

Vergaderjaar 2020–2021

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 618

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2021

Tijdens het mondelinge vragenuur van 8 juni jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 85, Mondelinge Vragenuur) heeft de Minister van Justitie en Veiligheid aan uw Kamer toegezegd, in aanloop naar het debat over de repatriëring van een uitreizigster, een brief te zullen versturen waarin een uiteenzetting zal worden gegeven over onder meer de aanpak van geradicaliseerde (ex-) gedetineerden, de beletselen om te komen tot (een vorm van) internationale berechting van uitreizigers en de gevolgen voor de nationale veiligheid van al dan niet repatriëren van (minderjarige kinderen van) uitreizigers. Met deze brief doen wij, mede namens de Minister-President, de Minister van Defensie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming, die toezegging gestand. Uw Kamer heeft de Minister van Justitie en Veiligheid na afloop van het mondelinge vragenuur aanvullende vragen toegestuurd die eveneens in onderhavige brief zullen worden beantwoord. Deze vragen zagen onder andere op het kabinetsbesluit een uitreizigster ter berechting naar Nederland over te brengen, de precedentwerking daarvan, alsmede de implicaties voor de nationale veiligheid, de strafrechtelijke aanpak (waaronder de gevolgen van straffeloosheid), het beleid van andere landen en de situatie van de kinderen van uitreizigers.

Dreiging uitreizigers voor de nationale veiligheid

Tijdens het mondelinge vragenuur vroeg uw Kamer naar de veiligheidsimplicaties van het al dan niet terughalen van uitreizigers uit opvangkampen in Syrië. Hierop is eerder ingegaan in analyse van de NCTV die in december 2018 met uw Kamer is gedeeld.¹ Deze analyse geeft behoudens een aantal ontwikkelingen die hieronder worden beschreven nog steeds een accuraat beeld van de dreiging van uitreizigers voor de nationale veiligheid. Tijdens een rondetafelgesprek op woensdag 16 juni jl. met de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid hebben vertegenwoor-

¹ Bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 483.

digers van de AIVD en NCTV (in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Openbaar Ministerie) een toelichting gegeven op de dreiging van Syriëgangsters voor de nationale veiligheid.²

Zolang uitreizigers zich buiten Nederland bevinden, vormen zij geen directe dreiging voor de nationale veiligheid. Zij kunnen wel een dreiging vormen voor Nederlandse belangen in het buitenland. Tegelijkertijd is het waarschijnlijk dat een deel van de Nederlandse uitreizigers op termijn terugkeert naar Nederland. Het gros van de uitreizigers heeft de Nederlandse nationaliteit en heeft recht op toegang tot Nederland. De AIVD houdt er nadrukkelijk rekening mee dat de bewegingsvrijheid van de uitreizigers die nu in Syrisch-Koerdische opvangkampen zitten op middellange termijn zal toenemen. De mogelijkheid bestaat dat de Koerdische autoriteiten op enig moment vrouwelijke uitreizigers gaan vrijlaten uit de opvangkampen. Ook zijn er sinds medio 2019 met enige regelmaat berichten over ontsnappingen uit opvangkampen in Syrië.³ Dat personen kunnen ontsnappen uit de opvangkampen in Syrië is altijd een realistisch scenario geweest. Het kabinet doet geen uitspraken over de werkwijze en het zicht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten aanzien van deze ontsnappingen. Een deel van de (ontsnapte) vrouwen zal waarschijnlijk de wens hebben om terug te keren, een deel zal zich waarschijnlijk vestigen in de regio – en kan zich mogelijk opnieuw aansluiten bij terroristische groeperingen.

Risico's en dreiging

De risico's rondom de terugkeer van uitreizigers naar Nederland zijn meerdere malen beschreven in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN). DTN 53 uit oktober 2020 stelt dat van terugkeerders een potentiële dreiging uitgaat vanwege het lange verblijf bij terroristische groepen, de strijdervaring, het meemaken en toepassen van excessief geweld en de langdurige onderdompeling in de gewelddadige jihadistische ideologie.⁴ Er zijn ook risico's voor de (nationale) veiligheid indien Nederlandse uitreizigers in detentie of opvangkampen in Noordoost-Syrië blijven. Zoals ook hierboven aangegeven kunnen zij op termijn vrijkomen of ontsnappen en zich aansluiten bij terroristische groepen. Het zicht op hun handelingen is dan mogelijk beperkt(er). Vrijgekomen uitreizigers zouden bovendien (onder de radar) kunnen terugkeren naar Nederland. Dit laatste heeft zich – voor zover bekend – nog niet voorgedaan.

De AIVD gaat ervan uit dat elke uitreiziger potentieel een dreiging vormt en maakt per uitreiziger een individuele dreigingsinschatting. Voor de dreiging zijn persoonlijke factoren, zoals bijvoorbeeld de duur van de strijdervaring en de mate van contacten met andere jihadisten, van belang. Daarnaast zijn het zicht op een uitreiziger en de mate van controle van een uitreiziger belangrijke elementen. De bewegingsvrijheid die uitreizigers hebben, is een belangrijk element dat de mate van dreiging beïnvloedt. Als er sprake is van vrijheidsbeperking wordt de dreiging lager ingeschat. De nabijheid tot Nederland is een ander element dat meespeelt.

² Ten behoeve van het rondetafelgesprek zijn door de AIVD de NCTV en BZ en het OM position papers beschikbaar gesteld.

³ Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2807 en Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 647.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 560. DTN 53 stelt dat het ook goed mogelijk is dat een deel van de terugkeerders gedesillusioneerd is geraakt in ISIS en zich afkeert van de jihadistische beweging. Daarnaast zijn terugkeerders slechts in zeer geringe mate betrokken geweest bij jihadistische aanslagen in Europa in de afgelopen jaren.

De AIVD geeft in algemene zin aan dat mannelijke uitreizigers een grotere dreiging vormen dan vrouwelijke uitreizigers, omdat het voeren van een militaire strijd – waaronder ook het plegen van aanslagen – in de jihadistische ideologie voornamelijk is voorbehouden aan mannen.⁵ Zowel mannelijke als vrouwelijke uitreizigers kunnen ook op een niet-gewelddadige wijze bijdragen aan de jihadistische dreiging, door activiteiten te ontplooiën zoals kennisverdieping, verspreiding en vervaardiging van propaganda, het verbinden van jihadistische netwerken en fondsenwerving.

Maatregelen om de dreiging te mitigeren

Het kabinet heeft maatregelen getroffen om het risico van onopgemerkte terugkeer van uitreizigers naar Nederland te minimaliseren. Onderkende uitreizigers staan internationaal strafrechtelijk gesignaleerd ter fine van uitlevering aan Nederland en hun paspoorten zijn gesignaleerd en ongeldig verklaard. Hoewel deze maatregelen erop gericht zijn om het «onder de radar» terugkeren van uitreizigers te voorkomen, kan dit niet worden uitgesloten. Indien dit voorkomt houdt de AIVD rekening met het scenario dat zij dit doen om bijvoorbeeld een aanslag te plegen. Mede daarom blijft de AIVD deze uitreizigers onderzoeken zolang zij een dreiging vormen. Zodra onderkend wordt dat een van de uitreizigers onder de radar naar Nederland of elders in Europa wil reizen, worden hier maatregelen tegen getroffen.

Indien uitreizigers zich melden met een consulaire hulpvraag bij een Nederlandse ambassade of consulaat in de regio, worden zij – mits zij de Nederlandse nationaliteit bezitten en niet vervolgd worden in het betreffende land – onder begeleiding van de Koninklijke Marechaussee teruggebracht naar Nederland ter fine van strafvervolging.⁶ Indien uitreizigers (en hun kinderen) terugkeren naar Nederland (op eigen initiatief of door repatriëring), dan worden deze uitreizigers aangehouden en bij voldoende bewijs vervolgd. Daarmee is het strafrechtelijk instrumentarium inzetbaar ten behoeve van zicht en controle.

In het geval van terugkeer naar Nederland is er in beginsel in verschillende fasen en vanuit verschillende kaders sprake van toezicht. In dit toezicht is zowel tijdens detentie als na detentie voorzien. Na detentie bieden voorwaardelijke (strafrechtelijke) kaders of (bestuurlijke) maatregelen mogelijkheden voor toezicht. Daarnaast kunnen personen besproken worden in lokale multidisciplinaire casusoverleggen onder regie van de gemeenten. Daarnaast is er altijd een rol voor de inlichtingendienst als er sprake kan zijn van een dreiging. Politie en het Openbaar Ministerie (OM) hebben een rol als er sprake is van een verdenking van nieuwe strafbare feiten.

Gevolgen straffeloosheid voor (strafrechtelijk) toezichtskader

Het kabinet heeft steeds gezegd er groot belang aan te hechten dat uitreizigers die verdacht worden van terroristische misdrijven worden berecht. Gezien de door het Openbaar Ministerie uitgevaardigde aanhoudingsbevelen en de bevelen gevangenneming van de rechtbank Rotterdam, is eveneens aangegeven dat het kabinet eraan hecht dat dit in

⁵ Position paper AIVD t.b.v. rondetafelgesprek Dreiging van Syriëgangers voor de nationale veiligheid d.d. 16 juni 2021.

⁶ Zoals ook vermeld in beantwoording op de Kamervragen van leden Van der Werf en Sjoerdsma (D66) van 10 juni 2021 (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2807).

deze specifieke casus in Nederland gebeurt.⁷ Het kabinet wil hiermee voorkomen dat verdachten van terroristische misdrijven straffeloos blijven.

De mogelijkheid dat de rechtbank bij uitblijvende repatriëring ter berechting in Nederland, strafzaken tegen uitreizigers beëindigd verklaart, is met het verstrijken van de tijd steeds reëler geworden. Indien een strafzaak is beëindigd, kunnen de uitreizigers voor wie dit geldt na hun eventuele terugkeer naar Nederland in beginsel niet meer strafrechtelijk worden vervolgd voor de strafbare feiten die door het OM waren tenlastegelegd in de beëindigde strafzaak. Zonder strafrechtelijke vervolging komen ook mogelijke (strafrechtelijke) toezichtskaders te vervallen die door de rechter kunnen worden opgelegd. Daarbij valt te denken aan toezichtsmogelijkheden op grond van de Wet Langdurig Toezicht, bijzondere voorwaarden verbonden aan een (deels) voorwaardelijke straf of voorwaarden verbonden aan een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Indien dergelijke (strafrechtelijke) toezichtskaders ontbreken worden de mogelijkheden om de dreiging die van een uitreiziger uit kan gaan te mitigeren, ernstig beperkt. Bovendien blijft ook de maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap in geval van straffeloosheid buiten beeld, aangezien er sprake dient te zijn van een onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf (en de betrokkene een tweede nationaliteit moet hebben).

Conclusie

Al met al is het inschatten van de mogelijke dreiging die uitgaat van uitreizigers, inclusief vrouwen in de kampen (en hun minderjarige kinderen⁸), een complex vraagstuk. Overwegingen ten aanzien van potentiële dreigingen op de korte en langere termijn dienen zorgvuldig afgewogen te worden. De AIVD maakt per uitreiziger een individuele dreigingsinschatting.

Bij de afweging om al dan niet tot repatriëring over te gaan dienen individuele omstandigheden leidend te zijn. Dit is altijd maatwerk, waarbij naast de dreiging bijvoorbeeld het risico op straffeloosheid een rol speelt. Bovendien weegt het kabinet ook altijd de veiligheid in het gebied, de veiligheid van betrokkene(n) en de internationale betrekkingen mee.

Aantallen vrouwelijke uitreizigers

Uw Kamer vroeg inzicht te geven in de aantallen vrouwelijke uitreizigers die zich in dezelfde situatie vinden als de uitreiziger die op 5 juni 2021 ter berechting werd overgebracht naar Nederland. In onderstaande tabel zijn de cijfers opgenomen zoals die gelden op peildatum 1 juni 2021.⁹ De getallen zijn afzonderlijk van elkaar, per categorie, afgerond, waardoor het kan voorkomen dat de som van die afzonderlijke getallen niet overeenkomt met het totaal.

⁷ Kamerstuk 29 754, nr. 550.

⁸ Ten aanzien van de minderjarigen is een aparte passage ingevoegd onder in deze brief.

⁹ www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/dreiging/uitreizigers-en-terugkeerders.

Overzicht aantallen uitreizigers

Onderkende uitreizigers	305
Gesneuveld	105
Teruggekeerd uit strijdgebied	65
In Syrië	110
In Turkije	25
Elders	5

Volwassen uitreizigers in Syrië

Vrouwen in kampen	30
Mannen in Koerdische detentiecentra	15
Bij jihadistische groeperingen in NW Syrië	30
Elders in Syrië	35

Aantal kinderen met een Nederlandse link

In Syrisch-Koerdische vluchtelingen kampen	75
Bij jihadistische groeperingen in NW Syrië	65
Elders in Syrië	30
In Turkije	55

Er zijn circa 15 vrouwen ontsnapt uit de opvangkampen.

Berechting in de regio

Het kabinet hecht er groot belang aan dat Nederlandse uitreizigers die verdacht worden van terroristische misdrijven worden berecht. Nederland pleit in internationaal verband voor de vervolging en berechting van ISIS-strijders. Daarbij wordt gekeken naar mogelijkheden van berechting in Nederland, maar ook van berechting in de regio.¹⁰ Er moet dus worden gekeken naar alle mogelijke opties om straffeloosheid te voorkomen. De belangrijkste criteria zijn dat dit wel op een veilige en verantwoorde manier moet kunnen en moet voldoen aan de internationale standaarden.

Het kabinet zet – indachtig de moties van het voormalig lid Van Helvert c.s. over de bestrijding van ISIS¹¹, de motie van het voormalig lid Voordewind c.s. over de erkenning van genocide door ISIS¹² en de motie van voormalig lid Karabulut en lid Ploumen over het nemen van initiatieven opdat van genocide verdachte IS-strijders wel worden vervolgd¹³ – onverminderd in op het voorkomen van straffeloosheid voor de misdaden begaan door ISIS in internationaal verband. Pas na berechting kan er sprake zijn van gerechtigheid voor alle slachtoffers die ISIS in de loop der jaren heeft gemaakt, waaronder de Jezidi's.

Zoals aan uw Kamer gemeld, zet het kabinet zich in voor berechting van ISIS-misdadigers via het Internationaal Strafhof of anders een speciaal hiervoor opgericht internationaal tribunaal. Nederland heeft zich hier ook

¹⁰ Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 600.

¹¹ Kamerstuk 34 775 V, nr. 20.

¹² Kamerstuk 32 623, nr. 193.

¹³ Kamerstuk 34 775 V, nr. 60.

in verschillende internationale fora expliciet hard voor gemaakt, en in New York verschillende pogingen ondernomen om steun te vergaren onder VN Veiligheidsraad-leden voor internationale berechting. De weg naar het Internationaal Strafhof is echter afgesloten, omdat Irak noch Syrië de rechtsmacht van het Strafhof hebben aanvaard en doorverwijzing van de situatie in Syrië door de VN-Veiligheidsraad op veto's van China en Rusland is gestuit, met als reden dat doorverwijzing het vinden van een politieke oplossing voor het conflict in Syrië in de weg zou staan. Ook is bezien of de oprichting van een ad-hoctribunaal, om berechting in de regio mogelijk te maken, een optie zou kunnen zijn, maar in afwezigheid van een mandaat van de VN Veiligheidsraad en instemming van Syrië en/of Irak is ook dat berechtingsspoor feitelijk geblokkeerd.

Nederland heeft daarom in samenwerking met enkele Europese partners onderzocht of er ook andere berechtingssporen bewandeld zouden kunnen worden, zoals berechting door de Syrische-Koerden en berechting in Irak.

Berechting van ISIS-strijders door de Syrische-Koerden stuit op vele politieke en juridische obstakels. Zo stelde de Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA) reeds in zijn advies¹⁴ dat het oprichten van een tribunaal in Noordoost Syrië op gespannen voet staat met het non-interventiebeginsel en de soevereiniteit van Syrië. Hoewel de kabinetsreactie¹⁵ op dit advies stelt dat nuancering van een dergelijke conclusie mogelijk is, stuiten samenwerking met de Syrische Koerden als niet-statelijke actor bij de inrichting van berechting ter plaatse – al dan niet onder internationaal toezicht – en eventuele steun aan detentiefaciliteiten op vergelijkbare bezwaren. De in de Kamerbrieven van 16 december 2019¹⁶ en die van 31 maart 2020¹⁷ gemelde bezwaren ten aanzien van het niet voldoen aan mensenrechtenstandaarden en onzekerheid over de duurzaamheid van het gezag van de SDF, blijven daarnaast ook gelden en worden gedeeld door onze Europese partners.

Het kabinet verkent samen met een aantal gelijkgezinde Europese landen, de zogenaamde CORE7 (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) sinds enige tijd de mogelijkheid om ISIS-strijders in en door Irak te laten berechten. Daartoe zijn verschillende overleggen gevoerd en heeft voormalig Minister van Buitenlandse Zaken Blok hierover op 19 mei jl. met de Iraakse Minister van Buitenlandse Zaken Fouad Hussein gesproken. Het Iraakse standpunt omtrent berechting is tot dusver echter onveranderd: ISIS-strijders worden berecht naar het Iraakse rechtssysteem, dat voorziet in de mogelijkheid tot de doodstraf, en consulaire bijstand zou niet worden toegestaan. Bovendien wenst Irak alleen ISIS-strijders te berechten die misdaden in Irak hebben begaan. Volgens Nederland en andere Europese landen voldoet het Iraakse rechtssysteem op dit moment niet aan internationale juridische standaarden; het recht op een eerlijk proces kan dan ook niet worden gegarandeerd. Desondanks blijft het kabinet samen met de CORE7 in gesprek met Irak om te bezien of berechting in Irak conform internationale standaarden toch tot de mogelijkheden zou kunnen behoren, maar overeenstemming hierover is niet op korte termijn te verwachten.

Zolang er nog geen sprake is van berechting, is het belangrijk dat bewijsmateriaal wordt veiliggesteld. Nederland steunt dan ook de mechanismes die hiertoe voor Syrië en Irak zijn opgericht, het Interna-

¹⁴ Kamerstuk 27 925, nr. 657.

¹⁵ Kamerstuk 27 925, nr. 658.

¹⁶ Kamerstuk 27 925, nr. 688.

¹⁷ Kamerstuk 27 925, nr. 708.

tional Impartial and Independent Mechanism (IIIM) en het United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL (UNITAD).

Strafzaken

Uw Kamer heeft meerdere inhoudelijke vragen gesteld over de onderhavige strafzaak en over de overige lopende strafzaken tegen uitreizigers. Over individuele strafzaken kunnen geen uitspraken worden gedaan. In algemene zin kan wel het volgende worden gezegd over de strafrechtelijke procedures tegen onderkende uitreizigers.

Het OM heeft tegen elke onderkende Nederlandse uitreiziger een internationale signalering uitgevaardigd. In elke individuele strafzaak is het aan de Officier van Justitie om te bepalen of een verdachte wordt gedagvaard, en zo ja, op welk moment dat gebeurt en voor welke strafbare feiten. Welke strafbare feiten aan een verdachte worden tenlastegelegd, is volstrekt casusafhankelijk. Aan personen die zijn uitgereisd naar het strijdgebied in Syrië en Irak en aldaar een terroristische organisatie hebben ondersteund of voor een terroristische organisatie hebben gevochten, wordt vaak deelname aan een terroristische organisatie (artikel 140a Wetboek van Strafrecht) en/of voorbereiding van een terroristisch misdrijf (artikel 96, tweede lid, Wetboek van Strafrecht) tenlastegelegd. Deelneming aan een terroristische organisatie kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren. Voorbereiding van een terroristisch misdrijf kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren. Indien het gaat om oprichters, leiders of bestuurders van een terroristische organisatie, kan een levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke van ten hoogste dertig jaren worden opgelegd. Het is uiteindelijk aan de rechter om de strafmaat te bepalen op grond van de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het feit is begaan en de persoon en persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Op grond van artikel 70, tweede lid, Wetboek van Strafrecht kent deelneming aan een terroristische organisatie geen verjaringstermijn. Voorbereiding van een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 96, tweede lid, Wetboek van Strafrecht verjaart na 20 jaar.

Repatriëringsmissie

Uw Kamer verzocht in te gaan op de besluitvorming van het kabinet die heeft geleid tot de repatriëringsmissie die op juni 2021 heeft geresulteerd in de overbrenging van een van terroristische misdrijven verdachte uitreizigster ter berechting in Nederland. Een gedetailleerd overzicht van dit besluitvormingsproces en de momenten waarop uw Kamer hierover is geïnformeerd, vindt u in de bijlage die bij deze brief is gevoegd. Zoals aan uw Kamer op 18 juni 2020 is gemeld, is het kabinet, als onderdeel van het voortdurende onderzoek naar de wijze waarop uitvoering kan worden gegeven aan de bevelen vangenneming van de rechtbank Rotterdam, medio mei 2020 in overleg getreden met de meest relevante Schengenlanden en het Verenigd Koninkrijk.¹⁸ In verschillende gespreksrondes is gesproken over concrete mogelijkheden en de eventuele consequenties om in individuele gevallen en met gebruikmaking van gezamenlijkheid tot actieve repatriëring te komen. Het OM is tussentijds in algemene zin geïnformeerd over de voortgang van deze gesprekken.

Op 9 maart van dit jaar informeerden wij uw Kamer dat uit de gesprekken die in de afgelopen maanden met Europese partners waren gevoerd, is gebleken dat de betreffende landen geen algemeen beleid voeren om

¹⁸ Kamerstuk 29 754, nr. 550.

volwassen uitreizigers actief te repatriëren.¹⁹ Slechts Italië en Duitsland hebben een zeer beperkt aantal volwassenen teruggehaald. Een aantal landen zet wel in op het repatriëren van kwetsbare minderjarigen en, als dat niet anders kan, samen met hun moeders. Zo hebben bijvoorbeeld Frankrijk, Duitsland, België, Finland, Denemarken, Zweden, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk (wees)kinderen gerepatriëerd. In verband met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van speciale operaties kan het kabinet geen mededeling doen of, en zo ja, met wie er in het gebied is samengewerkt tijdens de recente repatriëringsoperatie.

De veiligheidssituatie in Noord-Syrië is fragiel en fluïde. Er is sprake van vele statelijke en non-statelijke actoren in het gebied, die daar met verschillende en veelal tegengestelde belangen opereren. Als onderdeel van de speciale operatie zijn maatregelen getroffen om de veiligheid van betrokkenen te kunnen garanderen. In verband met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van speciale operaties kan het kabinet geen mededelingen doen over de details van de operatie. Nederland heeft richting verschillende partners en spelers, waaronder de Syrische-Koerden, helder gemaakt dat aan de repatriëring rechterlijke uitspraken ten grondslag liggen die in het kader van de rechtsstaat opvolging behoeven. Twee staten in de regio hebben hun ongenoegen uitgesproken over verschillende aspecten van de Nederlandse missie. Dit betrof enerzijds ongenoegen over contact met een non-statelijke actor en anderzijds het betreden van Syrisch grondgebied.

Kosten van repatriëring

Bij de beantwoording van de mondelinge vraag van het lid Michon-Derksen (VVD) is de Minister van Justitie en Veiligheid hier reeds op ingegaan. In het stelsel van begroten en verantwoordt past het niet om over kosten op individueel casusniveau verantwoording af te leggen. Dit speelt in de onderhavige casus temeer nu er een groot aantal diensten, ressorterend onder verschillende ministeries, betrokken zijn. Daar komt bovendien bij dat operationele redenen in de weg staan aan openbaarmaking van sommige kosten. De met het oog op dit onderwerp ingediende gewijzigde motie van het lid Van der Plas (BoerBurgerBeweging) is overigens verworpen.²⁰

Precedentwerking

Uw Kamer verzocht in te gaan op de precedentwerking die uitgaat van de repatriëring van de uitreizigster en de uitspraak van de Minister van Justitie en Veiligheid dat hiervan geen sprake hoeft te zijn. Het kabinet onderzocht al langer of het mogelijk was de van terroristische misdrijven verdachte Nederlandse uitreizigster te repatriëren, ter berechting in Nederland.²¹ De onderhavige operatie betrof een uitzonderlijke mogelijkheid om de verdachte en haar twee kinderen te repatriëren. Dit was enkel mogelijk onder zeer complexe omstandigheden die niet zonder meer te dupliceren zijn.

Zoals eerder vermeld lopen thans strafzaken tegen alle onderkende uitreizigers. Inmiddels zijn in andere zaken soortgelijke verzoeken ingediend. Het kabinet blijft elke casus echter individueel beoordelen en weegt elke casus op zijn eigen merites, zoals het kabinet dat steeds heeft

¹⁹ Kamerstuk 29 754, nr. 589.

²⁰ Kamerstuk 35 830, nr. 31.

²¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 29 754, nrs. 550 en 589. Een gedetailleerd overzicht van dit besluitvormingsproces en de momenten waarop uw Kamer hierover is geïnformeerd vindt u in de bijlage die bij deze brief is gevoegd.

gedaan. Het kabinet kijkt naar de internationale betrekkingen, de veiligheidssituatie in de regio en de veiligheid van betrokkenen, waarbij het kabinet ook oog heeft voor het belang van nationale veiligheid. Aangezien het kabinet ten zeerste hecht aan het voorkomen van straffeloosheid, vormt ook dit criterium een belangrijk uitgangspunt bij dit vraagstuk. Het is gezien het voorgaande niet gezegd dat een mogelijke volgende poging verdachten ter berechting naar Nederland over te brengen (op korte termijn) zal slagen.

Aanpak van (ex-)gedetineerde terroristen

Naar aanleiding van vragen van uw Kamer gaan wij hier in op de aanpak van geradicaliseerde (ex-) gedetineerde uitreizigers. Onderkende uitreizigers worden bij terugkomst in Nederland aangehouden op grond van verdenking van een terroristisch misdrijf en, net als andere verdachten van en veroordeelden voor een terroristisch misdrijf, in principe op één van de speciale terroristenafdelingen (TA's) geplaatst. Vanaf de start in detentie wordt ingezet op veilige en gecontroleerde re-integratie. Alle geradicaliseerde gedetineerden, waaronder terugkeerders, worden besproken in het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie (MAR) waar DJI, reclassering en de betrokken gemeente informatie delen die relevant is voor een veilige re-integratie en een individueel plan van aanpak voor de lange termijn opstellen. Het MAR borgt ook de overdracht na detentie, wanneer het lokale casusoverleg onder regie van de gemeente met diverse zorg- en veiligheidspartners de persoonsgerichte aanpak voortzet. Naast de inzet op gedragsbeïnvloeding en het mitigeren van de potentiële dreiging van ex-gedetineerden door het lokale casusoverleg, blijven veiligheidsdiensten alert en houden, indien hier aanleiding toe bestaat, personen en netwerken in de gaten.

Het gespecialiseerde, landelijk opererende team Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (TER-team) van Reclassering Nederland adviseert over en begeleidt geradicaliseerde verdachten en veroordeelden en houdt toezicht op naleving van opgelegde voorwaarden. Verder kan in opdracht van de gemeente of DJI een vrijwillig deradicaliseringstraject gestart worden, bijvoorbeeld bij de landelijke faciliteit Forsa (ondergebracht bij het Landelijke Steunpunt Extremisme). Uit eerder onderzoek blijkt dat recidive onder terrorismeveroordeelden onder reclasseringstoezicht relatief laag is.²² Dat neemt niet weg dat recidive in geval van terrorisme een grote impact heeft op de samenleving. Daarnaast kunnen personen na detentie terugkeren naar hun extremistische netwerk en daarin een negatieve rol vervullen. Ook die kans probeert de keten te verminderen. Hoewel het recidivepercentage een indicatie biedt, kan vanwege maatwerktrajecten, de complexiteit van effectmetingen en de kleine doelgroep, nog niet worden vastgesteld wat het precieze effect van deze begeleiding en interventies zijn op extremistische gedachten en het risico op recidive. We blijven wel inzetten op meer inzichtelijk maken wat werkt. U wordt deze zomer nader geïnformeerd over onderzoeken naar het meten van effectiviteit van interventies gericht op disengagement en deradicalisering en naar recidive van deze doelgroep.

Het is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het individuele geval of, wanneer en onder welke voorwaarden gedetineerde terroristen vrijkomen. Verschillende voorwaardelijke kaders kunnen worden ingezet om gedragsverandering te bevorderen en toezicht te houden op veroordeelde terroristen. De Wet Langdurig Toezicht (WLT) biedt voor delicten

²² Liesbeth van der Heide en Bart Schuurman (2018), «Re-integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond: evaluatie van de Nederlandse aanpak», ISGA Report (Bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 475).

gepleegd na 1 januari 2018 meerdere mogelijkheden voor langer overheidstoezicht op veroordeelde zeden- en geweldsdelinquenten, waaronder terrorismeveroordeelden. De rechter kan, op vordering van het OM, bij deze doelgroep de proeftijd bij een voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) telkens opnieuw met ten hoogste twee jaar verlengen als ernstig rekening moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een misdrijf begaat. Verder kan de rechter bij zijn uitspraak een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) opleggen, waarmee het toezicht kan worden voortgezet ná het eindigen van de gevangenisstraf, de v.i. of een tbs-maatregel. De rechter beslist aan het eind van de detentie, de v.i. of de tbs, op vordering van het OM, over de tenuitvoerlegging van de maatregel en de daaraan te koppelen voorwaarden.

Voorbeelden van te koppelen bijzondere voorwaarden zijn een verplichte opname in een (forensische) zorginstelling, een locatieverbod of -gebod en een reisverbod. Zo lang sprake is van een reële kans op recidive kan deze maatregel telkens opnieuw op vordering van het OM door de rechter worden verlengd. De aangekondigde wetswijziging²³ om te verduidelijken dat de rechter de mogelijkheden uit de WLT ook kan opleggen bij veroordeling wegens een terroristisch misdrijf zal naar verwachting voor de zomer voor advies naar de Raad van State worden gestuurd.

Naast strafrechtelijke maatregelen, die (primair) gericht zijn op het voorkomen van recidive, zijn er ook bestuurlijke maatregelen met een preventief karakter om de openbare orde en nationale veiligheid te beschermen. Zo biedt de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt) de mogelijkheid om preventieve, vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals een gebiedsverbod of contactverbod, op te leggen indien sprake is van gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten²⁴.

Ongewenste vreemdelingen, waaronder personen van wie op grond van artikel 14, tweede lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) het Nederlanderschap is ingetrokken, komen niet in aanmerking voor v.i. Aan hen kan een strafonderbreking voor onbepaalde tijd worden verleend wanneer terugkeer naar land van herkomst of tweede nationaliteit mogelijk is. Wanneer het Nederlanderschap of de verblijfsvergunning na invrijheidstelling wordt ingetrokken vervallen inspanningen gericht op veilige en gecontroleerde re-integratie in Nederlandse samenleving en zet Dienst Terugkeer & Vertrek in op vertrek. Wanneer dit (nog) niet mogelijk blijkt, is het cruciaal dat ook deze doelgroep blijft worden gemonitord.

Zoals vermeld in DTN 54 komen vanaf dit jaar verschillende terrorismeveroordeelden vrij, waaronder mannelijke terugkeerders. Dat terrorismeveroordeelden na vrijlating een reële dreiging kunnen vormen, bleek helaas eerder uit aanslagen in Londen, Dresden en Wenen. De afgelopen jaren hebben we in Nederland ingezet op versterking van de keten en van de maatregelen. De sleutel voor de aanpak van terrorismeveroordeelden in en na detentie ligt niet bij één maatregel of één enkele organisatie. Het vergt een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen, van inzet op gedragsbeïnvloeding waar mogelijk, van aanvullend toezicht waar nodig en van een wisselwerking tussen partners uit de verschillende betrokken ketens. Zo is monitoring en duiding tijdens detentie voor de hele keten van belang om in het kader van een invrijheidstelling een gezamenlijke dreigingsinschatting op te stellen, waarop de persoonsgerichte aanpak en maatregelen verder kunnen worden afgestemd. De

²³ Kamerstuk 29 754, nr. 547.

²⁴ Volledigheidshalve verwijzen wij in dit verband op de brieven die eerder over dit onderwerp aan uw Kamer zijn gestuurd: Kamerstuk 29 754, nrs. 523 en 547.

komende tijd worden de vrijlatingen met de ketenpartners nauwlettend gemonitord om zicht te houden op gemaakte afspraken en op de ontwikkeling van de (ex-)gedetineerde, zodat mitigerende maatregelen, waar nodig, tijdig worden toegepast. Ook kan op basis van deze vrijlatingen worden nagegaan of het instrumentarium en de structuren, die de afgelopen jaren zijn opgebouwd, voldoende en voorkomen dat personen onverhoopt tussen wal en schip vallen.

Minderjarigen

Ten aanzien van minderjarige kinderen van uitreizigers geldt dat zij in de eerste plaats slachtoffer zijn. Het leven in opvangkampen en eerder in een oorlogsgebied (zoals de gebieden onder heerschappij van ISIS) brengt ook met zich mee dat minderjarigen, los van hun eigen activiteiten, in aanraking komen met geweld, dood en leven onder erbarmelijke omstandigheden, wat traumatisch voor hen kan zijn.²⁵ Volgens de AIVD zijn de kinderen van Nederlandse uitreizigers overwegend erg jong, zij zijn meestal geboren na de uitreis van hun ouders. Gezien deze doorgaans zeer jonge leeftijd is de kans op vergaande radicalisering en indoctrinatie als gevolg van hun verblijf in het strijdgebied en in de opvangkampen vooralsnog beperkt.²⁶ Een langer verblijf kan er echter aan bijdragen dat de dreiging die van minderjarigen uitgaat toeneemt. Door een langer verblijf in de kampen neemt ook de kans op trauma toe. Voor de minderjarigen geldt dat ze in Nederland, zolang ze niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt – indien nodig onder toezicht – de noodzakelijke zorg, ondersteuning en begeleiding kan worden geboden. Deze zorg ontberen ze in Noordoost Syrië.

Een aantal vragen van uw Kamer had betrekking op minderjarigen en kwetsbaarheid voor radicalisering van verschillende groepen. Volgens de Raad voor de Kinderbescherming de kans op indoctrinatie en het internaliseren van de jihadistische ideologie toe naarmate de kinderen ouder worden en is deze kans het grootst in de leeftijdsfase 12–16 jaar. Dit heeft te maken met de ontwikkeling van minderjarigen.

Voor de kinderen die terugkeren naar Nederland is opvang en jeugdhulp georganiseerd om hen zo snel mogelijk een veilige omgeving en hulp te bieden. Op het moment dat de RvdK weet dat de kinderen terug naar Nederland komen, wordt bij de kinderrechter om een kinderbeschermingsmaatregel verzocht: een Voorlopige Onder toezicht Stelling (VOTS) en een Machtiging Uithuisplaatsing (MUHP). Na aankomst in Nederland worden de kinderen overgedragen aan een Gecertificeerde Instelling (GI), die het toezicht uitvoert op het gezag (gezinsvoogd). De kinderen worden opgevangen in een gespecialiseerde zorginstelling waar ze gedurende drie maanden worden geobserveerd. Experts van het Landelijk Adviesteam minderjarige Terugkeerders (LAT) screenen de kinderen op trauma, hechting en ideologie. Uit dit onderzoek en de screening blijkt welke zorg de kinderen op korte termijn nodig hebben. De RvdK doet gedurende de VOTS onderzoek of kinderbeschermingsmaatregelen (OTS en UHP) nodig zijn ná de periode van drie maanden observatie. Om optimaal van deze hulp te kunnen profiteren, is bereidheid om de geboden hulp te accepteren noodzakelijk. Motivatie voor hulpverlening neemt doorgaans vanaf de prepuberteit af. Hoe jonger de leeftijd van de terugkerende kinderen is, hoe groter de kans dat zij optimaal kunnen profiteren van de aangeboden opvang en hulp.

²⁵ AIVD en NCTV, 2017, «Minderjarigen bij ISIS» (Bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 418).

²⁶ Position paper AIVD t.b.v. rondetafelgesprek Dreiging van Syriëgangers voor de nationale veiligheid d.d. 16 juni 2021.

Voor zover nu bekend zijn er geen weeskinderen met een Nederlandse link in kampen in Syrië. Er is één ander geval bekend van kinderen met mogelijk een Nederlandse link die momenteel vanwege andere redenen zonder rechtmatig ouderlijk gezag in de kampen verblijven. Zoals u weet kunnen wij niet nader ingaan op individuele gevallen. Over de nationaliteiten van alle betrokkenen worden geen uitspraken gedaan in verband met privacyoverwegingen.

Recht op gezinshereniging

Een van de vragen van uw Kamer had betrekking op het recht op gezinshereniging op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Iedereen met een Nederlandse nationaliteit heeft recht op toegang tot Nederland. Volgens internationaal recht mag een staat zijn eigen staatsburgers niet het recht ontzeggen het grondgebied binnen te komen.

Uitreizigers die niet (langer) de Nederlandse nationaliteit hebben, hebben geen recht op toegang tot Nederland, ook niet wanneer hun kinderen in Nederland wonen. Indien zij of hun kinderen een beroep doen op het recht op gezinshereniging dient er op grond van artikel 8 (EVRM) en artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een op iedere afzonderlijke casus toegespitste belangenafweging plaats te vinden. De Staat kan daarbij zwaar gewicht toekennen aan het belang van de nationale veiligheid. Met het oog op het recht van gezinshereniging verwijzen wij naar het eerdere antwoord van de Minister van Justitie en Veiligheid op Kamervragen van het lid Sjoerdsma (D66).²⁷

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

²⁷ Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1403.

– Tijdelijk repatriëring van terroristische misdrijven verdachte uitreiziger.

- 20 februari 2018: beschikking van de rechtbank van Rotterdam houdende een bevel gevangenneming.²⁸ De rechtbank draagt de OvJ op de beschikking onder de aandacht te brengen van MJenV «teneinde al het nodige te doen om in het kader van de uitvoering van dit bevel de strafrechtelijke internationale signalering tegen de verdachte, [op dat moment] verblijvend in het vluchtelingenkamp Ain Issa, kenbaar te laten maken bij de niet erkende lokale autoriteiten in Syrië, door tussenkomst van het Nederlands consulaat-generaal in Erbil, met als doel de uitlevering, dan wel de feitelijke overdracht van de verdachte aan de Nederlandse autoriteiten ter fine van aanhouding, strafrechtelijke vervolging en berechting in Nederland.»
- 8 januari 2019: aanvulling op het bevel tot gevangenneming van de rechtbank Rotterdam.²⁹ De rechtbank draagt de Officier van Justitie op om al het nodige te doen om het ertoe te leiden dat door of in opdracht van de Minister van Justitie en Veiligheid voor zover mogelijk alle noodzakelijke maatregelen worden genomen om te bewerkstelligen dat aanhouding, strafrechtelijke vervolging en berechting van de verdachte in Nederland mogelijk wordt gemaakt. Tevens dat hierbij door de Nederlandse autoriteiten met de Iraakse autoriteiten zal worden overeengekomen dat (in verband met de mogelijkheid van oplegging van de doodstraf in Irak) wordt gegarandeerd dat de verdachte niet in Irak zal worden vervolgd.
- 21 februari 2019: Brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het bericht dat Kabinet het terughalen van Nederlandse Syriëgangers onderzoekt en waarin wordt aangegeven dat het kabinet bestudeert of en hoe de kinderen van overleden uitreizigers terug kunnen keren naar Nederland.³⁰
- 22 mei 2019: Brief aan de Tweede Kamer dat de Iraakse overheid heeft laten weten niet over te zullen gaan tot vervolging van tien Nederlandse uitreizigers.³¹
- 29 mei 2019: Brief aan de Tweede Kamer over het kabinetsbeleid ten aanzien van uitreizigers.³²
- 10 juni 2019: Brief aan de Tweede Kamer dat de Franse overheid op 10 juni 2019 twee jonge Nederlandse weeskinderen uit Syrië heeft overgebracht en aan hun Nederlandse voogd heeft overgedragen.³³
- 13 september 2019: Brief aan de Tweede Kamer waarin de Kamer nader wordt geïnformeerd over de redenen waarom repatriëring van de vrouwen ten aanzien van wie bevelen gevangenneming zijn uitgevaardigd niet op een veilige en verantwoorde manier kan worden gerealiseerd.³⁴
- 17 februari 2020: Tussenbeschikking rechtbank Rotterdam. De rechtbank overweegt: «Nu de Minister hecht aan enerzijds de nationale veiligheid en aan anderzijds de berechting voor een rechter en dus niet noodzakelijkerwijs de Nederlandse rechter en verder gelet op de lange duur van de vervolging en het ontbreken van concrete stappen om verzoekster naar Nederland over te brengen, is de rechtbank onder de huidige omstandigheden van oordeel dat het onredelijk is dat de vervolging in Nederland thans nog langer doorgang vindt. De rechtbank zal gehoor geven aan het verzoek van de officier van justitie

²⁸ ECLI:NL:RBROT:2018:2821.

²⁹ ECLI:NL:RBROT:2019:446.

³⁰ Kamerstuk 29 754, nr. 492.

³¹ Kamerstuk 29 754, nr. 504.

³² Kamerstuk 29 754, nr. 505.

³³ Kamerstuk 29 754, nr. 506.

³⁴ Kamerstuk 29 754, nr. 524.

deze beslissing enige tijd uit te stellen om alsnog de benodigde voortgang althans duidelijkheid over die voortgang te verkrijgen. De rechtbank is, gegeven de tijd die inmiddels is verstreken, van oordeel dat een periode van drie maanden genoeg is om de officier van justitie de gelegenheid te geven alsnog (duidelijkheid over de) voortgang in de strafzaak te (geven of te) krijgen.»³⁵

- 19 februari 2020: Brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de tussenbeschikking van de rechtbank Rotterdam van 17 februari 2020. In de brief wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de tussenbeschikking en dat het kabinet deze beschikking en de mogelijke gevolgen daarvan bestudeert.³⁶
- 16 juni 2020: Tussenbeschikking rechtbank Rotterdam. De rechtbank stelt dat «het oordeel, dat de beslissing van 17 februari 2020 dat het onredelijk is dat vervolging in Nederland thans nog langer doorgang vindt, in zoverre dient te worden herzien, omdat er duidelijkheid is verkregen over de wens om verzoekster in Nederland te berechten en over de voortgang van de strafzaak. De strafzaak wordt voor onbepaalde tijd, maar voor ten hoogste zes maanden aangehouden.»³⁷
- 18 juni 2020: Brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de tussenbeschikking van de rechtbank Rotterdam van 16 juni 2020. De Kamer wordt geïnformeerd dat, mede gelet op de tussenuitspraak van 17 februari 2020, het OM is geïnformeerd dat gesproken zal worden met de meest relevante Schengenlanden en het VK over de mogelijkheden tot overbrenging van de verdachte naar Nederland. Daarin tevens het bericht dat, gezien het door het OM uitgevaardigde aanhoudingsbevel en het bevel gevangenneming van de rechtbank Rotterdam, het kabinet eraan hecht dat de berechting in Nederland plaatsvindt.³⁸
- 12 januari 2021: Verslag van een Schriftelijk Overleg, waarin vragen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid met betrekking tot de bovengenoemde brief van 18 juni 2020 worden beantwoord.³⁹
- 9 maart 2021: Brief aan Tweede Kamer waarin zij wordt geïnformeerd over vervolgstappen in het onderzoek naar de mogelijkheden tot overbrenging van de verdachte naar Nederland. Uit de in de afgelopen maanden gevoerde gesprekken bleek dat de betreffende landen geen algemeen beleid voeren om volwassen uitreizigers actief te repatriëren. Een aantal landen zet echter wel in op het terughalen van kwetsbare minderjarigen, indien noodzakelijk met hun moeders. De gevoerde gesprekken geven aanleiding om met de relevante partijen verder te spreken om te bezien met welke van hen kan worden samengewerkt om de verdachte te repatriëren ter berechting in Nederland.⁴⁰
- 15 maart 2021: Vertrouwelijke brief aan de Tweede Kamer over de voorgenomen repatriëring van een Nederlands kind dat samen met de moeder in een opvangkamp in Noordoost-Syrië verblijft.⁴¹
- 30 maart 2021: Besluit van de betrokken bewindspersonen om te komen tot repatriëring van de van terroristische misdrijven verdachte uitreizigster, haar twee kinderen en, indien mogelijk, een slachtoffer van internationale kinderontvoering.
- 5 juni 2021: Brief aan de Tweede Kamer dat het kabinet een van terroristische misdrijven verdachte Nederlandse uitreizigster (hierna: de verdachte) met haar twee minderjarige kinderen, alsmede een

³⁵ ECLI:NL:RBROT:2020:1445.

³⁶ Kamerstuk 29 754, nr. 540.

³⁷ ECLI:NL:RBROT:2020:5273.

³⁸ Kamerstuk 29 754, nr. 550.

³⁹ Kamerstuk 29 754, nr. 587.

⁴⁰ Kamerstuk 29 754, nr. 589.

⁴¹ Deze brief is vertrouwelijk ter inzage gelegd bij uw Kamer tot 9 juli 2021.

slachtoffer van internationale kinderontvoering, vanuit Syrië overbrengt naar Nederland.⁴²

⁴² Kamerstuk 29 754, nr. 594.