

Vergaderjaar 2020–2021

34 356 (R2064)

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

L

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2020

Hierbij ontvangt u het evaluatierapport «Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid»¹. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek verricht naar de vraag in hoeverre de invoering van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) de legale terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland door middel van intrekking van hun Nederlandschap heeft weten te verhinderen.

Wettelijk kader

Sinds 1 maart 2017 kan de Minister van Justitie en Veiligheid op grond van artikel 14, vierde lid, RWN in het belang van de nationale veiligheid het Nederlandschap intrekken van een Nederlander die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt, een dubbele nationaliteit heeft en zich buiten het Koninkrijk bevindt, indien uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie. Daarvoor is vereist dat kan worden aangetoond dat de betrokkene op of na 11 maart 2017 – de datum van publicatie van het Besluit tot vaststelling van de lijst met organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid – was aangesloten bij een op die lijst vermelde terroristische organisatie.²

Intrekking van het Nederlandschap op grond van artikel 14, vierde lid, RWN vindt plaats ter bescherming van de nationale veiligheid. De intrekking is een preventieve maatregel die, samen met een gelijktijdige ongewenstverklaring, ertoe strekt de legale terugkeer van uitreizigers naar Nederland onmogelijk te maken en de illegale terugkeer te bemoeilijken.

¹ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

² Stcrt. 2017, 13023.

Op deze wijze draagt deze maatregel bij aan de bescherming van de nationale veiligheid.

Appreciatie evaluatierapport

De onderzoekers constateren dat bij het sluiten van het onderzoek in 14 gevallen³ het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid, RWN nog van kracht is.⁴ Het kabinet vindt dat een positieve constatering. Bij de totstandkoming van artikel 14, vierde lid, RWN is opgemerkt dat de intrekking van het Nederlanderschap op grond van de nationale veiligheid een gering aantal personen zou treffen – hooguit enkele keren per jaar.⁵ De intrekkingen zijn desalniettemin van toegevoegde waarde, aangezien personen die zich bij een terroristische organisatie hebben aangesloten, hebben laten blijken dat zij geweld niet schuwen bij de verwezenlijking van hun idealen. Bij terugkeer vormen deze personen hierom een bedreiging voor de nationale veiligheid.

Een belangrijke conclusie van het rapport is dat geen van de 14 personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken op legale wijze naar Nederland is teruggekeerd.^{6 7} Voorts zijn er geen aanwijzingen dat betrokkenen illegaal zijn teruggekeerd. Het kabinet vindt dit een belangrijke conclusie, die er op wijst dat de doelstelling van artikel 14, vierde lid, RWN is bereikt.

Aantallen

In het kader van het onderzoek is ook gekeken naar de aantallen onderkende uitreizigers. Na sluiting van het onderzoek zijn nieuwe cijfers beschikbaar geworden. De meest recente cijfers laten zien dat ongeveer 305 personen van 18 jaar en ouder met jihadistische intenties succesvol zijn uitgereisd naar Syrië en Irak.⁸ Van deze groep zijn er circa 60 volwassenen teruggekeerd naar Nederland. Ongeveer 100 personen zijn gesneuveld bij de strijd. Van de circa 145 personen die zich nu nog buiten Nederland bevinden, is de schatting dat 100 personen een dubbele nationaliteit hebben en daarmee mogelijk in aanmerking komen voor het uitbrengen van een ambtsbericht door de AIVD aan de IND, met het oog op intrekking op grond van artikel 14, vierde lid, RWN. In dit verband verwijs ik naar het onlangs door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan u aangeboden toezichtrapport van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) over het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.⁹

De onderzoekers constateren dat het precieze aantal uitreizigers met een dubbele nationaliteit dat nog in leven is, onduidelijk blijft en dat deze onduidelijkheid, gecombineerd met het geringe aantal intrekkingen, het niet mogelijk maakt om de vraag te beantwoorden hoe het totaal aantal

³ Het betreft inmiddels 16 gevallen.

⁴ Deze intrekkingbesluiten zijn nog niet onherroepelijk.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 6, p. 2.

⁶ Hiervan uitgezonderd de vrouwelijke uitreiziger die door Turkije is uitgezet naar Nederland. Zie Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 535.

⁷ Dit geldt eveneens voor de twee nieuwe gevallen waarin de Nederlandse nationaliteit is ingetrokken.

⁸ Cijfers website AIVD 1 juli 2020.

⁹ De CTIVD concludeert dat de AIVD in de gevallen waarin de dienst besloot geen ambtsbericht uit te brengen, redelijkerwijs tot deze beslissing heeft kunnen komen. In die gevallen was vaak sprake van een gebrek aan voldoende informatie, of was de informatie niet voldoende verifieerbaar dan wel waren er operationele bezwaren om een ambtsbericht uit te brengen. Kamerstukken II, 2018/19, 29 754, nr. 548.

intrekkingen zich verhoudt tot het totaal aantal uitreizigers dat aan de voorwaarden van artikel 14, vierde lid, RWN voldoet.

Bij brieven van 25 juni 2019¹⁰ en 15 juli 2019¹¹ is het kabinet ingegaan op het relatief lage aantal intrekkingen in verhouding tot het aantal uitge-reisde personen met een dubbele nationaliteit. Daarbij is opgemerkt dat het aantal intrekkingen beperkt zal blijven, mede omdat het niet altijd mogelijk is om concrete feitelijke informatie te verkrijgen over de activiteiten die een betrokkene in het buitenland heeft verricht. Wel is de verwachting uitgesproken dat in enkele aanvullende gevallen het Nederlanderschap kan worden ingetrokken, bijvoorbeeld omdat er nieuwe informatie beschikbaar komt waar de intrekking op kan worden gebaseerd. Die inschatting is juist gebleken: in juli 2019 waren er 11 gevallen waarin de Nederlandse nationaliteit op grond van artikel 14, vierde lid, RWN is ingetrokken, inmiddels zijn er 16 gevallen. Zoals hiervoor vermeld, is dit in lijn met de verwachting ten tijde van de totstandkoming van deze bevoegdheid. De intrekking van het Nederlanderschap is immers een verstreckende maatregel. Intrekking ligt slechts in de rede als over de feiten en omstandigheden die daaraan ten grondslag liggen geen twijfel bestaat.

Illegale terugkeer

Zoals hierboven vermeld, strekt de intrekking van het Nederlanderschap er tevens toe de illegale terugkeer van uitreizigers te bemoeilijken. De onderzoekers merken in hun evaluatierapport op dat over een eventuele illegale terugkeer naar Nederland van de eerder bedoelde 14 personen uit de aard der zaak niets met zekerheid bekend is en dat het niet mogelijk is om vast te stellen in hoeveel gevallen de intrekking van het Nederlanderschap en de daarmee gecombineerde ongewenstverklaring heeft geleid tot het niet-inreizen op illegale wijze. Uit interviews met betrokkenen, waaronder het Openbaar Ministerie (OM) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), volgt echter wel dat er geen aanwijzingen zijn dat personen illegaal zijn teruggekeerd, aldus de onderzoekers.

Het kabinet vindt dit een belangrijke constatering. Illegale terugkeer van een persoon wiens Nederlandse nationaliteit is ingetrokken, kan niet in alle gevallen worden voorkomen. Desalniettemin dient al het mogelijke te worden gedaan om een dergelijke feitelijke terugkeer naar Nederland te voorkomen. Naast artikel 14, vierde lid, RWN heeft Nederland meer maatregelen getroffen om te voorkomen dat uitreizigers onopgemerkt en illegaal kunnen terugkeren.¹² Zo zijn alle onderkende uitreizigers internationaal gesignaleerd. Personen in de regio zijn 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); politie en de Koninklijke Marechaussee kunnen hen detecteren wanneer het OPS bij het controleren van paspoorten wordt geraadpleegd. Wanneer een persoon bij verlies of verloop van het paspoort een nieuw paspoort aanvraagt, wordt het Register Paspoortsignalering (RPS) geraadpleegd, waardoor personen met een paspoortmaatregel gedetecteerd kunnen worden. Onze inlichtingendiensten zijn bovendien alert en werken internationaal samen. Artikel 14, vierde lid, RWN maakt aldus deel uit van een breed palet aan maatregelen die zijn getroffen om (illegale) terugkeer te detecteren en te bemoeilijken.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 519.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 520.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 528.

Tot slot merken de onderzoekers in hun rapport op dat op basis van hun onderzoek geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of door invoering van het huidige artikel 14, vierde lid, RWN de dreiging van terroristische activiteiten op Nederlands grondgebied door Nederlandse leden van jihadistische organisaties is verminderd en daarmee de nationale veiligheid is vergroot.

Ondanks dat de onderzoekers geen uitspraken (kunnen) doen over het vergroten van de nationale veiligheid, vindt het kabinet dat intrekking van het Nederlanderschap van personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie bijdraagt aan de bescherming van de nationale veiligheid van het Koninkrijk. De intrekking van het Nederlanderschap, tezamen met de gelijktijdige ongewenstverklaring, verhindert namelijk de legale terugkeer van uitreizigers naar het Koninkrijk en bemoeilijkt de feitelijke, illegale terugkeer.

Conclusie

De dreiging die uitgaat van uitreizigers die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie is potentieel groot. Zij hebben door zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie blijk gegeven van een gewelddadig en ideologisch gedreven streven naar de verwezenlijking van hun idealen, waarbij zij zich afkeren van de normen en waarden van onze democratische rechtsstaat. Terugkeer van deze personen naar het Koninkrijk vormt een bedreiging voor de nationale veiligheid en moet, waar mogelijk, dan ook worden voorkomen.

Artikel 14, vierde lid, RWN levert een waardevolle bijdrage aan de bescherming van de nationale veiligheid. Gelet hierop, alsmede gelet op de door de Tweede Kamer aangenomen motie Yesilgöz-Zegerius/Van Toorenborg¹³ en de positieve conclusie van de CTIVD over het handelen van de AIVD¹⁴, is het kabinet voornemens een wetsvoorstel in te dienen dat ziet op het laten vervallen van de voor artikel 14, vierde lid, RWN geldende horizonbepaling.¹⁵ Hierdoor zal de regeling tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid niet per 1 maart 2022 vervallen, maar een vaste plek krijgen binnen het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme.

Tot slot reageren wij op het verzoek van het lid Van Toorenborg (CDA), gedaan tijdens het AO Terrorismebestrijding van 29 januari jl., of het criterium voor intrekking van het Nederlanderschap kan worden versoepeld. Wij hebben gezien of er aanleiding is om de voorwaarden aan te passen. Het onderhavige evaluatierapport biedt geen aanknopingspunten die tot de conclusie zouden moeten leiden dat een versoepeling van het criterium voor intrekking van het Nederlanderschap in de rede ligt. Ook anderszins zien wij op dit moment geen aanleiding om de voorwaarden voor toepassing van artikel 14, vierde lid, RWN te wijzigen. Wij houden uiteraard continu aandacht voor de effectieve uitvoering van deze bepaling, nu en in de toekomst.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

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

¹³ Kamerstukken II, 2020/21, 29 754, nr. 578.

¹⁴ Zie voetnoot 8.

¹⁵ Deze horizonbepaling is opgenomen naar aanleiding van het amendement Recourt, Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 24.