

Vergaderjaar 2021–2022

35 934 (R2158)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, alsmede 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)

C

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

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

1. Inleiding

De leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben op basis hiervan een aantal vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het gewijzigd voorstel van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en van de wijzigingen die dat wetsvoorstel heeft ondergaan naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer. Deze leden stellen met instemming vast dat de tijdelijke bevoegdheid in dit wetsvoorstel niet permanent wordt gemaakt maar verlengd, dat de bevoegdheid zich slechts nog uitstrekt over meerderjarigen en dat een vorm van toezicht op de uitoefening van de bevoegdheid behouden blijft. Desalniettemin geeft het wetsvoorstel deze leden aanleiding tot het stellen van de volgende vragen.

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (FVD).

2. Nut en noodzaak

De geschiedenis leert dat tijdelijke wetgeving, met name die ter bestrijding van terrorisme, vaak niet wordt teruggenomen op het moment dat de dreiging is verminderd. Een crisisnorm is dan een permanente norm geworden. Tijdelijke inperkingen van burgerlijke vrijheden zijn dan permanente inperkingen geworden. Waarom kiest de regering er niet voor om deze wet te laten vervallen en een scenario te ontwikkelen om als de crisissituatie zich in de toekomst weer voordoet, eerst dan snel democratisch gelegitimeerd vrijheidsbeperkende maatregelen in te voeren, zo vragen de leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA**.

Hierbij achten de aan het woord zijnde leden het relevant dat uit de WODC-evaluatie geen duidelijke onderbouwing blijkt voor het verlengen van het voorstel. Er kan enkel geconcludeerd worden dat de tijdelijke wet het legaal inreizen van degenen op wie de maatregel is toegepast heeft voorkomen – hetgeen te verwachten is, gezien dat het directe juridische gevolg van de maatregel is. Of het ook bredere gevolgen heeft gehad voor de doelstellingen van het voorstel is niet na te gaan. In het kader van aandacht voor wetgevingskwaliteit achten de leden dit zeer problematisch. Een wet die geformuleerd is op basis van onbewijsbare vermoedde effecten wordt nu op basis van diezelfde vermoedens verlengd. Kan de regering hier nader op reflecteren? Onderschrijft de regering dat moeilijk toetsbare doelstellingen de zowel waarde van evaluaties als de inhoud van het politieke debat ondermijnen? Was er een manier geweest om de doelstellingen van het voorstel beter meetbaar te formuleren? Beoogt de regering dit in de toekomst beter te doen, en hoe?

Voorts vragen deze Leden zich af wat thans de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel is en in wat voor situaties deze bevoegdheid gebruikt kan worden. Zo stelt de regering dat het intrekken van Nederlanderschap alleen zal plaatsvinden als er geen mogelijkheid bestaat dat de betrokkene een risico kan vormen voor een ander land, als het een situatie betreft waar de inzet van strafrechtelijke middelen onvoldoende effectief zal zijn én er geen sprake is van het risico dat de betrokkene vervolging en berechting compleet zal ontlopen. Kan de regering een uitgewerkt voorbeeld geven waarin aan al deze criteria is voldaan?

Kan de regering ten slotte een overzicht geven van de mogelijke negatieve gevolgen van dit wetsvoorstel, en inzicht geven in hoe deze mogelijkheden zijn meegewogen in de beslissing tot verlenging? Kan de regering hierin specifiek aandacht besteden aan (1) mogelijke effecten op veiligheid van andere landen en (2) het risico dat uitreizigers nog verder radicaliseren en Nederland door gelimiteerde vervolgingsmogelijkheden grip op de situatie verder verliezen?

De leden van de **D66**-fractie hebben grote vraagtekens bij het nut, de noodzaak en de proportionaliteit van het wetsvoorstel in het licht van de constatering van de AIVD dat het intrekken van het Nederlanderschap de bedreiging die uitreizigers vormen voor de nationale veiligheid niet wegneemt² en de constatering dat het evaluatieonderzoek geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of «de dreiging van terroristische activiteiten op Nederlands grondgebied door Nederlandse leden van jihadistische organisaties is verminderd en daarmee de nationale

² Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, 29 april 2020, *Toezicht-rapport: Over het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid* (nr. 68), <https://www.ctivd.nl/onderzoeken/aivd-mivd-intrekking-nederlanderschap/documenten/rapporten/2020/06/16/index>.

veiligheid is vergroot»³? Graag verzoeken deze leden een reactie hierop van de regering.

De Raad van State stelde al vraagtekens bij de onderbouwing van de noodzaak om de intrekingsbevoegdheid van artikel 14 lid 4 RWN een permanent karakter te geven. In de consultatiereacties kwam dit bij herhaling terug en de Tweede Kamer heeft het punt onderstreept door opnieuw een periode van vijf jaar te verbinden aan deze bevoegdheid. De Minister gaf dat amendement de appreciatie «oordeel Kamer» mee, terwijl permanentmaking de uitdrukkelijke inzet van het wetsvoorstel was. Kan de regering dat toelichten? En mocht dit wetsvoorstel worden aanvaard, op welke wijze denkt de regering de komende vijf jaar dan de noodzaak van een permanent karakter van artikel 14 lid 4 RWN alsnog te kunnen onderbouwen, zo vragen de leden van de fractie van de **ChristenUnie**.

Voorts merken de aan het woord zijnde leden op dat het invoeren van de bevoegdheid destijds ingegeven was door de situatie van dat moment, gekenmerkt door territoriale expansie van met name IS en het fenomeen van de uitreizigers. De regering heeft in de parlementaire behandeling tot nu toe niet bestreden dat de situatie anno 2022 op die punten heel anders is dan die in 2017. Vanwaar dan toch de wens tot verlenging van – en eigenlijk zelfs tot het geven van een permanent karakter aan – de bevoegdheid van artikel 14 lid 4 RWN? De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn door de eerdere argumentatie op dit punt nog niet overtuigd, met name gelet op het ingrijpende karakter van de bevoegdheid en de (rechts)gevolgen ervan.

3. Intrekken Nederlandschap

Met de inwerkingtreding van deze wet in 2017 werd getracht een (deel)oplossing te geven voor de toen actueel geworden dreiging die van terugkerende jihadisten uit zou kunnen gaan. In hoeverre is deze vrees waarheid geworden, zo vragen de leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA**. In hoeveel gevallen is het Nederlandschap niet ingetrokken daar waar dat wel geëigend zou zijn geweest maar niet kon omdat de terugkeerder geen tweede nationaliteit bezat? Heeft de dreiging zich in deze gevallen wel gerealiseerd? En welke maatregelen zijn voor deze gevallen genomen om Nederland te beschermen tegen een terroristische aanslag sinds het WODC onderzoek?

De leden van de **D66**-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe vaak het Nederlandschap op grond van art 14 Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN) de afgelopen jaren is ingetrokken bij Nederlanders met een dubbele nationaliteit nadat zij zich in het buitenland aan misdrijven hebben schuldig gemaakt die vermeld worden in lid 2 van de wet.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of de regering kan aangeven welke middelen er worden ingezet om de (legale) terugkeer van Nederlandse uitreizigers te verhinderen of bemoeilijken? Hoe kan worden vastgesteld of het intrekken van het Nederlandschap een illegale terugkeer kan voorkomen? Hoe wordt de (legale) terugkeer verhinderd van een uitreiziger die zich aansluit bij een terroristische organisatie in het buitenland en enkel de Nederlandse nationaliteit bezit? Kan de regering uitleggen waarom deze middelen ontoereikend zijn wanneer het een uitreiziger met een dubbele nationaliteit betreft?

³ V. Bex-Reimert et al., 10 juli 2020, *Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2488>.

De wijze waarop de conclusies van het WODC rapport lijken te zijn benut ten faveure van het indienen van dit wetsvoorstel verrast de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Zou het niet veel realistischer zijn geweest, zo vragen zij de regering, om te stellen dat er eigenlijk nog veel te weinig ervaring met deze intrekingsbevoegdheid is opgedaan om daaraan vergaande conclusies te verbinden en dat het antwoord op de vraag of de nationale veiligheid gediend is met deze bevoegdheid van heel andere factoren afhangt dan de enkele constatering dat geen van de door intrekingsbesluiten getroffen personen zich voor zover bekend nu in ons land bevindt? Welke concrete aanknopingspunten ziet de regering in de WODC-rapportage om tot een breder onderbouwd positief oordeel over dit wetsvoorstel te komen?

In de brief van 15 november 2020 aan de CTIVD gaat de regering, reagerend op een brief van de CTIVD van 2 november 2020, in op het standpunt van de CTIVD dat er een hiaat ontstaat in het toezicht. De regering ontkent dat en stelt dat *«élk besluit tot intrekking, zonder uitzondering, volledig en zonder terughoudendheid getoetst [wordt] door de bestuursrechter. Deze rechterlijke toetsing vindt ook plaats als een betrokkene zelf geen beroep instelt.»* Doelt de regering hier op de procedure ex artikel 22a lid 3 jo. lid 5 RWN, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie.

In diezelfde brief stelt de regering dat het regelmatig voorkomt dat de rechter inzage krijgt in de stukken die ten grondslag liggen aan het ambtsbericht waarop het intrekingsbesluit is gebaseerd. Kan de regering concreet maken hoe vaak zich echter de situatie heeft voorgedaan dat de rechter die onderliggende stukken nu juist niet kon inzien, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van toestemming ex artikel 8:29 Algemene wet bestuursrecht?

Ter illustratie verwijzen de leden van de ChristenUnie-fractie naar een reeks uitspraken van de Rechtbank Den Haag van 11 augustus 2020 waar deze situatie zich telkens voordeed, waaronder ECLI:NL:RBDHA:2020:7791. Hoe taxeert de regering de mate van rechtsbescherming tegen een ingrijpend besluit als dat van intrekking van het Nederlanderschap als de rechter niet anders kan dan uitgaan van de juistheid van de inhoud van het ambtsbericht (rechtsoverweging 4.3.2. van de aangehaalde uitspraak)? En hoe taxeert de regering de volledigheid en indringendheid van de toetsing als de rechter in de aangehaalde uitspraak op het punt van het intrekingsbesluit slechts oordeelt dat de Minister daartoe bevoegd was (rechtsoverweging 4.4.4)?

De Nederlandse orde van advocaten wees erop dat in slechts 9 van 15 gevallen beslissingen van de Minister om toepassing te geven aan artikel 14 lid 4 RWN na rechterlijke toetsing in stand gebleven zijn. Het WODC rapporteerde over 21 intrekingsbeslissingen, waarvan er twee vernietigd zijn en vijf door de Staatssecretaris ingetrokken. De regering lijkt in de parlementaire behandeling uit te gaan van nog andere cijfers. Is het mogelijk hierin een actueel en helder beeld te verschaffen en met name te duiden wat de motivering van de rechter was om in een aantal gevallen het beroep gegrond te verklaren of de motivering van de Staatssecretaris om de beslissing in te trekken, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

In een recente uitspraak (19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:149) in een intrekingszaak oordeelt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State onder meer – verkort weergegeven – dat de Staatssecretaris *«zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de banden van [appellant] met de Nederlandse samenleving in ernstige mate gerelativeerd moeten worden als gevolg van zijn gedragingen. Door zich aan te sluiten bij HTS, heeft [appellant] zich immers afgekeerd van de Nederlandse samenleving.»* Het betreft in dit geval een in Nederland geboren en

getogen man die van rechtswege ook de Turkse nationaliteit heeft. Hoezeer deze leden de redenering van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook begrijpen, het laat zich raden dat die redenering nog veel nadrukkelijker geldt waar het gaat om het land van de tweede nationaliteit. Welk perspectief resteert betrokkenen in zo'n geval, zo vragen deze leden de regering en hoe verhoudt dat perspectief zich tot basale mensenrechten?

4. Ongewenstverklaring

De leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA** vragen in hoeveel van de 24 gevallen naast (de poging tot) ontneming van de nationaliteit gevallen tevens de bestuursrechtelijke maatregel van de ongewenstverklaring is opgelegd? Op welke wijze is de rechtsbescherming tegen deze maatregel feitelijk mogelijk? Is het feitelijk mogelijk dit besluit kenbaar te maken? En als het kenbaar is geworden, is het feitelijk mogelijk een zorgvuldige procedure op bezwaar en beroep te voeren?

Waar het gaat om het niet doorkruisen van de mogelijkheden van strafrechtelijke vervolging heeft de regering bij herhaling gewezen op de mogelijkheid van (tijdelijke) opheffing van de ongewenstverklaring. Het Openbaar Ministerie heeft gemotiveerd aangegeven dat en waarom dat slechts een mogelijkheid van beperkte betekenis is. In reactie daarop lijkt de regering slechts de eigen stelling te herhalen, bijvoorbeeld in de brief van 23 december 2021. Is het mogelijk die stelling nader te onderbouwen, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie.

5. Rechtsbescherming en vervolging

Met de intrekking van het Nederlanderschap verliest een individu zijn mogelijkheid tot uitoefening van onder andere burgerlijke, politieke en economische rechten. In het adviesrapport van de Raad van State bij dit wetsvoorstel van 2015 was reeds gewezen op de gebrekkige mogelijkheden tot rechtsbescherming voor de betrokkene. Hoe waardeert de regering de rechtsbescherming op grond van de 24 gevallen waarbij tot op heden het Nederlanderschap is ontnomen? Van de 24 gevallen zijn er 7 waar de Minister of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het besluit tot ontnemen van het Nederlanderschap heeft ingetrokken dan wel vernietigd omdat er niet genoeg (recent) bewijs was dat de verdachten daadwerkelijk betrokken waren bij een terroristische organisatie. De leden van de **PvdA**- en **GroenLinks**-fracties achten dit een significant aantal gezien de ingrijpende implicaties van de maatregel. Welke lessen zijn er getrokken uit deze gevallen?

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA hechten waarde aan het advies van het Openbaar Ministerie waarin wordt gesteld dat effectieve vervolging en berechting alleen kan plaatsvinden als de betrokkene naar Nederland kan worden gebracht. De regering stelt hierover dat het Openbaar Ministerie zal worden «geraadpleegd» in het proces van voorgenomen intrekking en dat van geval tot geval zal worden bepaald of het belang van strafrechtelijke vervolging opweegt tegen nationale veiligheid. Kan de regering meer inzicht geven in het afwegingskader dat wordt gehanteerd in het geval aan het advies van het Openbaar Ministerie wordt voorbijgegaan? Kan de regering nader toelichten waarom er in de overgrote meerderheid van de gevallen – ten tijde van het WODC-onderzoek zelfs alle gevallen – van negatieve adviezen van het Openbaar Ministerie wordt afgeweken? Kan de regering bevestigen dat het berechten van een eigen staatsburger op een verdenking van een strafbaar feit een van de uitgangspunten van een rechtsstaat is en dat het (feitelijke) onmogelijk maken van berechting onwenselijk is?

In de memorie van toelichting lezen de **D66**-fractieleden dat volgens het Openbaar Ministerie effectieve vervolging alleen kan plaatsvinden als een betrokkene Nederland wordt over- of uitgeleverd en dat dit door de intrekking van het Nederlanderschap onmogelijk wordt gemaakt. Kan de regering toelichten hoe het intrekken van het Nederlanderschap de strafrechtelijke vervolging van een uitreiziger beïnvloedt? Is de regering het met de leden van de fractie eens dat uitreizigers bestraft dienen te worden, en dat het intrekken van het Nederlanderschap strafrechtelijke vervolging bemoeilijkt?

Kan de regering toelichten hoe een uitreiziger wordt geïnformeerd over het besluit om zijn Nederlanderschap in te trekken? Welke mogelijkheden zijn er tot bezwaar en beroep? Hoeveel uitreizigers hebben sinds de inwerkingtreding gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot bezwaar en beroep?

In geen enkel geval is tot nu toe het advies van het Openbaar Ministerie over een voorgenomen intrekkingbesluit gevolgd. Kan de regering concreet aangeven waar dit aan lag en – dus – onder welke omstandigheden deze adviezen wél zouden zijn gevolgd, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Op welke wijze vindt hierover overleg plaats met het Openbaar Ministerie, als verantwoordelijke voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde?

6. Instrumentarium

De Raad van State stelt in haar advies dat het strafrechtelijk terrorismebestrijding instrumentarium in de afgelopen vijf jaar significant uitgebreid is. De regering geeft in haar reactie aan dat dit geen verandering brengt in de noodzaak voor de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. Worden de bredere strafrechtelijke bevoegdheden echter wel meegenomen in de overweging in individuele zaken om wel of niet over te gaan tot intrekking van het Nederlanderschap? Op welke manier, zo vragen de leden van de **GroenLinks**- en **PvdA**-fracties.

7. Toezicht

Toezicht op de uitoefening van een ministeriële bevoegdheid betreffende intrekking van het Nederlanderschap door een commissie die is ingesteld om toezicht te houden op het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten maakt een wat geforceerde indruk. Heeft de regering in de afgelopen vijf jaar alternatieven overwogen om dit toezicht vorm en inhoud te geven? Graag vernemen deze leden van de **ChristenUnie**-fractie daarover meer.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag. Onder voorbehoud dat deze antwoorden de Kamer uiterlijk 18 februari 2022 bereiken zal de plenaire behandeling plaatsvinden op 22 februari 2022.

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

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