



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit
 rechtsgeleerdheid

vakgroep staatsrecht,
 bestuursrecht en bestuurskunde

Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Samenvatting

GRONINGEN, 10 JULI 2020

Samenvatting

Aanleiding

Sinds 1 maart 2017 geeft artikel 14 lid 4 RWN de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid het Nederlandschap in te trekken van uitreizigers die zich vrijwillig hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Deze bevoegdheid is toebedeeld aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De wijziging van de RWN komt voort uit het Actieplan integrale aanpak jihadisme, dat onderdeel uitmaakt van het contraterrorismebeleid van de regering. Doel van de wetwijziging is de bescherming van de nationale veiligheid. Dit wordt bewerkstelligd door intrekking van het Nederlandschap van deze categorie uitreizigers. Door het intrekken van het Nederlandschap, gecombineerd met een ongewenstverklaring, wordt bewerkstelligd dat uitreizigers niet *legaal* terugreizen naar Nederland. Op deze wijze wordt de feitelijke terugkeer bemoeilijkt.

Tijdens de behandeling van de wetwijziging in de Eerste Kamer heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie toegezegd dat artikel 14 lid 4 RWN drie jaar na inwerkingtreding zou worden geëvalueerd om vast te stellen of de bepaling na de vervaldatum (1 maart 2022) zal worden gehandhaafd, al dan niet in gewijzigde vorm.

Vraagstelling

In het evaluatieonderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre heeft de invoering van artikel 14 lid 4 RWN de legale terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland door middel van intrekking van hun Nederlandschap weten te verhinderen?

Ter beantwoording van die vraag is een planevaluatie en een procesevaluatie uitgevoerd.

Planevaluatie

Uit de planevaluatie blijkt aan welke voorwaarden de intrekking moet voldoen. Zo moet vaststaan dat sprake is van vrijwillige aansluiting bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en die voorkomt op een door de minister van Justitie en Veiligheid vastgestelde lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Verder is vereist dat de betrokkene minimaal 16 jaar oud is, zich buiten Nederland bevindt en een dubbele nationaliteit heeft.

Uit de planevaluatie blijkt daarnaast dat als aan deze voorwaarden is voldaan, een belangenafweging gemaakt moet worden. Hierbij wordt beoordeeld of intrekking proportioneel is, gelet op de dreiging die uitgaat van de betrokkene. Daarnaast wordt beoordeeld of de intrekking de belangen van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf niet doorkruist. Het is ook mogelijk dat de betrokken persoon niet alleen het Nederlandschap verliest,

maar ook het Unieburgerschap. In die gevallen dient een proportionaliteitstoets uitgevoerd worden. Ten slotte worden ook de eventuele minderjarigheid van betrokkene en zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden meegewogen bij de belangenafweging. Uit de planevaluatie blijkt ook dat een afweging in het kader van artikel 8 EVRM (privé- en familielevens) aan bod komt bij de ongewenstverklaring.

Omdat de betrokken persoon zich op het moment van intrekking niet in Nederland bevindt, is in artikel 22a lid 3 RWN bepaald dat, tenzij de betrokkene zelf beroep heeft ingesteld, uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap de minister de rechtbank van het intrekkingbesluit in kennis stelt, met als consequentie dat de betrokkene geacht wordt beroep te hebben ingesteld tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. Op deze manier is gegarandeerd dat elk besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN door de rechter wordt getoetst.

Procesevaluatie

In de procesevaluatie is onderzocht op welke wijze in de praktijk artikel 14 lid 4 RWN wordt uitgevoerd en in hoeveel gevallen uiteindelijk is overgegaan tot het intrekken van het Nederlanderschap.

Uit interviews, gecombineerd met dossieronderzoek, komt het volgende beeld naar voren. Sinds de wijziging van artikel 14 lid 4 RWN is in 21 gevallen een besluit genomen tot intrekking van het Nederlanderschap; in al deze gevallen is tegelijkertijd ook een besluit tot ongewenstverklaring genomen. Daarnaast zijn er twee gevallen waarin intrekking is overwogen, maar waarin daarvan uiteindelijk is afgezien. In alle 21 gevallen waarin een besluit is genomen tot intrekking van het Nederlanderschap is (hoger) beroep ingesteld. In twee gevallen oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het intrekkingbesluit onrechtmatig was omdat dat niet was onderbouwd met informatie over aansluiting bij een organisatie die dateerde van 11 maart 2017 (de datum waarop de lijst met terroristische organisaties bekend is gemaakt) of daarna. Naar aanleiding van deze uitspraken heeft de minister in vijf andere gevallen het intrekkingbesluit ongedaan gemaakt. Voor de overige veertien besluiten geldt het volgende. In vijf gepubliceerde zaken heeft de Rechtbank Den Haag de intrekkingbeslissingen in stand gelaten, derhalve zijn nog negen beroepen aanhangig. In een zaak is hoger beroep ingesteld.

In de praktijk worden het intrekkingbesluit en de ongewenstverklaring op dezelfde dag bekend gemaakt. Bij het intrekkingbesluit worden de vereisten die in de planevaluatie naar voren kwamen, bij langs gelopen. Ook wordt op grond van artikel 68c BVVN een belangenafweging gemaakt. Hierbij wordt beoordeeld of de intrekking proportioneel is, gelet op de dreiging die uitgaat van de betrokkene, en worden de belangen van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, het mogelijke verlies van het Unieburgerschap, de mogelijke minderjarigheid van de betrokkene en mogelijke zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van

betrokkene meegewogen bij de belangenafweging. Daarnaast wordt ook bij de ongewenstverklaring op grond van artikel 67 Vw 2000 een belangenafweging gemaakt. Hierbij wordt onder andere aan artikel 8 EVRM getoetst. Deze gang van zaken komt overeen met het beeld dat in de planevaluatie is geschetst.

De beslissing van de staatssecretaris over de intrekking van het Nederlanderschap wordt voorbereid door de IND, op basis van ambtsberichten van de AIVD, verstekvonnissen of openbare bronnen. Ook DGM is bij de advisering betrokken. Uit het onderzoek blijkt dat geen van de intrekkingen enkel is gebaseerd op openbare bronnen. Voordat een besluit tot intrekking wordt genomen, wordt het OM om advies gevraagd of de intrekking en de ongewenstverklaring zal leiden tot een mogelijke doorkruising van de opsporing, vervolging, berechting en ten uitvoerlegging van een vrijheidsstraf.

Bij de belangenafweging die de minister moet maken, speelt onder meer het belang van mogelijke doorkruising van de opsporing en vervolging van strafrechtelijke feiten een rol. Blijkens de inventarisatie van de 21 dossiers van de personen die met een intrekkingbesluit zijn geconfronteerd, is het OM in een ruime meerderheid van deze gevallen van oordeel dat de intrekking een mogelijke doorkruising oplevert van de opsporing en vervolging van strafrechtelijke feiten. Slechts in vier van de 21 zaken heeft het OM aangegeven dat geen bezwaar bestond tegen intrekking van het Nederlanderschap. Van de zeventien zaken waarin het OM wel bezwaren zag, werd geen enkele maal afgezien van intrekking. Het belangrijkste argument om niet van intrekking af te zien dat in de interviews met IND en DGM is genoemd, is dat het OM de mogelijkheid heeft te verzoeken om opheffing van de ongewenstverklaring om vervolging en berechting in Nederland mogelijk te maken. Zo'n verzoek is tot nu toe in een geval gedaan, maar van een intrekking is het niet gekomen omdat de betreffende vreemdeling ondanks de ongewenstverklaring Nederland illegaal is ingereisd.

Uit het onderzoek blijkt ook dat betrokken partijen (de IND, het OM, de AIVD, de NCTV en DGM) structureel overleg voeren over de maatregel van intrekking, waarbij de NCTV een coördinerende rol heeft. De maatregel wordt besproken in een breder verband, waar de aanpak van jihadisme aan bod komt, en in onderlinge overleggen, bijvoorbeeld tussen de IND en de AIVD als het gaat om de ambtsberichten die uitgebracht worden door de AIVD. De samenwerking tussen de IND en de AIVD wordt ook gestroomlijnd door twee liaisons. Dit voorkomt dat ambtsberichten worden uitgebracht terwijl niet aan de eisen van artikel 14 lid 4 RWN wordt voldaan. De samenwerking tussen het OM en de IND liep in het begin stroef. Dit werd veroorzaakt door de bezwaren die het OM heeft tegen het intrekken van het Nederlanderschap. Door partijen wordt aangegeven dat de samenwerking inmiddels beter verloopt. Dit heeft er overigens niet toe geleid dat het OM geen bezwaren meer heeft tegen het intrekken van het Nederlanderschap en de daarbij behorende ongewenstverklaring.

Hoeveel uitreizigers er precies zijn die tevens een dubbele nationaliteit bezitten, blijft onduidelijk. De AIVD geeft aan dat ongeveer 100 uitreizigers een dubbele nationaliteit

hebben en dat een (klein) deel daarvan niet meer in leven is, maar het is niet duidelijk om hoeveel personen het precies gaat. De AIVD houdt er rekening mee dat het grootste deel van de groep nog leeft.

Over een eventuele illegale terugkeer naar Nederland van de veertien uitreizigers waarvan de Nederlandse nationaliteit is ingetrokken, is – uit de aard der zaak – niets met zekerheid bekend. Uit interviews met betrokkenen volgt dat er geen aanwijzingen zijn dat er personen illegaal zijn teruggekeerd.

Beantwoording onderzoeksvraag

Op basis van dit onderzoek kan geen antwoord worden gegeven op de vraag of door de wijziging van artikel 14 lid 4 RWN de dreiging van terroristische activiteiten op Nederlands grondgebied door Nederlandse leden van jihadistische organisaties is verminderd en daarmee de nationale veiligheid is vergroot. Evenmin is het mogelijk om vast te stellen in hoeveel gevallen de intrekking van het Nederlanderschap en de daarmee gecombineerde ongewenstverklaring heeft geleid tot het niet-inreizen op *illegale* wijze door Nederlandse leden van jihadistische organisaties wiens Nederlanderschap is ingetrokken.

De vraag die wel onderzocht kon worden was of de invoering van artikel 14 lid 4 RWN de *legale* terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland heeft weten te verhinderen door intrekking van het Nederlanderschap van deze personen. Dit leidt tot de vraag van hoeveel uitreizigers die voldoen aan de betreffende voorwaarden het Nederlanderschap is ingetrokken. Uit dit onderzoek blijkt dat er op dit moment veertien uitreizigers zijn waarvan het Nederlanderschap is ingetrokken.

Hoeveel personen er met een dubbele nationaliteit zich in het buitenland bevinden die aan de vereisten van artikel 14 lid 4 RWN voldoen, is niet met zekerheid te zeggen. De AIVD gaat uit van ongeveer 100 personen met een dubbele nationaliteit, maar het zou kunnen zijn dat niet alle personen meer in leven zijn. Vanwege deze onzekerheid en de geringe hoeveelheid data is het niet mogelijk de vraag te beantwoorden hoe het aantal intrekkingen zich verhoudt tot het aantal personen dat voldoet aan de vereisten van artikel 14 lid 4 RWN.

Van belang is dat uit een brief van de minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer van 15 juli 2019 niet alleen blijkt dat tot dat moment in elf gevallen tot intrekking was overgegaan en dat mogelijk nog in enkele andere gevallen tot intrekking overgegaan zou worden, maar ook dat in alle andere gevallen onvoldoende informatie beschikbaar was om te kunnen vaststellen of aan de voorwaarden van artikel 14 lid 4 RWN was voldaan. Ook wordt in de brief gesteld dat in sommige gevallen informatie niet in een ambtsbericht gedeeld kan worden met de IND vanwege geheimhouding van bronnen en de veiligheid van personen.

Al met al kan geen precies antwoord worden gegeven op de vraag naar de verhouding tussen het aantal uitreizigers dat aan de voorwaarden voldoet en het aantal intrekkingen. Wat we wel weten, is dat op dit moment nog veertien intrekkingbesluiten van kracht zijn

(die overigens grotendeels nog voorwerp zijn van (hoger) beroep bij de rechter). Daarnaast weten we dat dat ten tijde van het sluiten van het onderzoek geen personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken op legale wijze naar Nederland zijn teruggekeerd.