

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 november 2021

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng. Hieronder ga ik in op de gestelde vragen. De vragen worden samengevat weergegeven. Bij de beantwoording is waar mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar verschillende fracties eenzelfde vraag hebben gesteld zijn deze gezamenlijk beantwoord, en is van de volgorde van het verslag afgeweken.

Waar hierna wordt gesproken over «intrekking van het Nederlandschap» of «intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid», wordt bedoeld op de bevoegdheid neergelegd in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap (hierna: RWN), tenzij anders aangegeven.¹

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Door de leden van verschillende fracties zijn vragen gesteld over (het beleid ten aanzien van) de intrekking van het Nederlandschap en de mogelijkheden tot strafrechtelijke opsporing en vervolging.

De regering hecht er groot belang aan dat uitreizigers die worden verdacht van terroristische misdrijven worden berecht. Dat geldt ook voor de (internationale) misdrijven die ten laste zijn gelegd aan Nederlandse uitreizigers in Syrië en Irak.² In de door uw Kamer aangenomen motie-Van der Werff en Koekkoek wordt de regering ook verzocht zich maximaal in te spannen om ervoor te zorgen dat uitgereisde terrorisme-verdachten hun

¹ Deze bevoegdheid moet worden onderscheiden van de in artikel 14, tweede lid, RWN neergelegde bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap na een onherroepelijke veroordeling wegens een in die bepaling genoemd misdrijf.

² Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 619.

straf niet ontlopen.³ Nederland draagt op diverse manieren bij aan de strafrechtelijke opsporing en berechting van deze personen, bijvoorbeeld door het steunen van de door de VN opgerichte bewijsvergaringsmechanismen in Irak (UNITAD) en Syrië (IIIM). Dit doet Nederland in samenwerking met andere internationale partners en Europese landen.⁴ De regering kijkt voorts naar de mogelijkheden van berechting in Nederland – voor zover van toepassing – maar ook naar de mogelijkheden van berechting in de regio. De inzet van het strafrecht is en blijft daarom één van de belangrijkste instrumenten in de strijd tegen terrorisme.

Het blijft echter van onverminderd belang om de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap ook na 1 maart 2022 te behouden. In individuele gevallen kan het noodzakelijk blijven om tot intrekking van het Nederlanderschap te besluiten, zodat legale terugkeer wordt voorkomen en illegale terugkeer ernstig wordt bemoeilijkt. Zoals is uiteengezet in de brief van 25 juni 2021, gaat van personen die zich in het buitenland bevinden en zich aldaar hebben aangesloten bij een terroristische organisatie een dreiging voor de nationale veiligheid uit.⁵ Hoewel de strafrechtelijke aanpak van terrorisme de laatste jaren aanzienlijk is versterkt, kan de inzet van het strafrecht noch andere bevoegdheden 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 het Koninkrijk. Het kan dan, gelet op de noodzaak tot bescherming van de nationale veiligheid, bezwaarlijk zijn om die terugkeer af te wachten. De intrekking van het Nederlanderschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring is de enige maatregel die legale terugkeer onmogelijk maakt. Daarnaast wordt ook illegale terugkeer ernstig bemoeilijkt.

De intrekking van het Nederlanderschap is geen automatisme: in elk individueel geval wordt beoordeeld of de intrekking van het Nederlanderschap opportuun is, mede in het licht van mogelijke alternatieve maatregelen.⁶ Bij deze afweging om in een concreet geval over te gaan tot intrekking van het Nederlanderschap is aandacht voor de proportionaliteit van de maatregel in het concrete geval, mede gelet op de rol die de betrokkene vervult bij de terroristische organisatie en de daarmee samenhangende mate van dreiging voor de nationale veiligheid die daarvan uitgaat. Ook wordt acht geslagen op het belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een eventuele vrijheidsstraf.

Voorts heeft een aantal fracties vragen gesteld over de brief van 2 november jl. van de Commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna: CTIVD). Deze vragen worden onder de onderdelen «4. Persoonsgegevens» en «II. Artikelsgewijs» beantwoord.

2. De intrekking van het Nederlanderschap

2.1 Doel

De leden van de fracties van D66, PvdA, SP, CU, Volt en BIJ1 vragen de regering in te gaan op de effectiviteit van de intrekking van het Nederlanderschap, in het bijzonder op de bijdrage daarvan aan de bescherming

³ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 600.

⁴ Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 600.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 618.

⁶ De belangen die in ieder geval worden betrokken zijn neergelegd in artikel 68c van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.

van de nationale veiligheid. In dat verband wijzen zij onder meer op de verhouding tot het strafrecht, het gewijzigde dreigingsbeeld, de resultaten van het in opdracht van het WODC uitgevoerde onderzoek en op de omstandigheid dat de intrekking van het Nederlanderschap er niet aan in de weg staat dat personen ook vanuit het buitenland een bedreiging kunnen blijven vormen.

Zoals hiervoor vermeld kan de inzet van het strafrecht, noch enige andere maatregel, volledig uitsluiten 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, uiteindelijk terugkeert naar Nederland. Dat geldt ook voor het door enkele leden genoemde wetsvoorstel Strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied, dat thans aanhangig is bij de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel regelt de strafbaarstelling van personen die zonder toestemming van de Minister van Justitie en Veiligheid in een gebied verblijven dat onder controle staat van een terroristische organisatie.⁷ Deze en andere (strafrechtelijke) bevoegdheden laten onverlet dat een Nederlander die eenmaal is uitgereisd en zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, legaal kan terugkeren naar Nederland.

De intrekking van het Nederlanderschap is de enige maatregel die deze dreiging kan mitigeren door de mogelijkheid van feitelijke terugkeer tot Nederland ernstig te bemoeilijken. Het intrekken van een paspoort sorteert niet hetzelfde effect, zo antwoord ik de leden van de Volt-fractie. De intrekking van een paspoort leidt immers niet tot verlies van het Nederlanderschap, en betekent derhalve niet dat de betrokken persoon de toegang tot het Koninkrijk kan worden onzegd.

Het voorliggende voorstel van wet strekt er daarom toe de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap permanent te maken. Daartoe is redengevend dat uit het door het WODC verrichte onderzoek blijkt dat geen van de personen van wie (ten tijde van het onderzoek) het Nederlanderschap was ingetrokken op legale wijze naar Nederland is teruggekeerd. In dat verband kan worden opgemerkt dat, zoals de aan het woord zijnde leden terecht concluderen, het WODC geen empirisch antwoord kon geven op de vraag of de dreiging van terroristische activiteiten door de intrekking van het Nederlanderschap is verkleind. Dat is echter ook niet verwonderlijk: reeds uit de aard van de zaak volgt dat het onmogelijk is vast te stellen of een aanslag of misdrijf wél zou hebben plaatsgevonden als een maatregel niet was getroffen. Dat geldt niet alleen voor de maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap, maar ook voor andere maatregelen in het palet ter bestrijding van terrorisme. Zoals gezegd, blijkt uit de bevindingen van het WODC echter wel eenduidig dat geen van de personen van wie (ten tijde van het onderzoek) het Nederlanderschap was ingetrokken op legale wijze naar het Koninkrijk is teruggekeerd. Bovendien is er geen geval bekend van feitelijke, illegale terugkeer.⁸

Vanzelfsprekend kan feitelijke, illegale terugkeer nooit geheel worden voorkomen, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. Eveneens wordt onderkend dat de intrekking van het Nederlanderschap, net als elke andere maatregel, de terroristische dreiging nooit geheel kan wegnemen, ook niet vanuit het buitenland. Dit leidt naar het oordeel van de regering echter niet tot de conclusie dat de intrekking van het Nederlanderschap reeds daarom geen meerwaarde heeft. Het is immers nooit volledig te

⁷ Kamerstukken I 2020/21, 35 125, nr. A.

⁸ Volledigheidshalve: in twee gevallen was alsnog sprake van terugkeer, omdat betrokkene was uitgezet naar Nederland. Hier wordt later in deze nota op ingegaan.

voorkomen dat iemand zich op onrechtmatige wijze toegang verschafft tot het Nederlandse grondgebied. Dit kan daarom geen reden zijn om af te zien van een maatregel als de onderhavige, die de legale terugkeer onmogelijk maakt, en de feitelijke en illegale terugkeer ernstig bemoeilijkt. Daarmee wordt een getalsmatig bescheiden, maar belangrijke bijdrage geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.⁹

Een tweede aanleiding om deze bevoegdheid permanent te maken is inderdaad gelegen in het huidige dreigingsniveau, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Het dreigingsniveau is thans vastgesteld op «aanzienlijk», hetgeen een lager dreigingsniveau is dan wat gold ten tijde van de instelling van deze bevoegdheid in 2017. Een verlaging van het dreigingsniveau betekent echter niet dat er niet langer enige reden is tot intrekking van het Nederlanderschap. Ook bij een lager dreigingsniveau kan het in individuele gevallen noodzakelijk blijven het Nederlanderschap in te trekken, als dat in die gevallen noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid, zo antwoord ik ook de leden van de CU-fractie.

De kans op een aanslag blijft immers voorstelbaar. In het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 55 (hierna: DTN) is aangegeven dat de jihadistische dreiging tegen Nederland onveranderd in stand blijft en in Nederland nog steeds als de grootste terroristische dreiging wordt beschouwd. Op het gebied van mondiaal jihadisme doen zich ontwikkelingen voor die relevant zijn voor het terroristische dreigingsbeeld voor Nederland. ISIS heeft de laatste jaren een transformatie ondergaan van een organisatie die primair gericht was op de strijd in het kerngebied Irak en Syrië, tot een organisatie die meer en meer gericht is op het voeren van een wereldwijde jihad. De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap draagt bij aan de mogelijkheden om de dreiging, die hier voor Nederland vanuit gaat, tegen te gaan.

De intrekking van de nationaliteit, in combinatie met de ongewenstverklaring, is overigens geen op zichzelf staande maatregel, maar is onderdeel van het totaalpakket aan mogelijke maatregelen om de nationale veiligheid te beschermen. De afgelopen jaren is een groot aantal risico-mitigerende maatregelen ontwikkeld om de dreiging die uitgaat van uitreizigers tegen te gaan. Er is niet één passende oplossing die op alle zaken van toepassing is; elk individueel geval vergt een individuele afweging, aan de hand van de omstandigheden van het geval. 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 voor de hand.

De leden van de SP-fractie constateren dat in het WODC-onderzoek is geconcludeerd dat geen van de personen wier Nederlanderschap is introkken, op legale wijze is teruggekeerd. Zij vragen of is vastgesteld dat dit een gevolg is van de intrekking, of dat hier andere redenen aan ten grondslag lagen bijvoorbeeld omdat zij simpelweg niet wilden terugkeren. De vaststelling dat deze personen niet zijn teruggekeerd is gedaan op basis van gesprekken die door de onderzoekers zijn gevoerd met de AIVD, het OM en de NCTV.¹⁰ Vanzelfsprekend is het niet mogelijk vast te stellen

⁹ Illegale terugkeer wordt ernstig bemoeilijkt, omdat als gevolg van de intrekking het Nederlandse reisdocument dat betrokkene bezit, zoals een paspoort, van rechtswege vervalst. Het verval van dit document wordt opgenomen in de Stolen and Lost Travel Document database van Interpol. Tot slot wordt zowel de ongewenstverklaring van betrokkene als zijn vervallen reisdocument geregistreerd in het Schengen Informatiesysteem II.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585, p. 14, 57 en 58.

of de intrekking van het Nederlanderschap de enige reden was om niet terug te keren. Dit kan echter geen reden zijn om af te zien van een maatregel als de onderhavige. Het gaat er bij het intrekken van het Nederlanderschap immers om dat de betrokken persoon niet legaal kán terugkeren naar het Koninkrijk, ongeacht of de betrokken persoon dat ook daadwerkelijk wil.

De leden van de Volt-fractie wijzen erop dat er geen nieuwe stromen Syriëgangers zijn, alsook geen nieuwe bewegingen van personen naar het buitenland om zich aan te sluiten bij terroristische organisaties. In dit verband wordt opgemerkt dat de enkele vaststelling dat er thans minder uitreizigers zijn dan enkele jaren geleden, niet betekent dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap in alle gevallen kan worden gemist. Dat zou een miskennen zijn van de dreiging die ook thans nog uitgaat van terroristische organisaties en uitreizigers. Zoals hiervoor is opgemerkt, vermeldt het meest recente DTN dat de jihadistische dreiging tegen Nederland onveranderd in stand blijft en nog steeds als de grootste terroristische dreiging wordt beschouwd. Het is geenszins ondenkbeeldig dat zich in de toekomst (opnieuw) een situatie zal voordoen waarin personen uitreizen naar het buitenland om zich aldaar aan te sluiten bij een terroristische organisatie. Bovendien bevinden zich ook thans nog ruim 100 uitreizigers in onder meer Syrië en Turkije.¹¹ De terugkeer van deze personen kan een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid van ons Koninkrijk en moet, als dat noodzakelijk is en derhalve na een afweging in het individuele geval, kunnen worden voorkomen.

De leden van de Volt-fractie vragen verder naar de noodzaak om de maatregel in te zetten tegen Syriëgangers die nu al in het vizier zijn. Hierop wordt geantwoord dat alle dossiers van onderkende Nederlandse uitreizigers zijn beoordeeld op de vraag of het mogelijk is het Nederlanderschap in te trekken, overeenkomstig de motie Laan-Geselschap en Van Toorenburg.¹² Uw Kamer is over de uitvoering van deze motie op meerdere momenten geïnformeerd.¹³ De betrokken organisaties houden constant aandacht voor de vraag of deze personen in aanmerking komen voor intrekking van het Nederlanderschap, bijvoorbeeld als er nieuwe informatie beschikbaar komt.

De leden van de SGP-fractie vragen of dit wetsvoorstel bijdraagt aan het maximaal inzetten op intrekking van het Nederlanderschap van uitreizigers. Dat is inderdaad het geval. Dit wetsvoorstel strekt dan ook mede tot uitvoering van de motie-Van der Staaij, die de regering verzoekt maximaal in te zetten op intrekking van het Nederlanderschap van uitreizigers.¹⁴ Door de permanentmaking van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap blijft het ook na 1 maart 2022 mogelijk om deze bevoegdheid, als daar in het individuele geval aanleiding toe is, aan te wenden. Met dit wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Yeşilgöz-Zegerius en Van Toorenburg,¹⁵ waarin de regering wordt verzocht met een voorstel te komen om de regeling tot intrekking van het Nederlanderschap permanent te maken. Daarvoor is niet van belang dat deze laatste motie is aangenomen vóórdat het evaluatieonderzoek van het WODC verscheen, zo antwoord ik de leden van de CU-fractie.¹⁶

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 618 (peildatum: juni 2021).

¹² Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 496.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nrs. 520 en 548; Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 89.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nrs. 603.

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 578.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585.

De leden van de SGP-fractie vragen verder of de regering voornemens is om het Nederlanderschap in te trekken in meer gevallen dan nu gebruikelijk, en of alle mogelijkheden worden benut om het Nederlanderschap in te trekken van uitreizigers die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisaties. Zoals hiervoor vermeld is uw Kamer in juli 2019 geïnformeerd over het feit dat alle ongeveer 100 daarvoor in aanmerking komende zaken van Nederlandse uitreizigers met een dubbele nationaliteit zijn beoordeeld, overeenkomstig de motie Laan-Geselschap en Van Toorenburg.¹⁷ De afgelopen jaren is door het kabinet dan ook ingezet op het intrekken van het Nederlanderschap van uitreizigers. Conform de door uw Kamer aangenomen motie-Van der Staaij zet het kabinet deze aanpak onverminderd voort. Of dit in toekomstige gevallen zal leiden tot meer intrekkingen, is niet aan te geven.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of en in hoeverre de regering zich ervoor inzet om ervoor te zorgen dat betrokkenen effectief worden opgespoord en voor de Nederlandse strafrechter worden gebracht. Zoals vermeld hecht de regering er zeer aan dat uitreizigers die worden verdacht van terroristische misdrijven worden berecht.¹⁸ Terroristische daden en (internationale) misdrijven tasten mensenrechten, de democratie, de rechtsstaat en de internationale rechtsorde aan. Zij versterken zo de terroristische organisaties, steunen en verheugen de strijd en brengen ernstige schade toe aan mensen en de democratische waarden. Het gaat daarmee om ernstige misdrijven, die niet onbestraft mogen blijven. Bij de berechting in Nederland van terroristische misdrijven die in het buitenland zijn gepleegd – bijvoorbeeld in Syrië of Irak – is het van groot belang om te achterhalen wie de verdachten van deze misdrijven zijn. Bewijsvergaring speelt hierbij een zeer belangrijke rol. Zoals hiervoor reeds is vermeld draagt Nederland hier op diverse manieren aan bij, bijvoorbeeld door het steunen van de door de VN opgerichte bewijsvergarings-mechanismen in Irak (UNITAD) en Syrië (IIIM), in samenwerking met internationale partners en andere Europese landen.

Het voorgaande betekent echter niet dat in individuele gevallen nooit tot intrekking van het Nederlanderschap moet worden overgegaan. In individuele gevallen kan het noodzakelijk blijven om tot intrekking van het Nederlanderschap te besluiten. De regering merkt daarbij op dat de intrekking van het Nederlanderschap strafrechtelijke opsporing en vervolging niet geheel onmogelijk maakt. Hierop wordt later in deze nota nader ingegaan.

De leden van de CU-fractie vragen hoe de intrekking van het Nederlanderschap zich verhoudt tot de internationale rechtsorde. In dit verband wijzen zij op artikel 90 van de Grondwet, dat een algemene verplichting voor de regering bevat om deze rechtsorde te bevorderen. In reactie hierop wordt geantwoord dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap hiermee in lijn is. De intrekking van nationaliteit wordt in de internationale rechtsorde immers uitdrukkelijk erkend, zolang die intrekking niet tot staatloosheid leidt. Zo volgt uit artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d, van het Europees verdrag inzake nationaliteit dat het mogelijk is een nationaliteit in te trekken bij gedrag dat de essentiële belangen van die staat ernstig schaadt. De aansluiting bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid kwalificeert zonder meer als dergelijk gedrag. Bij de afweging of een intrekking van het Nederlanderschap in het concrete geval ook opportuun is, wordt bovendien zowel het

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 496. Zie ook Kamerstukken II, 2019/20, 29 754, nrs. 520 en 548, en Aankhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 89.

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nrs. 618 en 619.

ationale als het internationale aspect van de nationale veiligheid betrokken. Als er ondubbelzinnige aanwijzingen zijn dat intrekking van het Nederlanderschap schade kan berokkenen aan een andere staat – bijvoorbeeld het land waar de betrokkene zich feitelijk bevindt – en (daardoor) gevolgen heeft voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk, kan van intrekking worden afgezien.¹⁹

De leden van de Volt-fractie vragen welke definitie van de nationale veiligheid wordt gehanteerd bij de intrekking van het Nederlanderschap. Hierop wordt geantwoord dat nationale veiligheid een veelzijdig en dynamisch begrip is. De regering acht de nationale veiligheid in het geding als één of meer vitale belangen van de Nederlandse staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting.²⁰

De leden van de fracties van Volt en BIJ1 vragen verder op welke wijze de breed gepubliceerde standpunten van de nationale veiligheidsexperts zijn betrokken, en hoe de bezwaren over potentiële contra-effectiviteit van het intrekken van het Nederlanderschap voor de nationale veiligheid worden weerlegd. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is onder meer acht geslagen op het WODC-rapport «Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid». Uw Kamer is daarover geïnformeerd door middel van een kabinetsreactie van 10 december 2020.²¹ De in de consultatiefase ingediende reacties – waaronder de door de leden van de Volt-fractie bedoelde standpunten van onder meer de Commissie Meijers en het T.M.C. Asser Instituut – zijn uiteraard evenzeer betrokken bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel. In de memorie van toelichting is de regering op die reacties ingegaan.

De leden van de D66-fractie wijzen er op dat er een tegenstrijdigheid lijkt te bestaan tussen de in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding neergelegde bevoegdheid tot het opleggen van een uitreisverbod, en de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. Dit is niet het geval. Het uitreisverbod kan worden opgelegd aan een persoon van wie het gegronde vermoeden bestaat dat hij zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel aansluiting te zoeken bij een terroristische organisatie.²² Het uitreisverbod wordt opgelegd in het belang van de nationale veiligheid en strekt er, zoals de leden van de D66-fractie terecht constateren, toe uitreis te voorkomen. Het uitreisverbod laat echter onverlet dat een Nederlander die (in weerwil van het opgelegde uitreisverbod) is uitgereisd en zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, legaal naar het Koninkrijk kan terugkeren. 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 de optiek van de regering is geen sprake van conflicterende, maar juist van elkaar aanvullende maatregelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of intrekking niet louter in de rede ligt als geen sprake is van (een mogelijkheid tot) vervolging in Nederland. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de intrekking plaatsvindt in het belang van de nationale veiligheid. Bij de afweging of in een individueel geval tot intrekking wordt overgegaan kan daarom niet doorslaggevend zijn óf er mogelijkheden op grond van het strafrecht voorhanden zijn. Het

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 934, nr. 4.

²⁰ Nationale Contraterrorisme (CT)-strategie 2016–2020, Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 391.

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

²² Het betreft hier een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (Stcrt. 2017, nr. 13023).

gaat erom welke maatregel het meest effectief is ter bescherming van de nationale veiligheid. Van geval tot geval zal het belang dat wordt gediend met de intrekking van het Nederlanderschap (het beschermen van de nationale veiligheid) daarom moeten worden afgewogen tegen – onder meer – het belang van strafrechtelijke vervolging. Die afweging kan ertoe leiden dat de nationale veiligheid in het concrete geval prevaleert. Zoals eerder opgemerkt maakt de intrekking van het Nederlanderschap strafrechtelijke vervolging en berechting in Nederland bovendien niet geheel onmogelijk. Het is mogelijk de ongewenstverklaring, die gelijktijdig met een intrekking van het Nederlanderschap wordt opgelegd, tijdelijk op te heffen, bijvoorbeeld gedurende de periode die nodig is om betrokkene te berechten en een eventuele vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen.²³ Op die wijze kan de strafrechtelijke vervolging in Nederland doorgang vinden, ook al is het Nederlanderschap van de verdachte ingetrokken. Een verzoek om tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring van een persoon van wie het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is ingetrokken wordt aan de Minister van Justitie en Veiligheid voorgelegd. In de afweging worden alle omstandigheden van het betrokken geval meegewogen, waaronder het feit dat de bescherming van de nationale veiligheid dermate zwaarwegend was dat tot intrekking is besloten.

De leden van de fracties van de SP, CU en Volt constateren voorts dat het OM in meerdere casus heeft geadviseerd niet tot intrekking over te gaan. Zij vragen waarom dat in deze gevallen toch is gebeurd. Hoewel niet op individuele casus kan worden ingegaan, kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat het OM hierbij aanvoert dat de intrekking van het Nederlanderschap, en de gelijktijdige ongewenstverklaring, de (mogelijkheden tot) strafrechtelijke vervolging doorkruist. Dat in deze gevallen toch tot intrekking is besloten, was het gevolg van een afweging van alle relevante omstandigheden van het individuele geval. Daartoe is het belang van de bescherming van de nationale veiligheid (het voorkomen van legale terugkeer en het bemoeilijken van illegale terugkeer) afgewogen tegen – onder meer – het belang van strafrechtelijke vervolging. Dat heeft er in deze gevallen toe geleid dat tot intrekking is overgegaan.

De leden van de Volt-fractie constateren dat de intrekking van het Nederlanderschap potentiële neveneffecten heeft. In dat verband vragen zij of door deze maatregel de potentiële dreiging niet wordt verplaatst naar fragiele staten, en of dit geen negatieve gevolgen heeft voor de internationale rechtsorde. Bij de afweging of een intrekking van het Nederlanderschap in het concrete geval opportuun is, wordt zowel het nationale als het internationale aspect van de nationale veiligheid betrokken. Ook de internationale rechtsorde is immers aangemerkt als één van de zes nationale, vitale veiligheidsbelangen.²⁴ Als er ondubbelzinnige aanwijzingen zijn dat intrekking van het Nederlanderschap schade kan berokkenen aan een andere staat – bijvoorbeeld het land waar de betrokkene zich feitelijk bevindt – en (daardoor) gevolgen heeft voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk, kan van intrekking worden afgezien.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bevordert dat niet enkel het Nederlanderschap wordt ingetrokken van uitreizigers die zich nog in het buitenland bevinden, maar ook van teruggekeerde Nederlanders. Dit is inderdaad het geval. Artikel 14, tweede lid, RWN maakt het mogelijk het Nederlanderschap in te trekken van een persoon die

²³ 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.

²⁴ Nationale Contraterrorisme (CT)-strategie 2016–2020, Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 391.

onherroepelijk is veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf. Van deze bevoegdheid wordt actief gebruik gemaakt.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts welke maatregelen er zijn getroffen om te voorkomen dat uitreizigers wier Nederlanderschap is ingetrokken kunnen terugkeren. Er is een breed palet aan (inter)nationale maatregelen om onopgemerkte, illegale terugkeer te voorkomen. Als gevolg van de intrekking van het Nederlanderschap vervalt het reisdocument dat betrokkene bezit, zoals een Nederlands paspoort, van rechtswege. Het verval van dit document wordt opgenomen in de Stolen and Lost Travel Document database van Interpol. Voorts wordt zowel de betrokkene zelf als zijn vervallen reisdocument opgenomen in het Schengen Informatiesysteem II (SIS), dat toegankelijk is voor de grensautoriteiten van de Schengenstaten. Omdat deze personen tevens worden opgenomen in het opsporingsregister (OPS), kunnen de politie en de Koninklijke Marechaussee hen detecteren wanneer bij het controleren van paspoorten het OPS wordt geraadpleegd. Ook wanneer een persoon bij verlies of verloop van het paspoort een nieuw paspoort aanvraagt (bijv. bij een consulaat of ambassade), wordt een systeem geraadpleegd (register paspoortsignalering: RPS), waardoor personen met een paspoortmaatregel gedetecteerd kunnen worden. Met deze maatregelen kunnen ook terugkerende uitreizigers worden gedetecteerd die niet langer de Nederlandse nationaliteit bezitten.

De leden van de SGP-fractie vragen verder of er zicht is op berechting in het land waarin deze uitreizigers nu verblijven, en of dit meeweegt in de beslissing tot intrekking van het Nederlanderschap. Conform de motie-Van der Staaij c.s. zet de regering zich in voor intrekking van het Nederlanderschap van uitgereisde personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Dat betekent dat de regering ook in reeds ingestelde strafzaken de mogelijkheden zal blijven onderzoeken om het Nederlanderschap in te trekken. In elke casus wordt een individuele belangenafweging gemaakt, waarbij het belang van de bescherming van de nationale veiligheid wordt afgewogen tegen andere belangen, waaronder het belang van strafrechtelijke opsporing en vervolging. Indien het belang van de nationale veiligheid dient te prevaleren en het Nederlanderschap aldus wordt ingetrokken, betekent dit echter niet dat de betrokken personen altijd straffeloos blijven. Het is immers 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. Mede daarom zet de regering ook onverminderd in op het voorkomen van straffeloosheid van ISIS-strijders en op berechting, in Nederland voor zover van toepassing en – zolang de ISIS-strijders niet in Nederland zijn – in de regio. Daartoe blijft het kabinet opties voor de internationale berechting van Westerse ISIS-strijders verkennen. Er zijn op dit moment geen reële opties om ISIS-strijders internationaal of in de regio te berechten. Desalniettemin blijft het kabinet, in nauw overleg met Europese partners, in gesprek met (onder meer) de Iraakse overheid over de mogelijkheden om Westerse ISIS-strijders in Irak te berechten in lijn met internationale juridische en mensenrechtenstandaarden. Het kabinet zal de Kamer in de halfjaarlijkse brief over uitreizigers tevens blijven informeren over de ontwikkelingen ten aanzien van de opties voor internationale berechting van ISIS-strijders.

Het lid van de fractie van BIJ1 vraagt of het Nederlanderschap ooit is ingetrokken van een persoon die zich bij een niet-jihadistische organisatie heeft aangesloten. Hierop wordt geantwoord dat het ideologisch gedachtengoed niet relevant is voor de vraag of tot intrekking van het Nederlanderschap wordt overgegaan. Relevant is of deze intrekking

noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, omdat de betrokkene zich – kort gezegd – in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie. Voor de toepassing van deze bevoegdheid is daarom een lijst vastgesteld van terroristische organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Dit betreft het «Besluit vaststelling lijst organisaties die bedreiging vormen voor nationale veiligheid».²⁵ Het betreft hier organisaties die:

- a. geweld gebruiken om hun ideologische doeleinden te verwezenlijken/ een ideologie hanteren waarvan geweld deel uitmaakt;
- b. daarbij een anti-Nederlandse of antiwesterse dus daarmee ook een anti-Nederlandse agenda hanteren; en
- c. deze agenda ook in de praktijk brengen, aanslagen plegen of hebben gepleegd tegen en in het Westen.

Op deze lijst staan thans drie organisaties: Al Qa'ida, ISIS, Hay'at Tahrir al-Sham en organisaties die aan deze drie groeperingen zijn gelieerd. De regering benadrukt dat de ideologische stroming of grondslag van een dergelijke organisaties als zodanig niet van belang is. Bepalend is slechts of een organisatie een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, hetgeen wordt getoetst aan de hand van voormelde criteria. Het is derhalve ook mogelijk om niet-jihadistische organisaties op deze lijst te plaatsen, als is aangetoond dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk. Tot op heden is van dergelijke organisaties nog niet gebleken.

2.2 Voorwaarden

De leden van de VVD-fractie constateren dat Nederland zijn rechtsmacht in veel gevallen slechts kan uitoefenen als de betrokkene zich in Nederland bevindt. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot het WODC-onderzoek over de mogelijkheden van een videoproces en het gebruik hiervan in strafzaken, zoals ook is opgeroepen met de motie van de leden Michon-Derkzen en Van der Staaij.²⁶ De bedoelde motie verzoekt de regering om onderzoek te doen naar een alternatieve (digitale) wijze waarop het recht op een eerlijk proces geëerbiedigd kan worden, zodat fysieke aanwezigheid van Syriëgangers bij het strafproces niet is vereist. In mijn brief over de uitvoering van de motie heb ik de kern van het aanwezigheidsrecht in strafzaken, alsmede het Nederlandse en internationale juridische kader voor de toepassing van een videoconferentie ter berechting van een verdachte, uiteengezet.²⁷ Ik heb onder meer aangegeven onder welke voorwaarden een videoconferentie door de rechter kan worden toegepast, alsmede met welke factoren rekening moet worden gehouden indien een verdachte zich in het buitenland bevindt – in de bedoelde gevallen in Noordoost-Syrië. Het aanwezigheidsrecht in strafzaken en het vraagstuk omtrent de mogelijke toepassing van een videoconferentie door de rechter staat echter los van de vraag naar rechtsmacht.

De leden van de CU-fractie vragen hoe vaak de belangenafweging, zoals neergelegd in artikel 68c van het Besluit verkrijging en verlies Nederlandschap, ertoe heeft geleid dat niet tot intrekking is overgegaan. Deze leden vragen voorts hoe het belang van strafrechtelijke vervolging in de praktijk wordt gewogen, of de regering erkent dat strafrechtelijke vervolging van belang is voor de nationale veiligheid en de internationale rechtsorde, en of de regering bereid is met het OM in gesprek te gaan om

²⁵ Stcrt. 2020, 52922.

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 598.

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 598.

te bezien of kan worden gekomen tot een steviger gewicht van het belang van strafrechtelijke vervolging in de afweging.

Voordat tot intrekking wordt overgegaan wordt inderdaad altijd een belangenafweging verricht. Van geval tot geval wordt het belang dat is gediend met de intrekking van het Nederlandschap (de nationale veiligheid) afgewogen tegen andere belangen, waaronder het belang van strafrechtelijke vervolging. Die afweging heeft tot nu toe in alle gevallen tot de conclusie geleid dat de nationale veiligheid in het concrete geval prevaleerde boven strafrechtelijke opsporing en vervolging. Daarbij wordt opgemerkt dat het OM de mogelijkheid heeft om, indien het Nederlanderschap reeds is ingetrokken, op grond van het belang van strafrechtelijke vervolging een verzoek tot tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring in te dienen. Hierop is reeds eerder in deze nota ingegaan. Op ambtelijk niveau wordt met het OM gesproken over de wijze waarop het belang van de strafrechtelijke opsporing en vervolging bij de beoordeling van een verzoek tot tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring wordt betrokken.

De leden van de CU-fractie stellen dat de intrekking van nationaliteit in beginsel via de strafrechter moet verlopen. Zij vragen de regering hierop te reflecteren. De intrekking van het Nederlandschap is een bestuursrechtelijke maatregel, die strekt tot bescherming van de nationale veiligheid. De intrekking is geen punitieve maatregel of «criminal charge», zo bevestig ik de aan het woord zijnde leden. Dit is ook herhaaldelijk in de rechtspraak bevestigd.²⁸ Het is niet vereist dat de intrekking van nationaliteit voorafgaat door een strafrechtelijke veroordeling, of slechts door de rechter kan worden opgelegd. Dit volgt ook uit artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d, van het EVN en is expliciet bevestigd in de rechtspraak.²⁹ De regering vindt het echter van wezenlijk belang dat elk besluit tot intrekking door de bestuursrechter wordt getoetst. Daarom is voorzien in een regeling van ambtshalve toetsing, ook als de betrokkene zelf geen beroep instelt. Hierop wordt later in deze nota nader ingegaan.

De leden van de CU-fractie constateren verder dat in het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling) is voorgelegd geen aandacht was voor de overige landen van het Koninkrijk. Zij vragen naar de reden hiervan. Hierop wordt geantwoord dat het onderhavige wetsvoorstel een voorstel van Rijkswet betreft, dat naar zijn aard van toepassing is op het gehele Koninkrijk: (Europees en Caribisch) Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het Nederlandschap is immers een Koninkrijksaangelegenheid.³⁰ Het was daarom niet noodzakelijk dit in het wetsvoorstel te expliciteren.

De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap strekt tot bescherming van de nationale veiligheid van het Koninkrijk. Deze bevoegdheid is daarom ook toepasbaar op Nederlanders die voor hun uitreis woonachtig waren in Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten. Hetgeen daarover is opgemerkt in de toelichting bij het wetsvoorstel dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap introduceerde, geldt onverkort.³¹ Dat betekent onder meer dat bij elk voornemen tot intrekking van het Nederlandschap van een voormalige inwoner van een van de Caribische landen, overleg wordt gevoerd met het betrokken land.

²⁸ Bijv. ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:114.

²⁹ ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:926, r.o. 9.1.

³⁰ Zie artikel 3, eerste lid, onder c, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

³¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 9, 11, 13 en 23.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts of de overige landen van het Koninkrijk over het voorliggende voorstel van wet zijn geconsulteerd. Zoals bij alle voorstellen van rijkswet het geval is, heeft ook over het onderhavige wetsvoorstel afstemming plaatsgevonden met de Caribische landen. Het wetsvoorstel is daarna behandeld in de Rijksministerraad, waarin wordt besloten over alle aangelegenheden van het Koninkrijk. De Rijksministerraad bestaat uit de Nederlandse Ministers en de gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Rijksministerraad, en daarmee deze landen, heeft met het onderhavige voorstel van rijkswet ingestemd.

De leden van de Volt-fractie vragen wat de minimale criteria zijn waaraan moet zijn voldaan voordat het Nederlanderschap kan worden ingetrokken. Zij vragen in het bijzonder naar de verplichtingen die Nederland heeft op grond van internationale mensenrechtenverdragen. De regeling inzake intrekking van het Nederlanderschap is volledig in overeenstemming met de (internationale) verplichtingen van het Koninkrijk. Ingevolge artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d, van het EVN is het mogelijk over te gaan tot intrekking van een nationaliteit in het geval van gedrag dat de essentiële belangen van de Staat die Partij is, 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 zonder meer als dergelijk gedrag. Dit is in de rechtspraak herhaaldelijk bevestigd.³² Het is dus niet zo dat hier bewijsstandaarden zijn verlaagd, zo antwoord ik de leden van de Volt-fractie. Integendeel: de intrekking van het Nederlanderschap is met waarborgen omkleed en vindt niet lichtzinnig plaats. Voor een intrekking is vereist dat uit de gedragingen van een betrokkene moet blijken dat hij zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie. Dat vereist dat wordt aangetoond dat de betrokkene de door de terroristische organisatie nagestreefde doelen onderschrijft, de intentie heeft om zich aan te sluiten bij die organisatie, en dat hij feitelijke handelingen voor de terroristische organisatie heeft verricht. Het is aan de Minister van Justitie en Veiligheid om dit alles aannemelijk te maken. Een besluit tot intrekking dat niet aan deze voorwaarden voldoet, kan door de bestuursrechter worden vernietigd.

Bij deze toetsing door de bestuursrechter kan ook een door de AIVD uitgebrachte ambtsbericht worden betrokken, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. De bestuursrechter kan krachtens artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) inzage in de onderliggende stukken krijgen. Daardoor kan de bestuursrechter toetsen of de in het ambtsbericht en, in het verlengde daarvan, in het intrekkingbesluit getrokken conclusies worden gesteund door voldoende feitelijk bewijs. De intrekking van het Nederlanderschap is daarom met voldoende waarborgen omkleed en voldoet ook bewijsrechtelijk aan de (internationale) standaarden, zo antwoord ik ook het lid van BIJ1.

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen gesteld over de belangenafweging die voorafgaat aan een intrekking. Zij vragen hoe wordt gehandeld indien een betrokkene naast de Nederlandse nationaliteit ook over de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie beschikte, en die andere nationaliteit reeds is ingetrokken door de andere lidstaat. In dat geval beschikt de betrokkene feitelijk nog maar over één nationaliteit, zodat niet tot intrekking van het Nederlanderschap kan worden overgaan. De intrekking mag er immers nooit niet toe leiden dat de betrokkene staatloos wordt. Internationale verplichtingen van het Koninkrijk, waaronder het Europees verdrag inzake nationaliteit, staan

³² Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1219.

daaraan in de weg.³³ In het door de aan het woord zijnde leden genoemde andere voorbeeld, waarin een betrokkene na intrekking van het Nederlanderschap nog de nationaliteit van een andere lidstaat van de Unie heeft, kan hij tot ongewenst vreemdeling worden verklaard. Het is dan niet meer mogelijk om, bijvoorbeeld via een luchthaven toegang te krijgen tot het Koninkrijk.

De leden van de SGP-fractie stellen verder vast dat tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap rechtstreeks beroep openstaat, en dat vanwege het belang van rechterlijke toetsing is geregeld dat de Minister van Justitie en Veiligheid ambtshalve de bestuursrechter in kennis stelt van het genomen besluit als de betrokkene daartegen niet zelf tijdig beroep instelt. Zij vragen of er gevallen bekend zijn waarin dit ambtshalve beroep heeft geleid tot een andere afweging. 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.³⁴ Dit is de datum waarop de lijst met terroristische organisaties is gepubliceerd. Deze uitspraak heeft ertoe geleid dat in vijf andere zaken de beschikkingen tot intrekking van het Nederlanderschap zijn ingetrokken, omdat ook in die zaken onvoldoende informatie beschikbaar was over de voortdurend van de gedragingen van en aansluiting van de betrokken personen bij een terroristische organisatie op of na 11 maart 2017.³⁵

De aan het woord zijnde leden vragen verder of er gevallen bekend zijn waarin door de betrokkene zelfstandig beroep is ingesteld. Dit is in twee gevallen gebeurd. In dit geval kan de betrokkene vanzelfsprekend een eigen gemachtigde of raadsman aanwijzen, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Ook diens wettelijk vertegenwoordiger of een familielid, tot de vierde graad, is daartoe bevoegd.³⁶ In het geval de betrokkene niet op eigen initiatief beroep instelt, garandeert het ambtshalve instellen van beroep door middel van een kennisgeving van de Minister van Justitie en Veiligheid dat ook in deze gevallen rechterlijke toetsing van de intrekking plaatsvindt. In dat geval wordt aan de betrokkene een raadsman toegewezen.³⁷ Gelet op het zeer beperkte aantal zaken leidt dit niet tot noemenswaardige kosten, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Deze regeling kan ook niet worden gemist: hiermee wordt een noodzakelijk evenwicht bereikt tussen enerzijds het belang van de intrekking van het Nederlanderschap en daarmee de bescherming van de nationale veiligheid, terwijl anderzijds wordt geborgd dat een besluit tot intrekking in alle gevallen door de bestuursrechter wordt getoetst en aldus is voorzien in adequate rechtsbescherming.³⁸

3. Evaluatie en redenen tot behoud

3.1 Aantal intrekkingen

De leden van de VVD-fractie vragen of aan een besluit tot intrekking ook informatie ten grondslag ligt afkomstig van buitenlandse inlichtingendiensten, en in hoeverre wordt samengewerkt met buitenlandse overheden op wier grondgebied de betrokkene zich heeft schuldig gemaakt aan terroristische activiteiten. In de regel ligt aan een besluit tot

³³ 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.

³⁴ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990 en ECLI:NL:RVS:2019:1246.

³⁵ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 525.

³⁶ Artikel 22b RWN.

³⁷ Artikel 22b, vijfde lid, RWN.

³⁸ Vergelijk Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 6, p. 28.

intrekking van het Nederlanderschap een ambtsbericht van de AIVD ten grondslag. Gelet op het belang van bronbescherming is het niet mogelijk om openbare uitspraken te doen over de wijze waarop deze ambtsberichten worden opgesteld. De IND ontvangt geen informatie van buitenlandse inlichtingendiensten. Dergelijke informatie wordt door de IND dus ook niet ten grondslag gelegd aan een besluit tot intrekking.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het OM veelvuldig bezwaar heeft gemaakt tegen voorgenomen intrekking van het Nederlanderschap. Zij vragen of het OM dergelijke bezwaren ook heeft geuit bij intrekkingen van het Nederlanderschap die mede zijn gebaseerd op verstekvonnissen, hoe vaak dat is voorgekomen, en waarom de OM ook in deze gevallen bezwaar heeft gemaakt. Onderdeel van de procedure tot intrekking van het Nederlanderschap is dat de IND het OM verzoekt kenbaar te maken of de intrekking van het Nederlanderschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring het strafrechtelijke belang van opsporing, vervolging en berechting doorkruist. Dat is derhalve ook gebeurd in zaken waarbij aan de intrekking (mede) een verstekvonnis ten grondslag lag. In een deel van deze gevallen heeft het OM aangegeven dat er op het moment van intrekking weliswaar nog geen sprake was van onaanvaardbare doorkruising van een strafrechtelijk onderzoek, maar dat daarmee niet is gesteld dat de intrekking niet toekomstige onderzoeken op onaanvaardbare wijze zou kunnen doorkruisen. In een andere zaak gaf het OM aan dat wel sprake was van een doorkruising van de belangen van opsporing, vervolging en berechting. Het OM voerde hierbij aan dat de betrokkene het recht heeft om hoger beroep in te stellen en dat hij het recht heeft om bij dat hoger beroep aanwezig te zijn. Daarnaast merkte het OM in al deze gevallen op dat intrekking van het Nederlanderschap consequenties heeft voor de rechtsmacht van het OM ten aanzien van mogelijke nieuwe strafrechtelijke gedragingen. Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat sinds 2019 in de regel geen verstekvonnissen meer worden gewezen. Sindsdien wordt een besluit tot intrekking steeds gebaseerd op een ambtsbericht van de AIVD.³⁹

De leden van de CDA-fractie refereren verder aan de hiervoor genoemde ontwikkeling dat sinds 2019 bijna geen verstekvonnissen meer worden gewezen. Zij vragen of hieruit niet juist de meerwaarde van de intrekking van het Nederlanderschap blijkt, omdat ook als een verstekvonnis niet tot de mogelijkheden behoort omdat onduidelijk is waar de betrokkene feitelijk verblijft, het door de intrekking van het Nederlanderschap alsnog onmogelijk wordt gemaakt legaal terug te keren. Dat is inderdaad het geval. Voor een intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is immers geen voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist. Wel moet zijn aangetoond dat de betrokkene zich in het buitenland bevindt en zich heeft aangesloten bij een vooraf aangewezen terroristische organisatie. In dat geval kan, na een afweging van alle betrokken belangen, worden overgegaan tot intrekking van het Nederlanderschap. Ook in gevallen waarin het zicht op een uitreiziger ontbreekt, kan de intrekking van het Nederlanderschap derhalve een bijdrage leveren aan de bescherming van de nationale veiligheid.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in de afgelopen jaren op grond van deze bevoegdheid van 17 personen het Nederlanderschap is ingetrokken. Zij vragen of de regering, afgezien van een aansluiting bij een terroristische organisatie, over meer informatie over de aard van de activiteiten van deze personen beschikt. Voor een intrekking van het Nederlanderschap is vereist dat uit de gedragingen van betrokkene blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die is geplaatst op de lijst

³⁹ Zie Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585, p. 40 en 41.

van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. De voor de IND beschikbare informatie, die veelal afkomstig is uit een ambtsbericht van de AIVD, ziet op dit criterium en is daartoe beperkt.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben enkele vragen gesteld over de manier waarop een besluit tot intrekking door de bestuursrechter wordt getoetst. Zij vragen allereerst of dit rechterlijk oordeel is gebaseerd op een daadwerkelijke inhoudelijke beoordeling, of dat de bestuursrechter hier slechts marginaal toetst. Hierop wordt geantwoord dat de bestuursrechter een besluit tot intrekking volledig en zonder terughoudendheid toetst. Geen aspect van het besluit valt derhalve buiten de reikwijdte van deze rechterlijke toets. In het algemeen geldt dat, indien (de advocaat van) betrokkene de inhoud en/of de conclusies van het ambtsbericht gemotiveerd bestrijdt, de rechterlijke toets zich ook uitstrekt tot de vraag of het ambtsbericht het besluit tot intrekking kan dragen. De bestuursrechter heeft – met toestemming van partijen – daartoe de mogelijkheid om kennis te nemen van de onderliggende stukken bij het ambtsbericht.⁴⁰ De toetsing van de bestuursrechter behelst dus geen marginale toetsing: hij toetst of hetgeen aan een besluit tot intrekking ten grondslag is gelegd dat besluit ook feitelijk kan dragen en dus ook of de gestelde aansluiting bij een terroristische organisatie zich daadwerkelijk heeft voorgedaan.⁴¹ De leden van de CU-fractie vragen in hoeveel gevallen is overwogen over te gaan tot intrekking van het Nederlanderschap van een minderjarige, en in hoeveel gevallen dit daadwerkelijk is gebeurd. Hoewel de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap kan worden toegepast op personen van 16 jaar en ouder, is tot op heden niet overwogen over te gaan tot intrekking van het Nederlanderschap van een minderjarige. Desondanks wordt niet overwogen om de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap ook te beperken tot personen van 18 jaar en ouder, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Bij een eventueel besluit tot intrekking wordt immers uitdrukkelijk aandacht besteed aan de eventuele minderjarigheid van een betrokkene, mede gelet op de artikelen 7 en 8 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.⁴² De minderjarigheid weegt dus mee in de proportionaliteitsafweging, zeker wanneer er sprake is van bijkomende omstandigheden zoals een grote gevoeligheid voor beïnvloeding door anderen. Ook los daarvan is een intrekking alleen mogelijk bij minderjarigen van 16 jaar of ouder, die zich vrijwillig en zelfstandig hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Bij kinderen die als lid van een gezin meeverhuizen met ouders die zich inzetten voor de terroristische organisatie zal als regel niet kunnen worden aangenomen dat zij zich (vrijwillig) hebben aangesloten bij een dergelijke organisatie.⁴³

3.2 Effect van de intrekkingen

De leden van de VVD-fractie zien in het feit dat geen van de uitreizigers van wie het Nederlanderschap is ingetrokken zelfstandig is teruggekeerd, meerwaarde in deze bevoegdheid. De vele elementen waaraan proportionaliteit wordt getoetst en het feit dat in enkele gevallen de intrekking ongedaan is gemaakt, tonen aan dat deze bevoegdheid met voldoende waarborgen is omkleed. Deze leden vragen echter hoe het komt dat enkele personen zonder Nederlandse nationaliteit of verblijfstitel naar Nederland zijn uitgezet. De aan het woord zijnde leden vragen verder welke mogelijkheden er bestaan om deze personen vervolgens te

⁴⁰ Artikel 8:29 Awb jo art. 137 Wiv 2017.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:926 en ECLI:NL:RVS:2021:930.

⁴² Dit is neergelegd in artikel 68c, eerste lid, onder d, van het BVVN.

⁴³ Vergelijk Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 3, p. 9.

vervolgen, onder toezicht te stellen en (na een eventuele vrijheidsstraf) weer uit te zetten naar het land van nationaliteit. Uw Kamer is over deze beide gevallen, waarin betrokkenen van wie het Nederlanderschap was ingetrokken toch naar Nederland zijn uitgezet, geïnformeerd bij brieven van 19 november 2019 en 14 juli 2021.⁴⁴ In beide gevallen betrof het personen die zich hadden gemeld bij een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Turkije en die door het OM ter fine van uitlevering internationaal waren gesignaleerd in verband met verdenking van het plegen van terroristische misdrijven. Turkije is gewezen op het feit dat de betrokkenen niet langer de Nederlandse nationaliteit bezitten en dat zij door Nederland tot ongewenst vreemdeling zijn verklaard. Het was een beslissing van de Turkse overheid deze personen, ondanks de Nederlandse bezwaren, naar Nederland uit te zetten. Deze beslissing van de Turkse overheid werd mede ingegeven door het feit dat de betreffende personen geen banden hebben met Turkije, alsmede door het feit dat het land waarvan zij de nationaliteit bezitten niet in alle gevallen meewerkt aan het terugnemen van de eigen onderdanen, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie.

Over de mogelijkheden tot het houden van toezicht op terrorismeveroordeelden – zowel tijdens als na detentie – is uw Kamer eerder geïnformeerd bij brieven van 11 september 2019 en 5 juni 2020.⁴⁵ In deze brieven is niet alleen stilgestaan bij de maatregelen die in het kader van het strafrecht kunnen worden genomen (waaronder de toepassing van de Wet langdurig toezicht) maar ook bij de mogelijkheden die het bestuursrecht en het civiele recht bieden. Nadat een veroordeelde zonder rechtmatig verblijf zijn straf heeft uitgezeten, wordt ingezet op terugkeer naar het land van herkomst.

De leden van de D66-fractie stellen dat de intrekking van het Nederlanderschap de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging doorkruist. In dit verband vinden zij het problematisch dat twee uitreizigers waarvan het Nederlanderschap is ingetrokken toch naar Nederland zijn uitgezet, terwijl door de intrekking van het Nederlanderschap de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging en toezicht is komen te vervallen. Zij vragen of de maatregel daarmee niet juist een averechts effect heeft.

In het door deze leden genoemde voorbeeld is strafrechtelijke vervolging en berechting zonder meer mogelijk. In algemene zin geldt dat de intrekking van het Nederlanderschap van een persoon die zich in het buitenland bevindt gevolgen kan hebben voor de mogelijkheden van strafrechtelijke opsporing en vervolging. In de twee gevallen waar de aan het woord zijnde leden op doelen, zijn de betrokken vreemdelingen echter door een ander land uit eigener beweging naar Nederland uitgezet. Zoals uw Kamer bij brief van 19 november 2019 is geïnformeerd, wordt in dat geval ingezet op vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van een eventuele straf.⁴⁶ De omstandigheid dat betrokkene niet langer in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit, staat daar niet aan in de weg. Er is dus geen sprake van een averechts effect.

De leden van de D66-fractie constateren verder dat bij de afweging of in een individueel geval tot intrekking wordt overgaan mede wordt betrokken wat de gevolgen van die intrekking zijn voor de (veiligheid van) andere staten. Zij vragen of en in welke gevallen dit er toe heeft geleid dat van een intrekking is afgezien. Bij de afweging of een intrekking van het Nederlanderschap in het concrete geval opportuun is, wordt inderdaad

⁴⁴ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 535 en Kamerstukken II 2020/21, 19 637, nr. 2766.

⁴⁵ Kamerstukken II 2018/19, 29 547, nr. 523 en Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 547.

⁴⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 535.

ook het internationale aspect betrokken. Als er ondubbelzinnige aanwijzingen zijn dat intrekking van het Nederlanderschap schade kan berokkenen aan een andere staat – bijvoorbeeld het land waar de betrokkene zich feitelijk bevindt – en (daardoor) gevolgen heeft voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk, kan van intrekking worden afgezien. Tot op heden zijn deze ondubbelzinnige aanwijzingen er echter niet geweest.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de intrekking van het Nederlanderschap de legale terugkeer weliswaar onmogelijk maakt, maar dat illegale terugkeer hooguit wordt bemoeilijkt. Zij vragen of het niet een groter risico is als personen illegaal en dus buiten het zicht van de autoriteiten terugkeren naar het Koninkrijk, dan als zij dit legaal en als Nederlander zouden doen. Zoals eerder in de brief van 26 juni 2021 over de dreiging van Syriëgangers is aangegeven, is op deze vraag van de leden van de PvdA-fractie geen eenduidig antwoord mogelijk.⁴⁷ Van uitreizigers gaat een dreiging uit als zij in het Koninkrijk verblijven, maar ook als zij daarbuiten verblijven. Tijdens een rondetafelgesprek op 16 juni jl. met de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid hebben vertegenwoordigers van de AIVD en de NCTV een toelichting gegeven op de dreiging van uitreizigers voor de nationale veiligheid. Om risico's voor de nationale veiligheid te beperken, is er in verschillende fasen en vanuit verschillende kaders sprake van toezicht wanneer uitreizigers terugkeren. De AIVD gaat ervan uit dat elke uitreiziger potentieel een dreiging vormt en maakt per uitreiziger een individuele dreigingsinschatting. De afgelopen jaren is een groot aantal risico-mitigerende maatregelen ontwikkeld om de dreiging, die uitgaat van uitreizigers, tegen te gaan. Vanuit veiligheidsperspectief heeft een gecontroleerde terugkeer de voorkeur. Om die reden is er een breed palet aan (inter)nationale maatregelen, die eraan bijdragen dat een onopgemerkte illegale terugkeer kan worden voorkomen. Hierop is reeds eerder in deze nota ingegaan.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren verder dat het mogelijk is een ongewenstverklaring tijdelijk op te heffen ten behoeve van de strafrechtelijke vervolging en berechting. Zij vragen of deze mogelijkheid in de praktijk wordt toegepast en hoe dit bijdraagt aan deradicalisering en resocialisatie. In zaken waarin het Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid, RWN is ingetrokken, is nog geen tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring toegepast. Een verzoek om tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring van een persoon van wie het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is ingetrokken wordt aan de Minister van Justitie en Veiligheid voorgelegd. In de afweging worden alle omstandigheden van het betrokken geval meegenomen, waaronder het feit dat de bescherming van de nationale veiligheid dermate zwaarwegend was dat tot intrekking is besloten. Op de vraag hoe de mogelijkheid van tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring bijdraagt aan deradicalisering en/of resocialisatie antwoordt de regering dat bij personen zonder rechtmatig verblijf niet wordt gewerkt aan re-integratie. Waar de nadruk bij vreemdelingen met rechtmatig verblijf is gericht op een toekomst in Nederland, is dat bij onrechtmatig verblijvende vreemdelingen anders. Daar ligt de nadruk op het realiseren van vertrek, het behouden van zicht op deze personen en het mitigeren van risico's, zolang de betrokkene nog in Nederland is.

De aan het woord zijnde leden vragen wat er verder nodig is in de veiligheidsketen om ook na de vrijlating van veroordeelden voldoende zekerheid te bieden voor de veiligheid van de samenleving. In dit verband wordt verwezen naar de eerdere brieven over het toezicht op terrorisme-

⁴⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 618.

veroordeelden die aan uw Kamer zijn gestuurd.⁴⁸ Bij terrorismeveroordeelden zonder rechtmatig verblijf is het doel terugkeer naar het land van nationaliteit of herkomst. Er wordt primair ingezet op zelfstandig vertrek na detentie. Lukt dat echter niet, dan wordt gezien of gedwongen vertrek (na detentie) mogelijk is. Een vreemdeling komt niet in aanmerking voor een voorwaardelijke invrijheidstelling, maar kan wel strafonderbreking (SOB) aanvragen. Als dit wordt verleend, hoeft de veroordeelde het restant van zijn straf niet uit te zitten, in ruil voor terugkeer naar het land van herkomst en onder voorwaarde dat hij niet naar Nederland terugkeert. SOB lijkt effectief te werken en betrokkenen te bewegen tot vrijwillig vertrek.

Wanneer terrorismeveroordeelden zonder rechtmatig verblijf vrijkomen in Nederland, houdt de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) actief zicht middels intensief casemanagement door speciaal daarvoor opgeleide professionals. Zij voeren regelmatig terugkeergesprekken om het vertrek te realiseren. Het is van cruciaal belang om blijvend te investeren in monitoring, versterking van de gezamenlijke aanpak en uitvoering van de maatregelen om de potentiële dreiging van (ex-) gedetineerde terroristen te mitigeren. Om zicht te houden op vrijgekomen veroordeelde terroristen zonder rechtmatig verblijf in Nederland bestaan verschillende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke, waaronder vreemdelingrechtelijke, maatregelen. Deze personen, waaronder óók de personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken op grond van artikel 14, tweede lid, RWN, kunnen binnen de kaders van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: Wiv 2017) in het zicht zijn van de veiligheidsdiensten.

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt waarom de gevallen waarin een persoon wiens Nederlanderschap was ingetrokken alsnog naar Nederland is uitgezet, niet bij de beoordeling van de effectiviteit van de maatregel is betrokken. Uw Kamer is per brief geïnformeerd over deze beide gevallen waarin betrokkenen van wie het Nederlanderschap was ingetrokken door Turkije naar Nederland zijn uitgezet.⁴⁹ De regering beschouwt dit als ongewenst en betreurt het dat Turkije ondanks alle inspanningen alsnog tot uitzetting is overgegaan. Van belang is dat beide personen de toegang tot Nederland is geweigerd en dat zij direct na aankomst zijn aangehouden, dat zij nog altijd gedetineerd zijn en dat de intrekking er in andere gevallen wel toe heeft geleid dat betrokkenen niet zijn teruggekeerd. Dit leidt dus niet tot een andere afweging over de toegevoegde waarde van deze maatregel. Na afloop van het strafrechtelijke traject zal de inspanning zijn gericht op een zo spoedig mogelijk vertrek uit Nederland naar het land van herkomst. Zij zijn immers ongewenst verklaard en hebben geen verblijfsrecht in Nederland.

3.3 Dreigingsbeeld

De leden van de CU-fractie zien enige discrepantie tussen de conclusie van de regering dat de intrekking van het Nederlanderschap ook illegale terugkeer bemoeilijkt en de bevindingen in het WODC-onderzoek. Zij vragen de regering hierop te reageren. De regering ziet deze discrepantie niet. De intrekking van het Nederlanderschap voorkomt dat een uitreiziger legaal kan terugkeren. In aanvulling daarop wordt ook de illegale terugkeer bemoeilijkt. Zoals onder 2.1 reeds is opgemerkt, onderkent de regering dat het nooit mogelijk is om met zekerheid vast te stellen in hoeverre de intrekking van het Nederlanderschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring ertoe heeft geleid dat ook illegale terugkeer wordt voorkomen. Dat laat onverlet dat die terugkeer ernstig wordt bemoeilijkt.

⁴⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29 547, nr. 523 en Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 547.

⁴⁹ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 535 en Kamerstukken II 2020/21, 19 637, nr. 2766.

Dat wordt ondersteund door de bevindingen van het WODC, dat uit informatie van onder meer het OM en de AIVD concludeert dat er geen aanwijzingen zijn dat personen wier Nederlanderschap is ingetrokken illegaal zijn teruggekeerd.

4. Persoonsgegevens

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel een grondslag introduceert voor de verwerking van enkele bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Zij constateren dat de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) al enkele jaren in werking is getreden en vragen of en op welke wijze de noodzakelijke persoonsgegevens in de tussentijd zijn verwerkt.

Gelet op de inmiddels in werking getreden AVG voorziet dit wetsvoorstel in een noodzakelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Het voorgestelde artikel 22d RWN bepaalt daartoe dat specifieke bijzondere categorieën van persoonsgegevens, namelijk gegevens waaruit politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken en gegevens over gezondheid, kunnen worden verwerkt als dat noodzakelijk is voor het nemen van een beslissing tot intrekking van het Nederlanderschap. Benadrukt wordt dat het verwerken van deze persoonsgegevens geen doel op zich is. Bij de voorbereiding van een besluit tot intrekking worden deze persoonsgegevens echter onontkoombaar verwerkt: zo kunnen gegevens over politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen worden afgeleid uit het enkele feit dat een betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie met een bepaalde (jihadistische) overtuiging. Ook de verwerking van persoonsgegevens omtrent gezondheid kan noodzakelijk zijn: die gegevens kunnen in een concreet geval en onder zeer bijzondere omstandigheden aanleiding zijn om van intrekking af te zien. Voorts worden soms ook persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerkt, bijvoorbeeld als informatie beschikbaar is dat de betrokkene eerder onderwerp is geweest van een strafrechtelijk onderzoek. Het betreft hier derhalve uitdrukkelijk géén nieuwe vorm van gegevensverwerking, maar een bevestiging en formalisering van de bestaande praktijk, die noodzakelijk is als gevolg van de inwerkingtreding van de AVG. Sinds de inwerkingtreding van de AVG geldt dat er op diverse terreinen sprake is van een voortschrijdend inzicht waaruit blijkt dat een dergelijke verwerking een op deze verwerking toegespitste grondslag vereist.

De leden van de Volt-fractie stellen dat de Autoriteit Persoonsgegevens heeft gesteld dat de regering onterecht de verwijzingen naar de AVG uit de memorie van toelichting heeft geschrapt. Dit is niet het geval. De AP adviseerde juist zelf deze verwijzingen te schrappen, omdat de AVG niet van toepassing zou zijn op de onderhavige bevoegdheid. De AVG is echter volledig van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. Het betreft hier immers een bevoegdheid door de Minister van Justitie en Veiligheid die onder de reikwijdte van de AVG valt.⁵⁰ Dit is door de Afdeling bevestigd.

De aan het woord zijnde leden constateren verder dat de Afdeling stelt dat de voorgestelde grondslag niet voldoet aan de AVG. Deze leden vragen welke stappen de regering zal ondernemen om het wetsvoorstel in lijn te brengen met de AVG. In de versie van het wetsvoorstel zoals die aan uw Kamer is voorgelegd zijn de adviezen van de Autoriteit Persoonsgegevens

⁵⁰ Zie in deze zin expliciet Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 13 en 14.

en de Afdeling reeds verwerkt. Op advies van de Afdeling is het oorspronkelijk voorgestelde artikel 22d RWN gewijzigd en is de reikwijdte daarvan beperkt. De in het voorgestelde artikel 22d, eerste lid, opgenomen grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is thans beperkt tot gegevens waaruit politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen of gegevens over gezondheid blijken. Daarmee is dit advies van de Afdeling volledig opgevolgd. Het wetsvoorstel is daarom in lijn met de vereisten zoals die voortvloeien uit de AVG.

De leden van de fracties van de VVD, SP, GroenLinks en CU vragen voorts om een reactie op de stelling van de CTIVD dat met het onderhavige wetsvoorstel wordt «vooruitgelopen» op het wetsvoorstel verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid (hierna: wetsvoorstel grondslagen NCTV).⁵¹ Ik maak graag gebruik van deze gelegenheid om deze onjuiste veronderstelling van de CTIVD weg te nemen⁵². In zijn brief van 2 november jl. heeft de CTIVD inderdaad gesteld dat met het onderhavige wetsvoorstel wordt vooruitgelopen op het wetsvoorstel grondslagen NCTV. In dit verband wijst de CTIVD op het – met het onderhavige wetsvoorstel – voorgestelde artikel 22d, dat een noodzakelijke grondslag biedt voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Het voorgestelde artikel 22d RWN is echter expliciet beperkt tot de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap, en staat derhalve geheel los van het wetsvoorstel grondslagen NCTV. Dat laatste wetsvoorstel ziet immers op de verwerking van persoonsgegevens voor (samengevat) de analyse-taak en de coördinerende taak van de NCTV op het terrein van de bestrijding van terrorisme en bescherming van de nationale veiligheid. Het betreft derhalve twee afzonderlijke wetsvoorstellen, met daarin verschillende grondslagen voor verschillende bevoegdheden.

5. Uitgebrachte adviezen

De leden van de CDA-fractie constateren dat sprake is van een verminderd dreigingsniveau zoals ingeschat door de NCTV. Zij vragen hoe het dreigingsniveau «aanzienlijk» in deze context moet worden gedeut. Ook vragen zij of de intrekking van het Nederlanderschap geen deel zou moeten blijven uitmaken van de gereedheidskist ter bescherming van de nationale veiligheid.

Het dreigingsniveau is een actuele periodieke weergave van de kans op een terroristische aanslag in of tegen Nederland. «Aanzienlijk» houdt in dat een terroristische aanslag in Nederland voorstelbaar is. Om inzicht te geven in deze dreiging en de mogelijke hoeken waaruit deze dreiging komt, publiceert de NCTV driemaal per jaar het DTN. Dit is een analyse van de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland, waarin onder meer wordt ingegaan op de dreiging van uitreizigers voor de nationale veiligheid. Het DTN is gebaseerd op informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de politie, open bronneninformatie, informatie van buitenlandse partners en analyses van ambassadepersoneel. Het geldende dreigingsbeeld kan inzicht verschaffen bij het vormgeven van een effectief instrumentarium aan maatregelen, maar voor die gereedheidskist worden ook andere elementen meegenomen, zoals ervaringen uit het verleden en *best practices*. De benodigde inzet van specifieke bevoegdheden, de «gereedheidskist» waar de aan het woord zijnde leden aan refereren, is daarom

⁵¹ Kamerstukken II 2021/21, 35 958, nr. 2.

⁵² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

inderdaad een professionele afweging van de beleidsbepalers. Om te voorkomen dat de actualiteit bepaalt wat er nodig is om dreiging tegen te gaan, is er daarom geen automatische koppeling tussen het dreigingsniveau en maatregelen. Ook bij een lager dreigingsniveau, zoals in het onderhavige geval, kan het in individuele gevallen noodzakelijk zijn het Nederlanderschap in te trekken ter bescherming van de nationale veiligheid.

6. Overig

Het lid van de BIJ1-fractie wijst erop dat de intrekking van het Nederlanderschap alleen mogelijk is als de betrokkene een meervoudige nationaliteit heeft. Onder verwijzing naar onder meer het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten stelt zij dat de intrekking van het Nederlanderschap om deze reden discriminatoir is en een stigmatiserend effect heeft op bepaalde minderheidsgroepen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de intrekking van het Nederlanderschap toepasbaar is op elke Nederlander die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een op de lijst geplaatste organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Een intrekking blijft echter achterwege als daardoor staatloosheid intreedt.⁵³ Het voorkomen van staatloosheid is 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. Om deze reden is de intrekking van het Nederlanderschap niet discriminatoir, en evenmin in strijd met het gelijkheidsbeginsel: het gaat immers niet om gelijke gevallen. Dit is ook herhaaldelijk bevestigd in de rechtspraak.⁵⁴

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel II

De leden van de fracties van VVD, D66, PvdA, SP, GroenLinks, CU, SGP en Volt hebben een aantal vragen over de taak van de CTIVD om toezicht te houden op de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap door de Minister van Justitie en Veiligheid, waarbij in het bijzonder aandacht wordt geschonken aan de doelmatigheid en proportionaliteit daarvan. Zij vragen waarom dit toezicht geschrapt zou moeten worden.

Vooropgesteld wordt dat dit wetsvoorstel geen verandering aanbrengt in de bevoegdheid van de CTIVD om toezicht te houden op het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waaronder de handelingen die deze diensten verrichten om te komen tot een ambtsbericht met het oog op intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Het wetsvoorstel schrapt slechts de taak van de CTIVD om toezicht te houden op de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap.⁵⁵

⁵³ Artikel 14, achtste lid, RWN.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nrs. 25 en 26.

Het schrappen van deze taak is gewenst, omdat deze taak zich niet verhoudt tot de positionering van de CTIVD. De CTIVD is in de Wiv 2017 ingesteld om toezicht te houden op de rechtmatigheid van het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ter uitvoering van de Wiv 2017 en de Wet veiligheidsonderzoeken. De CTIVD is echter niet opgericht om toezicht te houden op het handelen en de afwegingen van anderen in het kader van de uitvoering van andere wetgeving, zoals de Minister van Justitie en Veiligheid. Dat een door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uitgebracht ambtsbericht ten grondslag wordt gelegd aan een besluit tot intrekking, zoals de leden van de D66-fractie terecht stellen, maakt dit niet anders. Dit betekent immers niet dat het toezicht van de CTIVD zich tevens moet uitstrekken tot deze besluitvorming. Bij de besluitvorming of tot intrekking over moet worden gegaan speelt immers ook andersoortige informatie die niet afkomstig is van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een rol. De door de Minister van Justitie en Veiligheid in dit kader te maken afweging is dan ook breder. Het betreft hier de vraag of het in een concreet geval aangewezen is het Nederlanderschap in te trekken, gelet op alle daarbij betrokken belangen en de mogelijkheid tot het treffen van andere, alternatieve maatregelen. Dat gaat de reikwijdte van de Wiv 2017 te buiten. Ook in andere situaties strekt het toezicht van de CTIVD zich daarom niet uit tot toezicht op de besluitvorming die (mede) op basis van de ambtsberichten plaatsvindt.

Het schrappen van deze taak leidt bovendien niet tot een «toezichtshiaat», zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Ten eerste wordt élk besluit tot intrekking, zonder uitzondering, volledig en zonder terughoudendheid getoetst door de bestuursrechter. Deze rechterlijke toetsing vindt ook plaats als een betrokkene zelf geen beroep instelt.⁵⁶ In die procedure kan de bestuursrechter ook inzage verkrijgen in de stukken die ten grondslag liggen aan het ambtsbericht, waaronder staatsgeheime informatie.⁵⁷ Dit stelt de bestuursrechter in staat te beoordelen of het ambtsbericht het daarop gebaseerde besluit kan dragen. In de rechtspraak gebeurt dit ook regelmatig.⁵⁸ Ten tweede blijft de CTIVD op grond van de Wiv 2017 bevoegd toezicht te houden op de totstandkoming van ambtsberichten van de AIVD die ten grondslag liggen aan een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. Ten derde is de Autoriteit Persoonsgegevens bevoegd om toezicht te houden op de verwerking van persoonsgegevens bij (de voorbereiding van) een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap.

Uit het voormelde volgt dat in alle fasen van het proces is voorzien in onafhankelijk toezicht en controle: zowel op de totstandkoming van een door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uitgebracht ambtsbericht (CTIVD), als op het intrekkingsbesluit en op de vraag of de intrekking kan worden gedragen door een ambtsbericht (bestuursrechter). In aanvulling daarop legt de Minister van Justitie en Veiligheid vanzelfsprekend verantwoording af aan de Tweede Kamer over het gebruik van zijn bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap, en de daaromtrent te maken beleidsmatige afwegingen.

De leden van de aan het woord zijnde fracties vragen verder of de regering kan reageren op de stelling van de CTIVD dat er geen verschil mag bestaan tussen wat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben geoordeeld over de vraag of een betrokkene een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, en hoe de Minister van Justitie en Veiligheid hierover oordeelt bij de intrekking van het Nederlanderschap. Dit wordt ten volle onderschreven. Er is in de praktijk dan ook geen verschil tussen de interpretatie van de AIVD (in het ambtsbericht) en de interpretatie van de

⁵⁶ Artikel 22a, derde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

⁵⁷ Artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht jo. artikel 137 Wiv 2017.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 8 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10049.

Minister van Justitie en Veiligheid bij (de voorbereiding van) een besluit tot intrekking. Voor zowel de opsteller van het ambtsbericht (AIVD) als voor de ontvanger daarvan (de Minister van Justitie en Veiligheid) is immers duidelijk dat wanneer wordt vastgesteld dat betrokkene zich heeft aangesloten bij een in de lijst opgenomen organisatie en daarvoor handelingen heeft verricht, dit impliceert dat betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid vormt.⁵⁹ Dit is ook het wettelijk vermoeden zoals dat volgt uit artikel 14, vierde lid, RWN. Dat betekent overigens niet dat elk ambtsbericht van de AIVD altijd tot intrekking moet leiden, zoals de CTIVD in zijn brief van 2 november jl. lijkt te veronderstellen. De intrekking is immers geen automatisme: in elk individueel geval wordt beoordeeld of de intrekking ook opportuun is, mede gelet op de gevolgen van die intrekking voor onder meer de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging en mogelijke alternatieve maatregelen. Als op basis van deze afweging van intrekking wordt afgezien, betekent dat dus niet dat tot een ander oordeel wordt gekomen dan de AIVD en er (daarmee) een discrepantie ontstaat tussen het oordeel van de AIVD en dat van de Minister van Justitie en Veiligheid. Er wordt dan immers niet van intrekking afgezien omdat betrokkene geen gevaar vormt de nationale veiligheid, maar omdat andere zwaarwegende belangen zich tegen intrekking verzetten.

De leden van de aan het woord zijnde fracties vragen de regering verder te reageren op de stelling van de CTIVD dat zij niet is gehoord bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de CTIVD is betrokken en in de gelegenheid is gesteld een zienswijze te geven. In februari van dit jaar is op ambtelijk niveau met een afvaardiging van de CTIVD gesproken over de voorgenomen wijziging en de redenen daarvoor. Enkele maanden na dit gesprek is de CTIVD, door middel van een schriftelijk bericht daartoe aan de secretaris, opnieuw in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op het conceptwetsvoorstel. Deze reactie is echter uitgebleven.

Deze nota wordt ondertekend mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

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

⁵⁹ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 548, p. 17.