews met betrokkenen, waaronder het OM en de AIVD, volgt bovendien dat er geen aanwijzingen zijn dat deze personen illegaal zijn teruggekeerd, aldus de onderzoekers. Zoals in de kabinetsreactie van 10 december 2020 is opgemerkt vindt het kabinet dit een positieve conclusie.²⁷ Uit deze conclusie kan worden afgeleid dat het doel van de bevoegdheid, het voorkomen van legale terugkeer, is bereikt. Daarbij wordt onderkend dat het nooit mogelijk is om met zekerheid vast te stellen in hoeverre de intrekking van het Nederlanderschap ertoe heeft geleid dat *illegale* terugkeer wordt voorkomen. Het is echter zonder meer aannemelijk dat illegale terugkeer ernstig wordt bemoeilijkt, omdat de persoon wiens Nederlanderschap is ingetrokken wordt gesignaleerd in onder meer het SIS. De conclusie dat geen van de personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken op legale wijze is teruggekeerd, en dat er evenmin aanwijzingen zijn dat één of meerdere van deze personen op illegale wijze is teruggekeerd, wijst erop dat de intrekking van het Nederlanderschap een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.

3.3 Dreigingsbeeld

Uit de conclusies van het WODC kan worden afgeleid dat de intrekking van het Nederlanderschap ertoe heeft geleid dat legale terugkeer van uitreizigers is voorkomen, en dat feitelijke, illegale terugkeer is bemoeilijkt.

De noodzaak tot behoud van de regeling tot intrekken van het Nederlanderschap wordt verder ondersteund door de nog steeds bestaande terroristische dreiging. Het dreigingsniveau in Nederland is thans vastgesteld op niveau drie: aanzienlijk.²⁸ De kans op een aanslag is voorstelbaar. De belangrijkste terroristische dreiging gaat nog steeds uit van het jihadisme. In het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54 (hierna: DTN 54) worden zowel in Nederland gedetineerde jihadististen, die elkaar negatief beïnvloeden en nieuwe netwerken vormen, als uit Syrië en Irak terugkerende uitreizigers als een bron van grote zorg gezien. De potentiële dreiging die uitgaat van toekomstige terugkeerders is vergelijkbaar met de dreiging van terugkeerders die momenteel in detentie zitten. De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap heeft betrekking op de groep potentiële, toekomstige terugkeerders. De inschatting met betrekking tot de dreiging is niet veranderd: zoals vaker beschreven in het DTN gaat van terugkeerders een potentiële dreiging uit, vanwege factoren als het lange verblijf bij terroristische groepen, de strijdervaring, het meemaken en toepassen van excessief geweld en de langdurige onderdompeling in de gewelddadige jihadistische ideologie.

De afgelopen jaren zijn er ruim 300 personen naar Syrië en Irak uitgereisd. Daarvan zijn er ongeveer 65 teruggekeerd. Op dit moment bevinden zich nog ruim 100 Nederlandse uitreizigers in Syrië en Irak. Personen die terugkeren van een verblijf in een jihadistisch strijdgebied vormen een belangrijk onderdeel van de bredere jihadistische dreiging tegen Nederland. Ook een relatief kleine toename van het aantal terugkerende uitreizigers kan immers leiden tot een grote bedreiging van de nationale

²⁶ Zie Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 535 en Kamerstukken II 2020/21, 19 637, nr. 2766.

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585.

²⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593 (bijlage).

veiligheid.²⁹ De dreiging die uitgaat van terugkerende uitreizigers is potentieel groot en kan variëren van radicalisering en rekrutering van personen tot de vorming van nieuwe internationaal vertakte jihadistische netwerken en het voorbereiden en plegen van aanslagen. Terugkeerders hebben in het strijdgebied veelal training bij terroristische groepen ondergaan. Mannen hebben vaak excessief geweld meegemaakt, zijn onderwezen in de jihadistische geweldsideologie en hebben ervaring opgedaan met gevechten, wapens en explosieven. De rol van uitgereisde vrouwen moet daarnaast niet worden onderschat; ook van hen gaat een potentiële geweldsdreiging uit, zij het vaak indirect. Zij verrichten vaak ondersteunende taken, zoals het inzamelen van geld en het verspreiden van propaganda, en indoctrineren hun kinderen met jihadistisch gedachtegoed.

Daarom moet het ook na 1 maart 2022 mogelijk blijven de terugkeer van personen die zich bij een terroristische organisatie hebben aangesloten te voorkomen. De intrekking van het Nederlanderschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring maakt legale terugkeer van uitreizigers als Nederlander naar Nederland onmogelijk. Illegale terugkeer wordt bemoeilijkt. Op deze wijze draagt deze bevoegdheid bij aan de bescherming van de nationale veiligheid. Dit middel staat overigens niet op zichzelf. Nederland heeft meer maatregelen getroffen om te voorkomen dat uitreizigers (onopgemerkt) kunnen terugkeren. Zo staan alle onderkende uitreizigers gesignaleerd in het SIS en zijn posten in de regio gealerteerd op het risico van terugkeer van Nederlandse uitreizigers. Daarnaast zijn de paspoorten van onderkende uitreizigers gesignaleerd en ongeldig verklaard. Personen tegen wie een paspoortmaatregel is uitgevaardigd, worden opgenomen in het opsporingsregister (OPS), zodat de politie en/of Koninklijke Marechaussee hen kan detecteren wanneer het OPS bij het controleren van paspoorten wordt geraadpleegd.

4. Persoonsgegevens

Voor de (voorbereiding van een besluit tot) intrekking van het Nederlanderschap kan het noodzakelijk zijn om bepaalde bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Mede gelet op de inmiddels in werking getreden AVG is voor de verwerking van deze persoonsgegevens een wettelijke grondslag vereist. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de RWN op dit punt in overeenstemming te brengen met de AVG. Dit is nader toegelicht in artikel I, onderdeel B, van de artikelsgewijze toelichting.

Gelet op artikel 36, vierde lid, van de AVG is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: de AP). Het advies van de AP heeft ertoe geleid dat de oorspronkelijk voorgestelde grondslag is aangepast. In het ontwerp was tevens voorzien in een grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor de intrekking van het Nederlanderschap krachtens artikel 14, tweede lid, RWN. De AP heeft gesteld dat deze grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard niet noodzakelijk is, omdat deze grondslag reeds ligt besloten in artikel 14, tweede lid, RWN. Op advies van de AP, en gelet op artikel 23, onder c, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG), is deze grondslag geschrapt.

²⁹ AIVD-publicatie «Terugkeerders in beeld», <https://www.aivd.nl/actueel/nieuws/2017/02/15/aivd-publicatie-terugkeerders-in-beeld> (laatst geraadpleegd op 14 oktober 2020).

De AP heeft verder geadviseerd om ook de voorgestelde grondslag te schrappen voor zover deze ziet op artikel 14, vierde lid, RWN, omdat het bij de intrekking van het Nederlanderschap gaat om een verwerking van persoonsgegevens door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die buiten de reikwijdte van de AVG valt. Dit advies is niet gevolgd. Het betreft hier geen verwerking van persoonsgegevens door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar om de uitoefening van een bevoegdheid door de Minister van Justitie en Veiligheid ten behoeve van de nationale veiligheid, die onder de reikwijdte van de AVG valt.³⁰ De grondslag voor deze bevoegdheid ligt ook niet in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: Wiv 2017), maar in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Dat de CTIVD belast is met het toezicht op de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap (artikel 97, derde lid, aanhef en onder d, van de Wiv 2017) maakt dat niet anders. Daargelaten dat deze taak met het onderhavige voorstel van wet wordt geschrapt, maakt dit toezicht op zichzelf niet dat de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de intrekking van het Nederlanderschap onder het regime van de Wiv 2017 valt.

Dit laat overigens onverlet dat bij de voorbereiding van een besluit tot intrekking gegevens worden betrokken die afkomstig zijn van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daar waar dit het geval is, bijvoorbeeld bij het opstellen van een ambtsbericht ten behoeve van een intrekking, worden deze handelingen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vanzelfsprekend wel door de Wiv 2017 genormeerd en is voorzien in toezicht door de CTIVD (artikel 97, derde lid, aanhef en onder a, Wiv 2017).

Voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens en strafrechtelijke persoonsgegevens zijn passende en specifieke waarborgen vereist.³¹ De Minister van Justitie en Veiligheid (in de praktijk de Immigratie- en Naturalisatiedienst; hierna: de IND) verwerkt persoonsgegevens in het kader van (de voorbereiding van) besluiten tot intrekking van het Nederlanderschap, waaronder bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. De IND heeft passende technische en organisatorische maatregelen getroffen om deze persoonsgegevens zorgvuldig te verwerken. Voor de bescherming van gegevens in de systemen van IND is de Baseline Informatiehuis-houding Rijksdienst (hierna: BIR) geïmplementeerd. De technische maatregelen die de IND heeft geïmplementeerd om persoonsgegevens te beschermen voldoen aan de BIR. Op de terreinen van toezicht, risicobeheersing, technologie, processen en awareness en kunde van medewerkers zijn aanvullende maatregelen geformuleerd voor het continue verbeteren van de gegevensbescherming. Zo hebben de medewerkers die namens de IND deze zaken behandelen allen een veiligheidsonderzoek (screening) van de AIVD ondergaan. Voor wat betreft organisatorische maatregelen is het beveiligingsbeleid van de IND van toepassing.

5. Financiële gevolgen en regeldruk

Bij de totstandkoming van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap is de verwachting uitgesproken dat de intrekking van het Nederlanderschap slechts een beperkt aantal keer per jaar zou plaatsvinden. Zoals in hoofdstuk 3 is opgemerkt, is deze verwachting uitgekomen. Ook werd verwacht dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap niet tot een zodanige uitbreiding van

³⁰ Zie in deze zin expliciet Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 13 en 14.

³¹ Artikel 9, tweede lid en onder g, van de AVG.

bestaande werkzaamheden zou leiden dat hieraan noemenswaardige financiële consequenties of uitvoeringslasten zouden zijn verbonden.³² Ook dit blijkt het geval.

Het onderhavige voorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Het wetsvoorstel is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk, dat deze conclusie heeft onderschreven.

6. Uitgebrachte adviezen³³

Het wetsvoorstel is in consultatie gegeven en op www.internetconsultatie.nl geplaatst. Er zijn adviezen ontvangen van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), het OM en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR). Verder zijn adviezen ontvangen van het Institute on Statelessness and Inclusion (ISI), de Commissie Meijers en het T.M.C. Asser Instituut. Ook door enkele particulieren is op het wetsvoorstel gereageerd. De regering is iedereen erkentelijk voor de ontvangen adviezen.

De ACVZ en de RvdR hebben geen overwegende bezwaren tegen het laten vervallen van de horizonbepaling. De NOvA, het OM, ISI en de Commissie Meijers hebben wel bezwaren geuit. Zij stellen onder meer dat de intrekking van het Nederlanderschap discriminatoir is en dat nut en noodzaak van die bevoegdheid niet is aangetoond. Hierna worden de ontvangen adviezen en reacties samengevat weergegeven en waar mogelijk thematisch besproken.

Fundamentele rechten en verdragsrechtelijke verhouding

De NOvA, ISI en de Commissie Meijers betogen dat de intrekking van het Nederlanderschap discriminatoir is, omdat er een ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen personen met een enkelvoudige en personen met een meervoudige nationaliteit. Dit betoog wordt niet gevolgd. Op zichzelf bezien is de intrekking van het Nederlanderschap toepasbaar op elke Nederlander die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een op de lijst geplaatste organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Ingevolge artikel 14, achtste lid, RWN blijft intrekking echter achterwege als daardoor staatloosheid intreedt.³⁴ Deze beperking vloeit voort uit verdragsrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk, in het bijzonder uit de bescherming die het internationaal recht biedt tegen staatloosheid. Zo bepaalt artikel 7, derde lid, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit (hierna: EVN) dat intrekking van nationaliteit alleen mogelijk is als de betrokkene daardoor niet staatloos wordt. Het voorkomen van staatloosheid is aldus een verdragsrechtelijke plicht, waaruit volgt dat staten verplicht zijn om in situaties waarin nationaliteit verloren kan gaan, personen met één nationaliteit anders te behandelen dan personen met meerdere nationaliteiten. De beperking van de mogelijkheid om het Nederlanderschap in te trekken tot gevallen waarbij de intrekking niet leidt tot staatloosheid, is een geschikt en evenredig middel om de hiervoor vermelde legitieme verdragsrechtelijke verplichting na te leven. Dat de intrekking van het

³² Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 3, p. 16.

³³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³⁴ Beoordeeld moet worden of dit indirecte onderscheid een legitiem doel dient, een geschikt middel is om dat doel te bereiken en of tussen dit middel en het doel een redelijke mate van evenredigheid bestaat.

Nederlandschap om deze reden niet discriminatoir is, is overigens ook herhaaldelijk bevestigd in de rechtspraak.³⁵

Enkele organisaties, zoals ISI en de commissie Meijers, stellen dat Nederland met de intrekking van het Nederlandschap in strijd handelt met grondwettelijke en internationale verplichtingen.

De intrekking van een nationaliteit is verdragsrechtelijk onder strikte voorwaarden toegestaan: artikel 7, eerste lid, onder d, van het EVN bepaalt dat het mogelijk is om een nationaliteit in te trekken bij gedrag dat de essentiële belangen van de staat ernstig schaadt. De aansluiting bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, kwalificeert als dergelijk gedrag. Zoals hiervoor is toegelicht, is de intrekking van het Nederlandschap ook volgens vaste rechtspraak niet in strijd met het verbod op discriminatie of enige andere bepaling van (internationaal) recht.

Inhoud van de bevoegdheid

De NOvA heeft verschillende kanttekeningen geplaatst. Allereerst wijst de NOvA erop dat ten tijde van het advies slechts 9 van de 15 beschikkingen tot intrekking van het Nederlandschap de rechterlijke toets hebben doorstaan, en dat het aantal intrekkingen ook overigens zeer beperkt is gebleven. In reactie hierop wordt opgemerkt dat in twee gevallen een besluit tot intrekking door de bestuursrechter is vernietigd.³⁶ De reden voor deze vernietiging was niet gelegen in de aard en inhoud van de wettelijke regeling, maar in de toepassing van die bevoegdheid in het concrete geval: in beide zaken was het besluit tot intrekking ten onrechte louter gegrond op informatie van vóór 11 maart 2017. Zoals eerder in deze toelichting is opgemerkt, is het in dat geval inderdaad niet mogelijk om het Nederlandschap op deze grond in te trekken omdat (ook) informatie van ná die datum is vereist. De regering is voorts van oordeel dat het beperkte aantal intrekkingen geen graadmeter is voor de effectiviteit van het instrument. Gelet op het belang dat is gemoeid met de bescherming van de nationale veiligheid, volgt uit het enkele feit dat door de intrekking van het Nederlandschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring een legale terugkeer wordt voorkomen en illegale terugkeer wordt bemoeilijkt, reeds een meerwaarde.

De NOvA stelt verder dat het feit dat een Nederlander zich aansluit bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie, nog niet betekent dat die persoon ook zelf een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Bovendien wijst de NOvA erop dat door de intrekking enige resocialisatie en terugkeer in de samenleving op voorhand wordt uitgesloten. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de intrekking van het Nederlandschap geen automatisme is. De aansluiting bij een terroristische organisatie is een noodzakelijke voorwaarde, maar op zichzelf onvoldoende reden om tot intrekking over te gaan: in elk individueel geval wordt beoordeeld of de intrekking van het Nederlandschap opportuun is.³⁷ Bij deze afweging worden alle omstandigheden van het geval betrokken, waaronder ook de rol en activiteiten van betrokkene in de organisatie en de mate van

³⁵ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045, Rb. Den Haag 14 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4396, Rb. Den Haag 16 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9682, Rb. Den Haag 11 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7790.

³⁶ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990 en ECLI:NL:RVS:2019:1246. Deze uitspraak was aanleiding om in vijf vergelijkbare zaken ambtshalve over te gaan tot intrekking van het besluit.

³⁷ Zie daarover artikel 14, tiende lid, RWN en artikel 68c van het BVVN.

dreiging voor de nationale veiligheid die van betrokkene uitgaat. Ten aanzien van mogelijke resocialisatie wordt herhaald dat de intrekking van het Nederlanderschap ziet op personen die zich buiten het Koninkrijk bevinden en zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Dergelijke personen zijn geen waarschijnlijke kandidaten voor vrijwillige deradicalisering.

De NOvA spreekt verder de vrees uit dat de lijst met terroristische organisaties zonder tussenkomst van de wetgever kan worden aangevuld, en stelt dat het enkele feit dat een organisatie in verband kan worden gebracht met terrorisme nog niet betekent dat een organisatie problematisch is voor de nationale veiligheid. Hierop kan worden geantwoord dat plaatsing op de lijst slechts aan de orde is na tussenkomst van de rijksministerraad. Organisaties die een terroristisch oogmerk hebben, maar desalniettemin geen bedreiging vormen voor de Nederlandse rechtsorde, komen niet voor plaatsing op de lijst in aanmerking.³⁸ Een aansluiting bij een terroristische organisatie kan verder pas ten grondslag worden gelegd aan een besluit tot intrekking als die aansluiting heeft voortgeduurd ná het moment van plaatsing van die organisatie op de lijst.³⁹ Terugwerkende kracht is derhalve uitgesloten.

Tot slot stelt de NOvA dat de rechtsbescherming tegen een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap met onvoldoende waarborgen is omkleed. Dit betoog wordt niet gevolgd. Tegen het besluit tot intrekking staat rechtstreeks beroep en hoger beroep open. In alle gevallen is voorzien in rechterlijke toetsing. Dat is ook het geval als degene tot wie de maatregel zich richt zelf geen beroep instelt; in dat geval stelt de Minister van Justitie en Veiligheid de bestuursrechter ambtshalve in kennis van het besluit tot intrekking. De bestuursrechter toetst het besluit in alle gevallen integraal, en beperkt zich dus niet tot datgene wat in beroep is aangevoerd. De rechtmatigheid van deze procedure is herhaaldelijk bevestigd in de rechtspraak.⁴⁰

Door enkele respondenten is ervoor gepleit het Nederlanderschap ook in te trekken na het plegen van een algemeen delict. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het EVN hieraan in de weg staat. Dit verdrag biedt ruimte om de nationaliteit in te trekken bij gedrag dat de essentiële belangen van de staat ernstig schaadt.⁴¹ Het plegen van een algemeen misdrijf, hoe ernstig ook, valt hier niet onder en kan derhalve geen grond zijn voor intrekking van nationaliteit.⁴²

In reactie op de suggestie van de ACVZ om de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap regelmatig te evalueren, wordt opgemerkt dat het beschikbare instrumentarium ter bestrijding en voorkoming van terrorisme een breed palet aan maatregelen omvat. Het kabinet beziet steeds nauwgezet welke maatregelen bijdragen aan de nationale veiligheid, en wat de effectiviteit en proportionaliteit van die maatregelen is. Dat geldt ook voor de onderhavige bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. Daarbij betreft het kabinet het aankomende onderzoek van het WODC waarbij de contra-terrorismewetgeving in samenhang wordt geëvalueerd, naar aanleiding van de motie-Bikker.⁴³

³⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 5.

³⁹ Dit volgt uit de wettelijke regeling zelf, en is bevestigd in ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

⁴⁰ Bijvoorbeeld in ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

⁴¹ Artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d, EVN.

⁴² Zie «Explanatory Report to the European Convention on Nationality», p. 11.

⁴³ Zie Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, nr. T en de brief van 10 februari 2021 (Kamerstukken I 2021/21, 34 775 VI, nr. AY).

De NOvA en ISI stellen dat niet valt te voorzien dat na 1 maart 2022 nog belang bestaat bij de bevoegdheid om het Nederlanderschap in te trekken, omdat er geen nieuwe stromen «Syriëgangers» of andere uitreizigers zijn op wie de onderhavige bevoegdheid kan worden toegepast. Deze adviezen miskennen de dreiging die ook thans nog uitgaat van terroristische organisaties. In het DTN 54 is vermeld dat de belangrijkste terroristische dreiging blijft uitgaan van de jihadistische beweging, dat het dreigingsbeeld veranderlijk is en de dreiging op termijn weer kan toenemen.⁴⁴ De inschatting met betrekking tot de dreiging van terugkeerders is niet veranderd: zoals vaker beschreven in het DTN gaat van terugkeerders een potentiële dreiging uit. Door de val van «het kalifaat» van ISIS is de aanslagdreiging verminderd, maar niet verdwenen: ISIS heeft nog steeds de ambitie om aanslagen te plegen in Europese landen. De onderliggende factoren van het eerdere succes van ISIS, zoals corruptie, wetteloosheid, structureel (overheids)geweld en sociaaleconomische uitzichtloosheid, zijn niet weggenomen. Dat biedt ISIS een ideale voedingsbodem om nieuwe rekruten te blijven werven. Daarnaast wordt in het DTN 54 gemeld dat jihadistische groeperingen, geaffilieerd aan al Qa'ida en ISIS, in verschillende delen van sub-Sahara Afrika regionale dreigingen vormen, waarbij ook westerse en Nederlandse belangen kunnen worden geraakt. Het thans en in de toekomst (opnieuw) uitreizen van personen, om zich in het buitenland aan te sluiten bij een terroristische organisatie, is daarmee geenszins ondenkbeeldig. De terugkeer van deze personen kan een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid en moet kunnen worden voorkomen, als dat in het individuele geval noodzakelijk is. Niet alleen in huidige, maar ook in toekomstige gevallen. Volledigheidshalve wordt herhaald dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap niet uitsluitend is gericht op personen die zich hebben aangesloten bij een jihadistische terroristische organisatie. De ideologische stroming of grondslag van een dergelijke organisatie is niet van belang. De bescherming van de nationale veiligheid staat voorop, ongeacht de hoek waaruit de dreiging komt.

Enkele organisaties stellen verder dat niet is vast te stellen dat de intrekking van het Nederlanderschap er daadwerkelijk toe heeft geleid dat personen niet zijn teruggekeerd en dat er ook alternatieve maatregelen zijn, zoals de intrekking van een paspoort.

De intrekking van het Nederlanderschap in combinatie met ongewenstverklaring strekt ertoe legale terugkeer naar Nederland te voorkomen. Zoals hiervoor opgemerkt, blijkt uit het onderzoek van het WODC dat geen van de 14 personen van wie (ten tijde van het onderzoek) het Nederlanderschap was ingetrokken op legale wijze naar Nederland is teruggekeerd. Anders dan onder meer ISI betoogt kan hieruit worden afgeleid dat het doel van de intrekking, het voorkomen van legale terugkeer, is bereikt. Bovendien staat vast dat er, behoudens de in voetnoot 24 beschreven situaties, geen geval bekend is van feitelijke, illegale terugkeer. Daarbij wordt onderkend dat feitelijke, illegale terugkeer naar Nederlands grondgebied nooit geheel kan worden voorkomen. Eveneens wordt onderkend dat de intrekking van het Nederlanderschap, net als vele andere maatregelen, een terroristische dreiging nooit geheel kan wegnemen. Dit leidt de regering echter niet tot de conclusie dat de intrekking van het Nederlanderschap daarom geen meerwaarde heeft. Het is immers nooit volledig te voorkomen dat iemand zich op onrechtmatige wijze toegang verschaft tot het Nederlandse grondgebied. Dit kan geen reden zijn om af te zien van een maatregel als de onderhavige, die de

⁴⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593 (bijlage).

feitelijke en illegale terugkeer naar Nederland ernstig bemoeilijkt en reeds daarom een bijdrage levert aan de nationale veiligheid. De intrekking van de nationaliteit, in combinatie met de ongewenstverklaring, is bovendien geen op zichzelf staande maatregel, maar maakt onderdeel uit van het totaalpakket aan mogelijke maatregelen om de nationale veiligheid te beschermen. Van geval tot geval zal een afweging moeten worden gemaakt over de te treffen maatregelen en de effecten daarvan op de nationale veiligheid. In sommige gevallen is een andere maatregel passender, bijvoorbeeld als een uitreiziger inmiddels is teruggekeerd. Dan ligt strafrechtelijke vervolging meer voor de hand. Na een onherroepelijke veroordeling in Nederland wegens een terroristisch misdrijf kan intrekking overigens alsnog aan de orde komen, op grond van artikel 14, tweede lid, RWN.

In reactie op de vraag waarom niet kan worden volstaan met het intrekken van een paspoort of een signalering in het SIS, wordt geantwoord dat de intrekking van een paspoort of een signalering er niet toe leidt dat de betrokken persoon de toegang tot het Nederlands grondgebied wordt ontzegd. Indien het een Nederlander met meervoudige nationaliteit betreft is het intrekken van de nationaliteit, in combinatie met een gelijktijdige ongewenstverklaring, het enige middel waarmee legale terugkeer onmogelijk wordt gemaakt.

Strafrechtelijk belang

Het OM heeft opmerkingen gemaakt over het belang van strafrechtelijke opsporing, vervolging en berechting. Volgens het OM wordt dit belang weliswaar betrokken bij een beslissing tot intrekking, maar dient dit belang in alle omstandigheden te prevaleren. Het OM wijst erop dat effectieve vervolging alleen kan plaatsvinden als een betrokkene naar Nederland wordt over- of uitgeleverd, en stelt dat dit door de intrekking van het Nederlanderschap, gepaard met de gelijktijdige ongewenstverklaring, onmogelijk wordt gemaakt.

In reactie hierop wordt het volgende opgemerkt. De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap strekt tot bescherming van de nationale veiligheid. Deze bevoegdheid kan onder meer worden toegepast in situaties waar de inzet van het strafrecht onvoldoende effectief is ter bescherming van de nationale veiligheid, terwijl er een dusdanige dreiging is dat een persoon in het belang van die nationale veiligheid uit Nederland moet worden geweerd. In die gevallen is, indien het een Nederlander met meervoudige nationaliteit betreft, het intrekken van het Nederlanderschap in combinatie met een ongewenstverklaring juridisch gezien het enige middel. Bij de afweging of in een individueel geval wordt overgegaan tot intrekking van het Nederlanderschap kan daarom niet doorslaggevend zijn óf er mogelijkheden op grond van het strafrecht voorhanden zijn. Van geval tot geval zal het belang dat wordt gediend met de intrekking van het Nederlanderschap (het beschermen van de nationale veiligheid) moeten worden afgewogen tegen het belang van strafrechtelijke vervolging. Die afweging kan ertoe leiden dat de nationale veiligheid in het concrete geval prevaleert over strafrechtelijke opsporing en vervolging.

Zoals reeds in de brief van 3 februari 2017 is opgenomen, handelt Nederland hiermee niet in strijd met resolutie 2178 (2014).⁴⁵ Deze resolutie wordt onder andere uitgevoerd doordat terroristische misdrijven, of de ondersteuning daarvan, in Nederland strafbaar zijn gesteld. Dat laat onverlet dat Nederland in een beperkt aantal gevallen, op

⁴⁵ EK 2016/17, 34 356 (R2064), nr. I.

basis van individuele omstandigheden, tot de intrekking van het Nederlanderschap kan overgaan. Daarbij wordt betrokken dat een opgelegde ongewenstverklaring – waar noodzakelijk en opportuun – tijdelijk kan worden opgeheven. Daardoor kan het mogelijk worden gemaakt dat, ook als het Nederlanderschap is ingetrokken, een betrokkene in Nederland wordt berecht en een eventuele vrijheidsstraf in Nederland ten uitvoer wordt gelegd.

Het OM wijst er voorts op dat tegen elke erkende uitreiziger een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld. Onderdeel van dit onderzoek is dat deze personen in het SIS worden gesignaleerd, terwijl de intrekking van het Nederlanderschap ertoe leidt dat deze signalering moet worden ingetrokken. Het OM wijst erop dat daardoor andere lidstaten van de Unie zich niet langer bewust kunnen zijn van het gevaar van een persoon. Deze lezing gaat eraan voorbij dat de ongewenstverklaring van een persoon wiens Nederlanderschap is ingetrokken eveneens in het SIS wordt gesignaleerd.⁴⁶ Daardoor blijft het voor andere lidstaten kenbaar dat de betrokkene de toegang tot Nederland is ontzegd. Intrekking van het Nederlanderschap staat daarom niet per definitie op gespannen voet met internationale samenwerking bij bestrijding van terrorisme. Bovendien kan de intrekking van het Nederlanderschap leiden tot verlies van het Unieburgerschap, zodat wordt voorkomen dat betrokkene toegang krijgt tot het Schengengebied. In dat geval zijn ook andere landen gebaat bij intrekking van het Nederlanderschap.

Overig

Tot slot is een aantal suggesties en aanbevelingen gedaan ter aanscherping van deze toelichting. Deze opmerkingen zijn waar mogelijk overgenomen.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel actualiseert de in artikel 1 RWN opgenomen aanduiding van de Minister van Justitie en Veiligheid.

Onderdeel B

Zoals toegelicht in hoofdstuk 4 van deze toelichting worden bij de voorbereiding van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap, als bedoeld in artikel 14, vierde lid, RWN, zowel bepaalde bijzondere categorieën van persoonsgegevens (als bedoeld in paragraaf 3.1 van de UAVG) als persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (als bedoeld in paragraaf 3.2 van de UAVG) verwerkt. Het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is op grond van artikel 9, eerste lid, AVG verboden, tenzij in de AVG of het nationale recht een uitzondering is aan te wijzen. Voor het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is derhalve een wettelijke grondslag noodzakelijk. Dat geldt ingevolge artikel 10 AVG ook voor het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. De verwerking van deze persoonsge-

⁴⁶ Bij deze signalering wordt de reden daarvan opgenomen. Zie artikel 24 van Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).

gevens is noodzakelijk om redenen van een zwaarwegend algemeen belang: de bescherming van de nationale veiligheid.

De mogelijkheid die artikel 9, tweede lid, onderdeel g en artikel 10 AVG biedt om een dergelijke uitzondering te creëren is in dit wetsvoorstel benut. Het voorgestelde artikel 22d bepaalt daarom dat de Minister van Justitie en Veiligheid bepaalde bijzondere categorieën van persoonsgegevens, namelijk gegevens waaruit politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken en gegevens over gezondheid, kan verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor het nemen van een beslissing als bedoeld in artikel 14, vierde lid, RWN. Dat is bijvoorbeeld het geval als de informatie die aan het besluit tot intrekking ten grondslag ligt gegevens bevat over de religie van een persoon. Dergelijke gegevens kunnen vaak worden afgeleid uit het feit dat een betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie met een bepaalde (jihadistische) overtuiging. Gegevens omtrent gezondheid kunnen in een concreet geval en onder zeer bijzondere omstandigheden aanleiding zijn om van intrekking af te zien. Voorts worden bij de voorbereiding van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap in voorkomend geval ook persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerkt. Dat is het geval als aan een beschikking tot intrekking van het Nederlanderschap een uitspraak van een strafrechter ten grondslag ligt of als informatie beschikbaar is dat de betrokkene eerder onderwerp is geweest van een strafrechtelijk onderzoek. Ook daarvoor bevat artikel 22d de benodigde grondslag.

Artikel II

Het amendement-Recourt voorzagt in de bevoegdheid van de CTIVD om toezicht te houden op de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap door de Minister van Veiligheid en Justitie (thans: Justitie en Veiligheid), waarbij in het bijzonder aandacht wordt geschonken aan de doelmatigheid en proportionaliteit van de toepassing van deze bevoegdheid.⁴⁷

Gedurende de parlementaire behandeling is dit amendement door de regering met klem ontraden.⁴⁸ Daarbij is allereerst opgemerkt dat deze taak zich niet goed verhoudt tot de aard en positionering van de CTIVD. In de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen is het primair aan de Tweede Kamer om, in haar controlerende rol, toe te zien op de uitvoering van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap door de Minister van Justitie en Veiligheid, en de in dat verband te maken beleidsmatige afwegingen. Voorts geldt dat de CTIVD is ingesteld om toezicht te houden op de rechtmatigheid van het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en niet op de doelmatigheid en proportionaliteit van het handelen van de Minister van Justitie en Veiligheid.

Voormelde argumenten gelden onverkort. Om deze reden voorziet artikel II erin dat deze bevoegdheid vervalt. Dit betekent niet dat er geen toezicht is op de wijze waarop de intrekking van het Nederlanderschap wordt aangewend. De CTIVD is en blijft bevoegd toezicht te houden op de rechtmatigheid van het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en daarmee de handelingen die worden verricht om te komen tot een ambtsbericht aan de Minister van Justitie en Veiligheid met het oog op intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Ten aanzien van de individuele besluiten tot

⁴⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nrs. 25 en 26.

⁴⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 30.

intrekking van het Nederlanderschap geldt dat deze zonder uitzondering worden getoetst door de bestuursrechter. Die toetsing gebeurt in volle omvang, ook als een betrokkene zelf geen beroep instelt. Voorts legt de Minister van Justitie en Veiligheid verantwoording af aan de Tweede Kamer over de intrekking van het Nederlanderschap, en de daaromtrent te maken beleidsmatige afwegingen. Hieruit volgt dat zowel op de afweging in individuele zaken, als op de totstandkoming van de aan een intrekking ten grondslag gelegde ambtsberichten, reeds is voorzien in onafhankelijke toetsing.

Artikel III

Dit wetsvoorstel voorkomt dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid op 1 maart 2022 vervalt. Dat wordt bereikt door de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) in te trekken. Deze rijkswet is uitgewerkt, behoudens de daarin opgenomen artikelen IA en IC. Ingevolge artikel IA vervalt de regeling tot intrekking tot het Nederlanderschap (artikel 14, vierde, negende en tiende lid, RWN) en de regeling betreffende ambtshalve beroep (hoofdstuk 7A RWN) op 1 maart 2022. De intrekking van voormelde rijkswet bewerkstelligt dat deze artikelen niet in werking treden, zodat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap behouden blijft.

Artikel IV

Dit wetsvoorstel treedt in werking op 28 februari 2022, zijnde de dag vóórdat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap van rechtswege zou vervallen. Omdat dit wetsvoorstel slechts strekt tot behoud van de bestaande bevoegdheid en gelet op de noodzaak om het wetsvoorstel vóór 1 maart 2022 in werking te laten treden, wordt afgeweken van de vaste verandermomenten, en zo nodig ook van de minimuminvoeringstermijn (zie 4.17, vijfde lid, onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol