

Vergaderjaar 2016–2017

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**

34 359

**Tijdelijke regels inzake het opleggen van
vrijheidsbepalende maatregelen aan personen
die een gevaar vormen voor de nationale
veiligheid of die voornemens zijn zich aan te
sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake
het weigeren en intrekken van beschikkingen bij
ernstig gevaar voor gebruik ervan voor
terroristische activiteiten (Tijdelijke wet
bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)**

D¹

**NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR
VEILIGHEID EN JUSTITIE²**

Vastgesteld 17 oktober 2016

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De **VVD**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord, waarin de regering diverse vragen ten aanzien van het wetsvoorstel over het intrekken van het Nederlandschap heeft beantwoord. Zij hebben nog enkele nadere vragen. Voorts hebben voornoemde leden met belangstelling kennisgenomen van de beantwoording van hun vragen over het wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Zij achten de beantwoording van het merendeel van de gestelde vragen bevredigend, met name waar het de aard van de rechterlijke toetsing betreft. Er is nog eens duidelijk vastgesteld dat deze wet de regering de bestuurlijke armlslag geeft die voor de hantering van de voorgestelde instrumenten noodzakelijk is. De fractieleden van de **VVD** hebben echter nog wel enkele vragen.

¹ Letter D heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 356 (R2064)

² **Samenstelling:**

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP), Van de Ven (VVD), Sietsma (CU)

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie op de eerder door hen gestelde vragen. Zij achten de vraag over de invoering van de systematische controle aan de buitengrens niet adequaat, althans niet duidelijk beantwoord. Naar aanleiding daarvan hebben zij nog enkele vragen.

De fractieleden van de **SP** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van de uitgebreide beantwoording van de vragen over beide wetsvoorstellen. Voorts hebben zij kennisgenomen van het feit dat de regering deze wetsvoorstellen als spoedeisend heeft aangemerkt. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De fractieleden van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord en willen graag nog enige vragen stellen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij hebben nog een aantal vragen.

34 356 Wetsvoorstel Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd wat er gebeurt met jihadisten met een enkele nationaliteit. Zij vormen immers net zo goed een direct gevaar voor de nationale veiligheid. De regering heeft hierop geantwoord dat in de fase voorafgaand aan het uitreizen, de inzet zal zijn gericht op het deradicaliseren van betrokkene en het integreren van betrokkene in de samenleving. Dat is prachtig, maar dat geldt net zo goed voor jihadisten met een dubbele nationaliteit. De voornoemde leden doelen natuurlijk op de situatie dat de Minister van Veiligheid & Justitie op het punt staat de bevoegdheid te gebruiken het Nederlandschap in te trekken. Dat kan alleen ten aanzien van jihadisten met een dubbele nationaliteit.

Betekent het niet dat voor jihadisten met een enkele nationaliteit nog steeds geldt dat zij onherroepelijk strafrechtelijk veroordeeld moeten zijn, alvorens hun nationaliteit kan worden ingetrokken, en dat dat voor jihadisten met een dubbele nationaliteit niet langer nodig is? Hoe rechtvaardigt de regering dit onderscheid, anders dan dat zij internationaalrechtelijk gezien, op grond van het Verdrag tot beperking der staatloosheid en het Europees Verdrag inzake nationaliteit (hierna: EVN), niet anders kan, omdat iemand niet staatloos mag worden?

De regering geeft tevens aan dat het bij de jihadisten met een enkele nationaliteit mogelijk is om bij terugkeer bestuurlijke maatregelen te treffen, zoals een gebiedsverbod en contactverbod. Aan welke andere – aanvullende – bestuurlijke maatregelen dan een gebiedsverbod en contactverbod denkt de regering nog meer? Een gebiedsverbod en contactverbod zijn niet op één lijn te stellen met het ontnemen van iemands nationaliteit. Hoe kijkt de regering hiertegenaan? En zijn gebiedsverboden en contactverboden voldoende om het gevaar dat deze personen vormen voor de nationale veiligheid, het hoofd te bieden?

Door de Minister van Veiligheid en Justitie wordt op grond van bijvoorbeeld informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de openbare lijst samengesteld. Stel dat een persoon zich heeft aangesloten bij zo'n organisatie, maar om welke reden dan ook tot inkeer komt en zich distantieert van zo'n organisatie, dan zal er geen ambtsbericht worden uitgebracht door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zo schrijft de regering in haar memorie van antwoord. De leden van de VVD-fractie doelden op de situatie dat er eerder een ambtsbericht was uitgebracht, dat zo'n persoon op de lijst zich heeft aangesloten bij deze organisatie, maar dat later uit de gedragingen van de betrokkene blijkt dat deze zich heeft teruggetrokken of dat dat ten onrechte was. Hoe komt een dergelijke persoon van het etiket «aangesloten bij terroristische organisatie» af, of kan dat daarna gewoon niet meer? Hoe gaat dat in de praktijk? Wat moeten de voornoemde leden zich daarbij voorstellen? Ligt het dan niet voor de hand dat er opnieuw een ambtsbericht wordt uitgebracht, nu met de strekking dat het eerder uitgebrachte ambtsbericht moet worden ingetrokken? Graag een reactie van de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Kan de regering aangeven waarom naar haar oordeel de huidige wettelijke mogelijkheden tot het intrekken van het Nederlanderschap niet effectief zijn? Heeft de regering onderzocht of de terrorismemaatregelen zoals deze reeds bestaan, effectief zijn gebleken? Zo ja, kan zij de onderzoeksresultaten daarvan overleggen?

Kan de regering aangeven van hoeveel mensen tot op heden het Nederlanderschap is ontnomen? Tegen welke obstakels liep de Minister van Veiligheid en Justitie op bij het ontnemen van het Nederlanderschap?

Is het bij de regering bekend waar de mensen zich bevinden van wie het Nederlanderschap is ontnomen?

Zijn er afspraken met Turkije en Marokko over het terugnemen van de personen van wie het Nederlanderschap is ontnomen? Worden Turkije en Marokko verzocht deze personen «terug te nemen»? En wat doet de regering met de personen als Turkije of Marokko hen niet terugneemt? Worden zij dan opgesloten en op grond waarvan? Welke waarborgen hebben deze mensen dan? Zou de regering de rechtsbescherming van deze mensen in kaart kunnen brengen (voor, bij en na het besluit tot ontneming van het Nederlanderschap)?

Hoe proportioneel is de voorgestelde bestuurlijke maatregel van het ontnemen van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid als er onvoldoende bewijs is voor een strafrechtelijke vervolging of veroordeling? Graag de reactie van de regering.

In welke gevallen dient eerst een strafrechtelijke veroordeling op grond van terrorismefeiten plaats te vinden, en in welke gevallen kan volstaan worden met informatie uit een ambtsbericht om te kunnen besluiten tot het ontnemen van het Nederlanderschap? Hoe vindt hierbij de toets op proportionaliteit en op doelmatigheid plaats, en hoe is het toezicht hierop voorzien? Graag de reactie van de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

In vorige vragenrondes bij dit en aanverwante wetsvoorstellen hebben de leden van de PvdA-fractie gewezen op de bijzondere betekenis van het recht op nationaliteit, dat een fundamenteel grondrecht is, zoals verankerd in onder meer de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en

het EVN. Naar aanleiding van de memorie van antwoord vragen zij de regering aan te geven welke betekenis zij hecht aan het begrip «nationaliteit» en het recht van burgers op nationaliteit. Dreigt niet het gevaar dat het afnemen dan wel weer toekennen van nationaliteit verwordt tot een van de vele instrumenten in een omvangrijk arsenaal van anti-terrorismemaatregelen? Past dit bij het fundamentele karakter van nationaliteit?

Daarbij doet zich ook het voor voornoemde leden ongemakkelijke feit voor dat dit instrument alleen ingezet kan worden tegen personen met een meervoudige nationaliteit, hoezeer ook de regering zich bij dit en andere wetsvoorstellen inspant te betogen dat deze ongelijke behandeling van niet-ongelijke situaties niet als ongeoorloofde discriminatie aangeduid kan worden. Het blijft een feit dat de voorgestelde maatregel niet toegepast kan worden op personen met een enkelvoudige nationaliteit. In dit verband stellen de PvdA-fractieleden de vraag in hoeverre de intensiteit van de betrokken burger met het land van zijn nationaliteit een rol speelt, in de zin dat hij daar langdurig zijn hoofdverblijfplaats heeft, familie heeft, een sociaal netwerk e.d. Het is immers in de internationale rechtsbetrekkingen sinds het Nottebohm-arrest van het Internationaal Gerechtshof³ geen noviteit om bij meervoudige nationaliteit de «*genuine link*» van een onderdaan met het land in kwestie te wegen.

De PvdA-fractieleden stellen ook de vraag of zij het juist zien dat het intrekken van het Nederlanderschap de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging en berechting voor deelname aan dan wel ondersteuning van het werk van terroristische organisaties door het Openbaar Ministerie ernstig zal belemmeren, zo niet onmogelijk maken. Indien dat het geval is, vragen zij of daarmee die vervolging en berechting dan in sommige gevallen niet al te gemakkelijk wordt afgeschoven op de staat van verblijf of van de andere nationaliteit(en). Kan het zijn dat het hierbij kan gaan om staten met een zwak toegerust justitieel apparaat? In hoeverre behoort in een dergelijk geval het belang van de bescherming van de internationale veiligheid dan wel de nationale veiligheid van die andere staten een rol te spelen naast het in het wetsvoorstel uitsluitend gebedigd belang van de nationale veiligheid van Nederland? Daarbij roepen de leden van de PvdA-fractie in herinnering dat naast vergelding en afschrikking, resocialisatie een belangrijke doelstelling van straf is. Betekent ontneming van het Nederlanderschap niet dat Nederland zich op deze wijze onttrekt aan zijn verantwoordelijkheid om bij te dragen aan resocialisatie van personen die een langdurige en intensieve band met ons land hebben onderhouden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De regering stelt niet de voorkeur te geven aan een strafrechtelijke veroordeling, omdat het effect daarvan gering zou zijn aangezien betrokkene zich niet in de Nederlandse invloedssfeer bevindt. Dit is echter niet het geval bij de terugkeer van de betreffende Nederlander. Intrekking van het Nederlanderschap dient juist om de gevreesde terugkeer onmogelijk te maken, om zo de Nederlandse samenleving te beschermen, zo lezen de fractieleden van GroenLinks. Indien strafvervolging plaatsvindt bij terugkeer, is het effect ervan toch wel degelijk groot voor de veiligheid van de samenleving? Waarom wordt niet geregeld dat het paspoort vervalt van personen die voldoen aan de definitie van het voorgestelde artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap, waarmee zij bij terugkeer aan de Nederlandse grens kunnen worden aangehouden en strafrechtelijk vervolgd? Een strafrechtelijke aanpak voorkomt bovendien dat de betrokkene toch in Nederland verblijft, maar dan illegaal, waardoor er nog minder controle is op zijn of haar doen en laten.

³ IGH 6 april 1955, *Nottebohm Case* (Liechtenstein/Guatemala).

De regering meent dat zij niet de onveiligheid afwentelt op andere landen, omdat het reizen binnen de westerse wereld moeilijker zal worden. Is de regering bekend met het feit dat de meeste slachtoffers van terrorisme juist buiten de westerse wereld vallen? Kan de regering nader ingaan op de verhouding tussen de intrekking van het Nederlanderschap en het strafrecht: wanneer zal worden overgegaan tot vervolging en wanneer tot intrekking? Beoogt de regering met het wetsvoorstel strafrechtelijke waarborgen te omzeilen, en zo nee, hoe voorkomt de regering dat dit in de praktijk wel het geval zal zijn? Hoe rijmt de regering het ontbreken van een overgangsregeling, waardoor mensen in hun gedrag niet rekening hebben kunnen houden met de ingrijpende gevolgen van dit wetsvoorstel, met de rechtszekerheid en andere rechtstatelijke waarborgen?

Erkent de regering dat het Nederlanderschap een fundamenteel recht is, waaraan niet gemakkelijk mag worden getornd? Erkent de regering dat het wetsvoorstel wel een preventief oogmerk heeft, in de zin van het buiten het Schengengebied houden van deze groep Nederlanders? Deelt de regering de opvatting van de fractieleden van GroenLinks dat een dergelijke preventieve maatregel verboden is op grond van het EVN, nu artikel 7, eerste lid, onder d voor intrekking vereist dat het gedrag ernstig schade toebrengt aan de nationale veiligheid? Dit wetsvoorstel gaat verder, namelijk door te willen voorkomen dat dergelijk gedrag gaat plaatsvinden. Kan de regering nader onderbouwen waardoor de gedragingen in het buitenland door betrokkene ernstige schade toebrengen aan de nationale veiligheid? En zou dat niet minimaal bepaalde eisen stellen aan die gedragingen, bijvoorbeeld actieve deelname in buitenlandse krijgsmacht? Deelt de regering de verwachting dat de rechter bij intrekking aan de hand van dit criterium zal toetsen aan het EVN? Waarom verwacht zij dat dit voorstel de rechterlijke toets zal doorstaan als het Nederlandse criterium slechts uitgaat van schade, en de intrekking een preventief oogmerk heeft?

De regering stelt dat de rechtsbescherming goed geregeld is en dat het intrekkingbesluit kenbaar is voor betrokkene en zijn advocaat. Erkent zij dat een advocaat pas in beeld zal komen als de betrokkene heeft kennisgenomen van het besluit tot intrekking? Waarom voorziet de regering niet in een voornemen, zoals zij wel doet voorafgaand aan de intrekking van een asielstatus? Is het niet verstandiger om het beroep tegen de intrekking van het Nederlanderschap tevens als beroep tegen de ongewenstverklaring te laten gelden? Zo nee, waarom niet?

De regering stelt voorts met zoveel woorden dat het EVN een rechtvaardiging vormt voor een verschil in behandeling (intrekking van het Nederlanderschap) tussen Nederlanders met enkele en dubbele nationaliteit die hetzelfde gedrag (deelname aan een terroristische organisatie) vertonen. Is zij het met de fractieleden van GroenLinks eens dat de mogelijkheid om bij personen met een dubbele nationaliteit een van beide nationaliteiten in te trekken, niet betekent dat de Staat in alle gevallen waar die intrekking volgens het EVN is toegelaten, ook daadwerkelijk gebruik mag maken van die bevoegdheid? Gebruik van die bevoegdheid moet immers voldoen aan hogere normen, zoals het verbod op discriminatie op grond van ras of etnische herkomst. Ook het enkele feit dat Nederland, door de maatregel alleen op Nederlanders met dubbele nationaliteit toe te passen, uitvoering geeft aan een internationaalrechtelijke verplichting (namelijk nakoming verbod op veroorzaken staatloosheid), is op zich onvoldoende rechtvaardiging van het verschil in behandeling. Vergelijk in dit geval het arrest Hode & Abdi van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), waarin het stelt: «[...] *where a measure results in the different treatment of persons in analogous positions, the fact that it fulfilled the State's international*

obligation will not it itself justify the difference in treatment.»⁴ Waarom meent de regering dat dit arrest niet relevant is, gelet op deze overweging van algemene strekking?

In datzelfde arrest maakt het EHRM duidelijk dat het voor de toepassing van het discriminatieverbod niet nodig is dat gevallen identiek zijn. Volgens het EHRM is voor het aannemen van gelijke gevallen voldoende dat er sprake is van analoge situaties. Een analoge situatie vereist volgens het EHRM evenmin dat de personen zelf in een identieke situatie te verkeren. Ook in dit geval is er, anders dan de regering beweert, wel degelijk sprake van gelijke gevallen. In beide gevallen gaat het immers om Nederlanders die eenzelfde gedrag wordt verweten (ondersteunen van een terroristisch organisatie). Alleen verschillen zij wat betreft het hebben van andere nationaliteit naast de Nederlandse. Het enkele bestaan van het verbod op staatloosheid of het enkele verschil tussen mensen met en zonder een dubbele nationaliteit is onvoldoende rechtvaardiging voor een maatregel die in feite tot een verschil in behandeling tussen autochtone en allochtone Nederlanders leidt. Is de regering het daarmee eens? Zo nee, waarom niet?

Slechts een klein deel van alle Nederlanders heeft de dubbele nationaliteit (ongeveer 13%), wat betekent dat de overgrote meerderheid (autochtone) Nederlanders niet door het wetsvoorstel wordt getroffen. Erkent de regering dat het wetsvoorstel een direct onderscheid maakt tussen Nederlanders met een enkele en met een dubbele nationaliteit, en dat dit onderscheid voldoende gerechtvaardigd dient te zijn? Erkent de regering dat het wetsvoorstel in de praktijk leidt tot indirecte ongelijke behandeling van Nederlanders op grond van hun etnische herkomst of ras? Erkent de regering dat maatregelen die uitsluitend ten aanzien van Nederlanders met dubbele nationaliteit kunnen worden toegepast, praktisch uitsluitend Nederlanders treffen die afkomstig zijn uit immigrantengroepen en dus een andere afkomst hebben dan de andere Nederlanders? Erkent de regering dat dit onderscheid tussen autochtone Nederlanders en Nederlanders uit immigrantengroepen (ook al zijn er onderlinge verschillen in hun afkomst) een onderscheid is naar ras of afkomst, mede gelet op de redenering van de Hoge Raad dat discriminatie van Surinamers onder het verbod op rassendiscriminatie valt, ook al is de groep Surinamers onderling van zeer diverse nationaliteit (zo ook het EHRM in de zaak Biao⁵: onderscheid tussen geboren (autochtone) Denen en Denen op grond van naturalisatie valt onder verbod discriminatie wegens ras of etnische herkomst). Het onderscheid tussen Nederlanders met enkele en dubbele nationaliteit is een soortgelijk onderscheid. De ene groep is overwegend autochtoon, de andere niet. Graag een reactie van de regering hierop.

Nederlanders met enkele en met dubbele nationaliteit zijn inderdaad op dat punt geen identieke gevallen, maar het gaat wel om analoge situaties. Volgens de regering is het hiervoor genoemde arrest Biao van het EHRM niet relevant. De fractieleden van GroenLinks kunnen die redenering niet volgen, gelet op de redeneringen van het EHRM die een meer algemene strekking hebben. Zo maakt het duidelijk dat voor de vraag of er sprake is van een indirect onderscheid naar etnische herkomst of ras, de bedoeling van de wetgever en de formulering van de wetstekst irrelevant is.⁶ Voor de (on)rechtmatigheid van het voorstel is niet beslissend dat de «maatregelen op geen enkele wijze gericht zijn op bepaalde (bevolkings-

⁴ EHRM 6 november 2012, 22341/09 (*Hode & Abdi/Verenigd Koninkrijk*), paragraaf 55.

⁵ EHRM 25 maart 2014, 38590/10 (*Biao/Denemarken*).

⁶ EHRM 25 maart 2014, 38590/10 (*Biao/Denemarken*), paragrafen 91, 101–104.

)groepen»⁷, maar is het feitelijke effect van de maatregelen op die groepen relevant.

De regering stelt dat er geen sprake is van een indirect onderscheid, omdat de wetstekst een neutrale strekking heeft. Ook in de voornoemde zaak Biao betoogde de Deense regering dat de maatregel niet op bepaalde groep Denen was gericht. Maar het EHRM achtte het relevant dat het feitelijke effect wel vooral bepaalde groepen Denen trof. Net als bij voorliggend wetsvoorstel maakte in de zaak Biao een wet onderscheid naar een ogenschijnlijk neutraal criterium (duur van bezit Deense nationaliteit; in Nederland bezit dubbele nationaliteit). In beide gevallen werkt dat onderscheid heel anders uit voor autochtone staatsburgers dan voor staatsburgers uit immigrantengroepen. Bij gezinshereniging gaat het, net zoals bij intrekking van de nationaliteit, om de uitoefening van een bevoegdheid. In beide gevallen gaat het om een fundamenteel recht. In het arrest Biao stelde het EHRM heel hoge eisen aan de rechtvaardiging van het indirecte onderscheid naar etnische herkomst. Kan de regering uitleggen waarom het EHRM deze redenering ten aanzien van het indirect onderscheid en zijn hoge eisen aan de rechtvaardiging niet zou toepassen ten aanzien van het onderscheid dat in dit wetsvoorstel wordt gemaakt? Dat het wetsvoorstel, ondanks de neutrale formulering «organisatie die [...] is geplaatst op een lijst»⁸, in feite bovendien gericht is op een specifieke categorie Nederlanders, blijkt ook uit het veelvuldig gebruik van termen als «jihadstrijder» en «jihadistische organisaties» (in de memorie van toelichting 17x, in het verslag 26x, in de nota naar aanleiding van het verslag 28x, en in de memorie van antwoord 18x).

Volgens de regering beoordeelt het wetsvoorstel «op geen enkele manier personen van Nederlandse etniciteit, nog daargelaten dat dit begrip in mijn ogen niet hanteerbaar is»⁹. Kan zij dit nader toelichten? Bedoelt zij feitelijk te zeggen dat het voorstel zich wel richt op mensen met een bepaalde achtergrond (jihadstrijders), maar dat dit niet in wetgeving is neer te leggen en het wetsvoorstel daarom ziet op iedereen met een dubbele nationaliteit? In welk opzicht is het feit dat de regering het begrip «Nederlandse etniciteit» «niet hanteerbaar» acht relevant, nu het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en andere verdragen de begrippen «ras» en «etnische afkomst» hanteren en dat ook het EHRM die beide begrippen in zijn uitspraken gebruikt¹⁰?

Gezien het verschil in effect van het wetsvoorstel voor autochtone Nederlanders en allochtone Nederlanders, stellen het EVRM en het College voor de Rechten van de Mens (CERD) hoge eisen aan de rechtvaardiging. In de memorie van toelichting en de memorie van antwoord heeft de regeling geen redelijke en objectieve rechtvaardiging voor het verschil in behandeling aangevoerd die los staat van de herkomst van de betrokken Nederlanders. Deelt de regering deze observatie, en zo niet, welke andere rechtvaardiging heeft zij naar voren gebracht? In dat verband is het relevant dat de Raad van State ernstige twijfel wat betreft de toegevoegde waarde, de effectiviteit en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel, heeft uitgesproken.¹¹ Hij noemt alternatieve middelen, met name strafrechtelijke vervolging, die wel zicht op effectief bereiken van de doelstelling (bestrijden van terrorisme) kunnen bijdragen. Maken deze overwegingen niet duidelijk dat het

⁷ Kamerstukken I 2015/16, 34 356 (R2064)/34 359, C, p. 25.

⁸ Het voorgestelde artikel 14, vierde lid, van het wetsvoorstel.

⁹ Kamerstukken I 2015/16, 34 356 (R2064)/34 359, C, p. 6.

¹⁰ Zie onder andere EHRM 25 maart 2014, 38590/10 (*Biao/Denemarken*).

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 4, p. 7.

wetsvoorstel (voor de noodzakelijke rechtvaardiging van het onderscheid) niet voldoet aan de vereiste noodzakelijkheid en effectiviteit, en dat evenmin de evenredigheid is aangetoond? Hoe acht de regering het wetsvoorstel toch in overeenstemming met artikel 1 van de Grondwet, artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 1, Twaalfde Protocol bij het EVRM en artikel 5 van het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De ChristenUnie-fractieleden vragen de regering in te gaan op de stelling dat aan de verdragsrechtelijke voorwaarde voor het intrekken van de Nederlandse nationaliteit, zoals voorgesteld in wetsvoorstel, namelijk dat sprake moet zijn van gedrag waardoor de vitale belangen van de staat ernstige schade is toegebracht (artikel 7, eerste lid, onder d, van het EVN), niet is voldaan als het betreft in het buitenland verblijvende personen die immers, zolang ze in het buitenland verkeren, de nationale belangen niet (kunnen) schaden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts op welke wijze de *nulla poena*-regel wordt toegepast ten aanzien van personen die ons land eerder hebben verlaten dan de datum van het in werking treden van deze wet.

Kan de regering reageren op het door professor Jessurun d'Oliveira gesuggereerde alternatief in een aan de commissie overgelegd memorandum, d.d. 27 september jl.¹² voor de benadering van dit wetsvoorstel, namelijk door de materiële inhoud van het bepaalde in het voorgestelde artikel 14, vierde lid op te nemen in de Paspoortwet waardoor vragen inzake de verenigbaarheid met het EVN zouden worden ontweken?

In de memorie van antwoord wordt aangegeven dat er aan plaatsing op de lijst van terroristische organisaties geen rechtsgevolgen verbonden zijn.¹³ Voor het intrekken van het Nederlanderschap overeenkomstig het bepaalde in het voorgestelde artikel 14, vierde lid is aansluiting van betrokkene bij een organisatie die is geplaatst op deze lijst, evenwel een voorwaarde. Dat plaatsing op de lijst geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is, kan worden onderschreven, maar aangezien het geplaatst zijn op de lijst een voorwaarde is voor het eventueel intrekken van het Nederlanderschap (een besluit in de zin van de Awb) is naar het inzicht van de leden van de ChristenUnie-fractie aan plaatsing wel een rechtsgevolg verbonden, namelijk dat indien aan de condities van het voornoemde vierde lid van artikel 14 is voldaan een beschikking in de zin van de Awb kan worden opgelegd. Deelt de regering deze visie?

In de memorie van antwoord staat een drietal elementen dat bepalend is voor de kwalificatie dat organisaties een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid als gevolg van een antiwesterse of anti-Nederlandse gezindheid:

- het gebruik van geweld om hun ideologische doeleinden te verwezenlijken;
- het daarbij hanteren van een antiwesterse en daarmee anti-Nederlandse agenda; en

¹² Memorandum overgelegd door professor Jessurun d'Oliveira tijdens een informeel gesprek op 27 september jl. Griffiënummer: 159741.01.

¹³ Kamerstukken I 2015/16, 34 356 (R2064)/34 359, C, p. 6-7.

- het in praktijk brengen van een antiwesterse agenda, het plegen van aanslagen tegen en in het westen.

De vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie is of deze voorwaarden cumulatief moeten worden gelezen. Met andere woorden: zijn organisaties met ideologische doelstellingen die wel gebruikmaken van geweld, maar niet «antiwesters» zijn, hieronder begrepen? Kan de regering nader uitleggen wat in dit verband verstaan moet worden onder «antiwesters» en «anti-Nederlands»?

34 359 Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie zijn niet overtuigd door de argumenten die de regering aanvoert voor het karakter van horizonwetgeving van het wetsvoorstel, waardoor de wet na vijf jaar automatisch zou ophouden te bestaan. Door de regering is enkele malen gewezen op de behoefte aan wat wordt genoemd «een moment van bezinning over de noodzaak van zo ingrijpende wetgeving». De hier aan het woord zijnde leden hebben deze behoefte niet: het bezinningsmoment is hier en nu. Zij vragen daarom wat de toegevoegde waarde is van deze vorm. De regering kan op ieder moment van de dag en op ieder moment in het jaar aan de Staten-Generaal een voorstel doen een wet in te trekken. Er zijn bovendien vele andere wetten die vergelijkbaar ver gaan in het ingrijpen in burgerlijke vrijheden en die toch permanent van kracht zijn, uiteraard tot zij worden ingetrokken.

Het binnen één wetsfamilie bestaan van formele wetten met een verschillende «looptijd», achten de VVD-fractieleden in strijd met de rechtszekerheid. Illustratief is hier wat de regering stelt in antwoord op een vraag van de SGP-fractieleden: «Indien [...] deze wet niet (langer) wenselijk is en de wet [...] na vijf jaar vervalt, dan zullen *de dan geldende besluiten, genomen op grond van dit wetsvoorstel, van rechtswege komen te vervallen.*»¹⁴ De voornoemde leden hebben grote moeite met dit tijdelijke karakter van het wetsvoorstel en doen de regering de suggestie op dit punt een bezinningsmoment te benutten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

In het voorlopig verslag wezen de CDA-fractieleden erop dat in de nota naar aanleiding van het eindverslag staat vermeld dat grenswachters op het ogenblik op grond van Schengengrenscodes niet systematisch personencontrole mogen uitvoeren bij de grens¹⁵. Daaraan wordt, zo vervolgt de tekstpassage, wel gewerkt.¹⁶ In haar antwoord op de vraag wanneer de regering verwacht dat dit gerealiseerd zal zijn, maakte zij melding van het vooruitzicht dat dit najaar waarschijnlijk een politiek akkoord bereikt wordt en dat de KMar ook dit najaar nog «maatregelen [zal] nemen om deze aanstaande wijziging te kunnen implementeren»¹⁷.

¹⁴ Kamerstukken I 2015/16, 34 356 (R2064)/34 359, C, p. 30.

¹⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 6, p. 11 en 17.

¹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 6, p. 17.

¹⁷ Kamerstukken I 2015/16, 34 356 (R2064)/34 359, C, p. 22.

Daarmee is voor de leden van de CDA-fractie niet duidelijk of dit najaar ook een rechtsgeldige grondslag voor die controle in de hele EU aanwezig is. Daarnaast vragen zij de regering. Is omzetting van het politieke akkoord in Europese regelgeving nodig? Zo ja, is nationale implementatie nodig? En aan welke termijnen moeten voornoemde leden denken wanneer het antwoord op één of beide vragen positief is? De CDA-fractieleden nemen aan dat niet alleen inzet van de KMar nodig is voor effectieve, systematische controle van de Schengenbuitengrenzen, maar ook, of juist, van professionals in de andere Schengenlanden. Zijn die daarop dan evenzeer voorbereid? En tot slot: wordt er slechts een rechtsgrondslag voor systematische controle voorbereid, of een verplichting tot systematische controle? En, in het eerste geval, hoe kan doorlopende systematische controle worden bereikt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Welke knelpunten zijn er volgens de regering op dit moment in de opsporing die de voorgestelde maatregelen noodzakelijk maken? Kunnen deze knelpunten ook in de praktijk worden opgelost, en zo ja, op welke wijze?

Kan de regering toelichten waarom de bestaande juridische praktijk onvoldoende mogelijkheden biedt om terrorisme te bestrijden? Heeft zij de bestaande terrorismemaatregelen onderzocht op effectiviteit? Wat was de uitkomst van dit onderzoek? Zou de regering de uitkomst van dit onderzoek kunnen overleggen? En heeft de regering onderzocht of de bestaande terrorismemaatregelen afschrikwekkende werking hebben? Zo ja, wat was de uitkomst van dit onderzoek? Zou de regering de uitkomst van dit onderzoek kunnen overleggen?

De SP-fractieleden vernemen graag of de regering heeft onderzocht of de voorgestelde maatregelen effectief zullen zijn. Indien dit het geval is, wat is de uitkomst geweest van dit onderzoek? Zou de regering de uitkomst van dit onderzoek kunnen overleggen? En verwacht zij dat de voorgestelde maatregelen een afschrikwekkende werking zullen hebben? Is dit een doel van de regering met dit wetsvoorstel?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Ook bij dit wetsvoorstel blijven de leden van de PvdA-fractie zich afvragen of de mogelijkheid van rechterlijke beoordeling of een strafrechtelijke benadering in algemene zin een niet meer gepaste strategie is dan bestuurlijke maatregelen. Zij vragen de regering daarop een reactie te geven. Daarnaast speelt de vraag of het huidige arsenaal van maatregelen om op te treden tegen terrorisme, dermate grote hiaten blijkt te kennen, dat deze nieuwe vergaande bestuurlijke maatregelen noodzakelijk en proportioneel geacht moeten worden. Kan de regering aan de hand van concrete voorbeelden, op basis van opgedane ervaringen uit recente jaren, aangeven waarom de regering wél de nu voorgestelde bestuurlijke maatregelen kan opleggen, terwijl een gegronde reden om een strafrechtelijk onderzoek aan te vatten ontbreekt? Zij kent aan de voorgestelde maatregelen ook een preventieve werking toe. De voornoemde leden vragen haar aan te geven op welke wijze de maatregelen preventief en afschrikwekkend werken, daar waar dat met de strafrechtelijke bepalingen niet of minder het geval is.

Het wetsvoorstel voorziet in een ruime discretionaire bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie. Hoe reëel is het dat hij of zijn directe staf zelf specifieke kennis over de gedragingen van een bepaald individu kunnen vergaren en op waarde schatten, of zal in de praktijk vooral

afgegaan worden op het werk van de veiligheids- en inlichtingendiensten? Dreigen deze diensten op deze wijze niet een vermenging met, zo niet doorkruising van het werk van het Openbaar Ministerie te veroorzaken, met alle nieuwe coördinatie- en bevoegdheidsproblemen van dien? Alhoewel de PvdA-fractieleden het als positief beoordelen dat de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) toezicht zal gaan uitoefenen op de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap door de Minister van Veiligheid en Justitie, dringt zich ook de vraag op of het correct is dat deze Commissie in dergelijke situaties zowel het werk van deze diensten controleert en tevens op het werk van diezelfde diensten gebaseerde besluitvorming.

De leden van de PvdA-fractie zien met belangstelling uit naar de antwoorden van de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Kan de regering haar stelling dat voorliggend wetsvoorstel noodzakelijk is voor de bestrijding en het voorkomen van terrorisme, nader onderbouwen? In reactie op het advies van de Raad van State, die erop wijst dat in 2011 een soortgelijk wetsvoorstel is ingetrokken omdat de noodzaak niet langer aanwezig was sinds de invoering van nieuwe strafrechtelijke bepalingen¹⁸, stelt de regering dat voorliggend wetsvoorstel zich richt op preventie, en niet op strafvervolgning.¹⁹ Maar hadden de nieuwe strafrechtelijke bepalingen niet tevens tot doel het preventief tegengaan van terrorisme?

Volgens de regering voorziet voorliggend wetsvoorstel in een leemte die het strafrecht laat, bijvoorbeeld als een veroordeling wegens een terroristisch misdrijf niet mogelijk is of een gedraging geen strafbaar feit oplevert. Kan zij uiteenzetten om welke redenen strafrechtelijke vervolging wegens een terroristisch misdrijf niet mogelijk is, indien de activiteiten wel verband houden met terroristische misdrijven? En in welke situaties is een ondersteunende activiteit niet strafbaar, maar wel zodanig cruciaal dat deze toch een gevaar voor de nationale veiligheid oplevert? Het Wetboek van Strafrecht kent immers ruime mogelijkheden om ondersteuning aan een misdrijf te vervolgen en veroordelen, denk aan deelname aan een terroristische organisatie, medeplichtigheid, voorbereidende activiteiten, het vergemakkelijken van terroristische activiteiten etc. Welke garanties bouwt de regering in om te voorkomen dat deze bestuursrechtelijke maatregelen niet zullen worden toegepast om strafrechtelijke waarborgen of een rechterlijke toets door de strafrechter te omzeilen? Kan zij toezeggen dat zodra strafrechtelijke vervolging mogelijk is, de bestuursrechtelijke maatregelen niet meer worden toegepast? Ook niet indien de strafrechter bepaalde dwangmiddelen, zoals elektronisch toezicht, heeft verboden? Gebruik van een bestuurlijke maatregel met hetzelfde effect zou dan immers wel degelijk tot omzeiling van de strafrechtelijke waarborgen leiden. Kan de regering hierop ingaan? Kan zij daarbij ook schetsen hoe zij de samenhang ziet tussen de bestuursrechtelijke maatregelen en het strafrecht, ook ten aanzien van gedragingen die onder het bereik van het strafrecht vallen?

De regering noemt relevante uitingen of handelingen van de betrokkene zelf noodzakelijk om een verband aan te nemen met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten. De leden van de GroenLinks-fractie blijven niettemin moeite houden met de vaagheid van het criterium, waardoor de

¹⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 4, p. 3.

¹⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 4, p. 7-8.

rechtszekerheid en voorzienbaarheid in het geding is. Kan de regering uitleggen waarom zij dit verband niet nader wenst uit te leggen aan de hand van criteria? Dient hier niet een redelijk evenwicht te worden gevonden tussen enerzijds de mogelijkheid voor de regering om rekening te houden met onvoorzienbare gebeurtenissen, en de waarborg voor burgers anderzijds om te kunnen weten en voorzien of hun gedragingen mogelijk strafbaar zijn? Juist omdat de maatregelen diep kunnen ingrijpen op de persoonlijke vrijheid van burgers, kan de regering zich niet zoveel (interpretatie)vrijheid veroorloven dat zij geen nadere criteria vastlegt. Het meest logisch lijkt dan om daarbij aansluiting te zoeken bij de artikelen 83 en 83b van het Wetboek van Strafrecht. De Adviescommissie van de Nederlandse Orde van Advocaten heeft voorgesteld om de term «terroristische activiteiten» in het wetsvoorstel te definiëren als «activiteiten die redelijkerwijs in verband kunnen worden gebracht met het voorbereiden of plegen van een terroristisch misdrijf zoals bedoeld in artikel 83 Sr».²⁰ Nu de regering dit voorstel niet heeft overgenomen in het wetsvoorstel, is zij wel bereid om in nadere regelgeving de begrippen nader uit te leggen? Volgens het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) voldoet de minimale omschrijving van «gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» mogelijk niet aan het vereiste «bij de wet voorzien» zoals vastgelegd in artikel 8, tweede lid, van het EVRM en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Door middel van duidelijke criteria worden de autoriteiten gedwongen reële proportionaliteitsafwegingen te maken en hierbij de bescherming van de nationale veiligheid tegenover de individuele belangen van de betrokkene tegen elkaar af te wegen. Juist omdat in de gevallen waarin de voorgestelde maatregelen worden opgelegd het strafrecht kennelijk niet toegepast kan worden (dan waren immers de bestaande strafrechtelijke instrumenten afdoende geweest), is meer duidelijkheid geboden.

Kan de regering toelichten op welke manier de maatregelen zullen worden gemotiveerd? Is zij het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat deze motivering tevens concrete informatie moet bevatten over de gedragingen die aanleiding vormen voor de maatregel, zodat de advocaat de maatregel effectief kan aanvechten? Deelt de regering de mening van voornoemde leden dat dit een wezenlijke voorwaarde is voor de effectiviteit van het rechtsmiddel «beroep», een eerlijke rechtsgang en het principe van *equality of arms*? Indien het bestuur zich zou kunnen beroepen op de vertrouwelijkheid van een ambtsbericht, dat wel als basis dient voor een maatregel, komen deze rechten ernstig in gevaar. Deelt zij deze conclusie, en zo ja, hoe meent zij schending te voorkomen?

Deelt de regering de mening van de GroenLinks-fractieleden dat het Unierecht, en daarmee ook de unierechtelijke beginselen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing zijn bij het opleggen van een uitreisverbod uit het Schengengebied, bij zowel Unieburgers als derdelanders? Hoe meent zij dit uitreisverbod voor Unieburgers en hun familieleden te rijmen met artikel 4 van Richtlijn 2004/38 en de strikte uitzonderingen, zoals geformuleerd in artikel 27 en 28 van deze richtlijn, als het gaat om een uitreis uit het Schengengebied naar een andere lidstaat? Kan de regering aangeven op basis van welke Unierechtelijke regeling de signalering en weigering aan de grens wordt bewerkstelligd? De SIS II²¹-verordening ziet immers op signalering en weigering aan de grens ter voorkoming van het verkrijgen van toegang tot het Schengen grondgebied, en niet tot het voorkomen van uitreis.

²⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, bijlage, p. 19.

²¹ Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie.

Kan de regering nader toelichten waarom zij niet bereid is om een voorafgaande rechterlijke toets te organiseren bij dergelijke ingrijpende maatregelen? Erkent zij dat ook in het huidige bestuursrechtelijk stelsel een preventieve toets mogelijk is, dus dat zij hiermee niet hoeft af te wijken van het bestuursrecht? Waarom is de regering evenmin bereid om onmiddellijke rechterlijke tussenkomst bij de toepassing van de bestuurlijke maatregelen te organiseren? De maatregelen behelzen immers een vergaande ingreep in burgerlijke vrijheden, waarbij de grootst mogelijke zorgvuldigheid is vereist.

De regering stelt dat de rechter zelf de intensiteit van de toetsing bepaalt, maar wijst erop dat bij een beoordelings- of beleidsvrijheid de bestuursrechter marginaal toetst. Acht zij een dergelijke marginale toets ook hier op zijn plaats, nu het gaat om een ingrijpende vrijheidsbeperkende maatregel? Is een volle toets niet noodzakelijk om te onderzoeken of er sprake is van overeenstemming met de artikelen 2 en 3 van het Vierde Protocol bij het EVRM en het evenredigheidsbeginsel? Erkent de regering dat in elk geval indien het Unierecht van toepassing is, bijvoorbeeld bij toepassing van Richtlijn 2004/38, als eerste aan het Unierechtelijke openbare-ordebegrip dient te worden getoetst en dat een beroep op de openbare-orde-exceptie op het vrij verkeer een grondige en volledige toetsing vereist²²?

Waarom meent de regering dat artikel 6 van het EVRM niet van toepassing is? Ook preventieve maatregelen kunnen immers onder de definitie «*criminal charge*» vallen, bijvoorbeeld indien de ernst van de opgelegde maatregel daartoe aanleiding geeft. Dat het aan een maximum voor de totale duur van een maatregel ontbreekt, maakt de maatregel nog kwetsbaarder (schending van artikel 6 van het EVRM).²³ Kan de regering hierop reageren? En is zij het met de fractieleden van GroenLinks eens dat zodra het Unierecht van toepassing is en dus artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 6 (naast artikel 13) van het EVRM in elk geval geldt? Zou niet geredeneerd kunnen worden dat als de duur van een maatregel vele malen wordt verlengd, er kennelijk zo'n ernstig vermoeden of ernstige situatie is, zou moeten worden overgegaan tot strafvervolgning? In welke situaties zou dat geen soelaas bieden?

Zal de regering ten behoeve van de evaluatie en ter voorkoming van een onevenredig, discriminerend of stigmatiserend gebruik, het toepassen van de maatregelen monitoren? Zo ja, is zij bereid om ten behoeve van de transparantie, statistieken over het gebruik (uitgesplitst naar maatregel en type misdrijf) en aangewende rechtsmiddelen (met de uitkomst ervan) te publiceren?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

In aanvulling op hetgeen in de memorie van antwoord reeds is uiteengezet over het cruciale criterium voor de toepassing van artikel 2 en artikel 3 van het wetsvoorstel, namelijk «noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid», vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de rechter dit begrip kan toetsen. Welke informatie zal de regering kunnen inbrengen ter adstructie van de stelling dat van een dergelijke situatie sprake is, en in welke mate is deze informatie toetsbaar door de rechter? Is het, met het oog op de toetsbaarheid en dus van de rechtsbescherming, mogelijk tot een nadere invulling van dit begrip te komen?

²² Zie onder andere EHRM 29 april 2004, C-482/01 (*Orfanopoulos/Baden-Württemberg*).

²³ Zie bijvoorbeeld EHRM 13 december 2005, 73661/01 (*Nilsson/Zweden*) of EHRM 23 september 1998, 68/1997/852/1059 (*Malige/Frankrijk*).

Hoe verhoudt de in artikelen 2, 2a en 3 van het wetsvoorstel bedoelde bestuursrechtelijke maatregel, die genomen kan worden zonder rechterlijke toetsing vooraf, zich tot het strafprocesrechtelijke principe van de onschuldpresumptie, dat is vastgelegd in artikel 6, tweede lid, van het EVRM?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering bij voorkeur binnen vier weken met belangstelling tegemoet.

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

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