



Advies Raad van State inzake het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, alsmede intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52)

Nader Rapport

30 september 2021

Nr. 3505554

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, alsmede intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 mei 2021, nr. 2021000922, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 augustus 2021, nr. W16.21.0138/II/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 18 mei 2021, no.2021000922, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, alsmede intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52), met memorie van toelichting.

Krachtens artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) heeft de Minister van Justitie en Veiligheid thans de bevoegdheid het Nederlandschap in te trekken van een Nederlander die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie. Een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling is in dit verband niet vereist. Deze bevoegdheid vervalt op 1 maart 2022 van rechtswege als gevolg van een horizonbepaling.

Dit wetsvoorstel strekt tot schrapping van de horizonbepaling, waardoor de voornoemde bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap permanent wordt. Inhoudelijk wordt deze bevoegdheid niet gewijzigd. Wel schrappt het voorstel de toezichthoudende taak van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) en creëert het een grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk begrijpt de wens van de regering om op te treden tegen Nederlanders die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie in het buitenland en daarmee een potentiële bedreiging voor de veiligheid van het Koninkrijk vormen. Mede tegen de achtergrond van de uitgevoerde onderzoeken naar de werking van artikel 14, vierde lid, van de RWN, doet het wetsvoorstel evenwel vragen rijzen.

De Afdeling maakt naar aanleiding van het voorstel van rijkswet allereerst opmerkingen over de noodzaak van een permanente bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap. Voor de introductie van een permanente bevoegdheid bestaan op dit moment onvoldoende zwaarwegende argumenten (punt 2). Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over de voorgestelde grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke



aard. Deze grondslag voldoet thans niet aan de eisen die de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) daaraan stelt (punt 3). Tot slot maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de schrapping van de toezichthoudende rol van de CTIVD (punt 4) en de toepassing van het wetsvoorstel op de Caribische landen (punt 5). In verband met deze opmerkingen dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Bij Rijkswet van 10 februari 2017¹ is aan de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid verleend het Nederlandschap in te trekken van een Nederlander die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, zonder dat een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling is vereist.² Volgens de toelichting vindt de intrekking van het Nederlandschap plaats in het belang van de nationale veiligheid van het Koninkrijk en strekt deze ertoe legale terugkeer onmogelijk te maken en illegale terugkeer te bemoeilijken.³ De regering zag destijds in de toegenomen dreiging van het internationaal jihadistisch geïnspireerd terrorisme aanleiding tot introductie van deze bevoegdheid, die is vervat in artikel 14, vierde lid, van de RWN.⁴ Het maakte onderdeel uit van de maatregelen die in augustus 2014 werden aangekondigd in het Nationaal Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.⁵

De intrekking van de Nederlandse nationaliteit is alleen van toepassing op Nederlanders met een dubbele nationaliteit.⁶ Als zodanig wordt onderscheid gemaakt tussen monopatride en bipatride Nederlanders. Volgens de regering vindt dit onderscheid zijn oorsprong in de verdragsrechtelijke verplichting van het Koninkrijk om onderdanen niet staatloos te maken. Deze is vervat in artikel 8 van het Verdrag ter beperking van staatloosheid en artikel 7, derde lid, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit. Hieruit volgt dat staten verplicht zijn om in situaties waarin nationaliteit verloren kan gaan, personen met één nationaliteit anders te behandelen dan personen met meerdere nationaliteiten, zo stelt de regering.⁷ In lijn met rechtspraak over de intrekking van de Nederlandse nationaliteit schuilt de rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid volgens de regering aldus in de verdragsrechtelijke verplichting tot het voorkomen van staatloosheid.⁸

In november 2015 heeft de Afdeling kritisch geadviseerd over het wetsvoorstel dat de bevoegdheid krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN introduceerde.⁹ Zo was de Afdeling destijds niet overtuigd van de toegevoegde waarde van het voorstel ten opzichte van de bestaande strafrechtelijke mogelijkheden. Ook betwijfelde zij of een mogelijke bijdrage van de bevoegdheid aan de bescherming van de veiligheid in het Koninkrijk opwoog tegen het prijsgeven van strafrechtelijke bevoegdheden. Evenmin was de Afdeling overtuigd van de proportionaliteit van de voorgestelde ingrijpende maatregel in het licht van de beperkte mogelijkheden tot rechtsbescherming voor de betrokkene.¹⁰

De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN vervalt op 1 maart 2022 van rechtswege als gevolg van een horizonbepaling. Het nu voorliggende wetsvoorstel schrapt die horizonbepaling. Als gevolg daarvan wordt de intrekkingbevoegdheid permanent in de wet opgenomen.¹¹ Het wetsvoorstel strekt niet tot inhoudelijke wijziging van die bevoegdheid. Wel wordt de taak van de CTIVD om toezicht te houden op de doelmatigheid van de toepassing van de bevoegdheid geschrapt.¹² Volgens de toelichting is er zowel op individueel als op politiek niveau reeds in dit toezicht voorzien.¹³ Verder creëert het wetsvoorstel met het oog op de inmiddels in werking getreden AVG een grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgege-

¹ Stb. 2017, 52.

² Deze bevoegdheid moet niet verward worden met de intrekking van het Nederlandschap krachtens artikel 14, tweede lid, van de RWN, waarvoor wél een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist is.

³ Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap introduceerde, Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, paragraaf 3.

⁴ Idem, paragraaf 2. Zie ook de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.1.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253.

⁶ Artikel 14, achtste lid, van de RWN.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, paragraaf 8.

⁸ In de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel verwijst de regering in dit verband onder meer naar ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045. Bij deze uitspraak zijn inmiddels enkele kritische annotaties verschenen. Zie AB 2021/91, met noot P.R. Rodrigues; JV 2021/38, met noot G.R. de Groot.

⁹ Zie Kamerstukken II 2015/2016, 34 356 (R2064), nr. 4. Het wetsvoorstel zoals dat ter advisering aan de Afdeling werd voorgelegd, bevatte nog geen horizonbepaling ten aanzien van de bevoegdheid krachtens artikel 14, vierde lid, RWN. Die bepaling werd bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 24, gewijzigd amendement van het lid Recourt ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 14.

¹⁰ Zie Kamerstukken II 2015/2016, 34 356 (R2064), nr. 4.

¹¹ Voorgesteld Artikel III.

¹² Voorgesteld Artikel II.

¹³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.



vens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.¹⁴

2. Noodzaak permanente bevoegdheid

De toelichting vermeldt dat het schrappen van de horizonbepaling allereerst is ingegeven door de resultaten van het evaluatieonderzoek dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) werd uitgevoerd. Voor de regering geeft ook het huidige dreigingsbeeld aanleiding de regeling te handhaven.¹⁵ Met het wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Yesilgöz-Zegerius en Van Toorenburg, waarin de regering wordt verzocht de regeling tot intrekking van het Nederlandschap met het oog op 'de nog altijd bestaande terroristische dreiging' permanent te maken.¹⁶

In de periode waarin deze bepaling tot stand kwam, was het dreigingsniveau 'substantieel', hetgeen betekende dat de kans op een terroristische aanslag in Nederland reëel was.¹⁷ In die jaren had ISIS feitelijke controle over grote gebiedsdelen in Syrië en Irak. De bedreiging van de lokale bevolking door ISIS evenals de oplopende geweldsescalatie tussen het Westen en ISIS droegen bij aan de toenmalige mate van dreiging, waarbij de Nederlandse deelname aan de anti-ISIS coalitie Nederland ook nadrukkelijker in beeld bracht bij jihadisten. Veel aandacht ging dan ook uit naar Nederlanders die naar het Midden-Oosten uitreisden om zich aan te sluiten bij jihadistisch-terroristische netwerken.¹⁸

Sinds de grote territoriale verliezen die ISIS leed in 2018, zijn er geen nieuwe stromen uitreizigers geweest.¹⁹ Desalniettemin bestaat in Nederland nog altijd een terroristische dreiging. Sinds 9 december 2019 is het actuele dreigingsniveau 'aanzienlijk'.²⁰ Daarbij gaat er nog steeds dreiging uit van terugkeerders die bij terroristische groepen zijn aangesloten en strijdervaring hebben opgedaan.²¹ Volgens de laatste inlichtingen bevinden zich in totaal nog zo'n 110 Nederlandse uitreizigers in Syrië en Irak.²² Hoeveel onder hen een meervoudige nationaliteit hebben, is niet bekend.

Daarnaast wijst de toelichting ook op de opleving en verspreiding van jihadistisch geweld in de westelijke Sahel-landen Mali, Burkina Faso en Niger. Mede met het oog daarop acht de regering het nu en in de toekomst (opnieuw) uitreizen van personen om zich in het buitenland aan te sluiten bij een terroristische organisatie, niet ondenkbeeldig.²³

Het voorgaande neemt niet weg dat de intrekking van het Nederlandschap een zeer ingrijpende maatregel is voor de betrokkene.²⁴ Deze ingrijpende aard van de maatregel gaf destijds aanleiding 'om te voorzien in een uitdrukkelijke bezinning over de wenselijkheid van de maatregelen na vijf jaar' en daarom werd (bij amendement) bewust gekozen voor een tijdelijke werkingsduur van vijf jaar.²⁵ De vraag is dan ook of er op dit moment gegronde redenen zijn de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap zoals voorgesteld te continueren en zelfs permanent in de wet op te nemen.

In dit verband merkt de Afdeling het volgende op.

a. Werking en (neven)effecten artikel 14, vierde lid, RWN

In 2020 zijn twee onderzoeken naar de werking van artikel 14, vierde lid, van de RWN uitgevoerd. De CTIVD onderzocht het handelen van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst bij het uitbrengen van ambtsberichten in het kader van de intrekking van het Nederlandschap.²⁶ Daarnaast werd in opdracht van het WODC onderzoek verricht naar de vraag in hoeverre de regeling tot intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid de (legale) terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, terroristische organisaties naar Nederland door middel van intrekking van hun Nederlandschap heeft verhinderd.²⁷

De toelichting merkt op dat sinds de inwerkingtreding van artikel 14, vierde lid, van de RWN in 24

¹⁴ Voorgesteld Artikel I, onderdeel B.

¹⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 578.

¹⁷ Idem.

¹⁸ NCTV, Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 37 (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 29 754, nr. 270).

¹⁹ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54, (Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593), p. 8.

²⁰ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, www.nctv.nl/onderwerpen/dtn.

²¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

²² NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54, (Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593), p. 11.

²³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 (onder het kopje 'Reden tot behoud').

²⁴ Zie ook Kamerstukken II 2015/2016, 34 356 (R2064), nr. 4, punt 2c.

²⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 24, gewijzigd amendement van het lid Recourt ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 14.

²⁶ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 548.

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585 (bijlage), paragraaf 2.2.



gevallen een besluit tot intrekking van het Nederlandschap is genomen.²⁸ In twee gevallen oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het intrekkingbesluit onrechtmatig was omdat niet kon worden aangetoond dat de betrokkene op of na 11 maart 2017 was aangesloten bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie.²⁹ Naar aanleiding van deze uitspraken heeft de minister in vijf andere gevallen besloten het besluit tot intrekking van het Nederlandschap in te trekken. Dat betekent dat van 17 personen het Nederlandschap is ingetrokken. In al deze zaken is beroep ingesteld, door de betrokkene zelf of ambtshalve.³⁰ In de tot nu toe gepubliceerde zaken heeft de bestuursrechter het besluit tot intrekking in stand gelaten.³¹

In het evaluatieonderzoek van het WODC wordt geconcludeerd dat geen van de personen van wie het Nederlandschap is ingetrokken, voor zover bekend is teruggekeerd.³² Volgens de toelichting wijst dit erop dat de intrekking van het Nederlandschap een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.³³

De Afdeling merkt in dit verband op dat in de consultatiereacties is betoogd dat deze opvatting blijk geeft van een beperkte visie op het begrip nationale veiligheid.³⁴ Mede als gevolg van globalisering is de nationale veiligheid immers in toenemende mate gediend met internationale veiligheid en stabiliteit. Een maatregel die personen vanwege de potentiële dreiging die van hen uitgaat bewust buiten de grenzen van het Koninkrijk houdt, verplaatst het probleem naar andere – in dit geval vaak fragiele – staten. Ook uit het oogpunt van de bevordering van de internationale rechtsorde kunnen daar vraagtekens bij worden geplaatst.³⁵

De regering hecht er grote waarde aan dat uitreizigers die verdacht worden van terroristische misdrijven worden berecht, zo wordt benadrukt in de brief aan de Tweede Kamer van 25 juni jongstleden.³⁶ Volgens de regering moeten daarom alle mogelijke opties worden gezien om straffeloosheid te voorkomen.³⁷ Uit de brief blijkt tevens dat vervolging en berechting in de regio of door een internationaal tribunaal op diverse internationaalrechtelijke en praktische bezwaren stuit.³⁸ Als zodanig blijft strafrechtelijke vervolging en berechting in Nederland van groot belang.

Volgens het Openbaar Ministerie (OM) kan effectieve vervolging alleen plaatsvinden als een betrokkene naar Nederland wordt over- of uitgeleverd. Dit wordt door de intrekking van het Nederlandschap, gepaard met de gelijktijdige ongewenstverklaring, echter onmogelijk gemaakt, zo stelt het OM.³⁹ In dat verband maakte het OM in 17 van de destijds 21 geïnventariseerde gevallen bezwaar tegen de intrekking van het Nederlandschap. Door de minister werd echter geen enkele maal daarvan afgezien.⁴⁰ De toelichting vermeldt dit niet.

De nationale veiligheid houdt, zoals de Afdeling terecht opmerkt, niet op bij onze landsgrenzen. Internationale ontwikkelingen hebben in toenemende mate hun weerslag op de nationale veiligheid. Interne en externe veiligheid zijn meer en meer met elkaar verweven en vragen om meer integratie van de nationale veiligheidsaanpak. In de Nationale Veiligheid Strategie 2019 wordt de internationale rechtsorde – het functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken gericht op internationale vrede en veiligheid – dan ook aangemerkt als één van de nationale veiligheidsbelangen.⁴¹

Ook de veiligheid binnen de landsgrenzen van het Koninkrijk blijft van onverminderd belang. Het dreigingsniveau is thans weliswaar minder hoog dan bij de totstandkoming van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap, maar de dreiging die uitgaat van een persoon die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie en die vervolgens wil terugkeren naar

²⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1. Ten tijde van het evaluatieonderzoek van het WODC was een besluit tot intrekking in 21 gevallen genomen.

²⁹ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990 en ECLI:NL:RVS:2019:1246.

³⁰ Op grond van artikel 22a, derde lid, van de RWN.

³¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.

³² Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585 (bijlage), paragraaf 5.9.

³³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.

³⁴ Zie C. Paulussen (T.M.C. Asser Instituut/International Centre for Counter-Terrorism), Reactie op het wetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid, januari 2021; Institute on Statelessness and Inclusion, Reactie internetconsultatie, januari 2021; H.U. Jessurun d'Oliveira, Reactie op consultatieversie Permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlandschap.

³⁵ Idem.

³⁶ Beantwoording vragen over de repatriëring van een uitreizigster, brief van 25 juni 2021.

³⁷ Idem.

³⁸ Idem.

³⁹ Openbaar Ministerie, Advies conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid, 17 februari 2021.

⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585 (bijlage), paragraaf 6.2.

⁴¹ Kamerstukken II 2018/19, 30 821, nr. 81.



het Koninkrijk, blijft potentieel groot.⁴² Het kan daarom, gelet op de noodzaak tot bescherming van de nationale veiligheid en na een afweging in het individuele geval, bezwaarlijk zijn om een terugkeer af te wachten. Bij de afweging of een intrekking van het Nederlanderschap in het concrete geval opportuun is, wordt zowel het nationale als het internationale aspect van de nationale veiligheid betrokken. Als er ondubbelzinnige aanwijzingen zijn dat intrekking van het Nederlanderschap schade kan berokkenen aan een andere staat – bijvoorbeeld het land waar de betrokkene zich feitelijk bevindt – en (daardoor) gevolgen heeft voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk, kan van intrekking worden afgezien.

Een intrekking van het Nederlanderschap kan voorts gevolgen hebben voor de mogelijkheid tot berechting en tenuitvoerlegging van een eventuele vrijheidsstraf in Nederland. Het Openbaar Ministerie wordt daarom geraadpleegd over een voorgenomen intrekking. Van geval tot geval wordt het belang dat wordt gediend met de intrekking van het Nederlanderschap (het beschermen van de nationale veiligheid) afgewogen tegen het belang van strafrechtelijke vervolging. Die afweging kan er inderdaad toe leiden dat de nationale veiligheid in het concrete geval prevaleert, ook als dat betekent dat strafrechtelijke opsporing en vervolging wordt bemoeilijkt.

Intrekking van het Nederlanderschap maakt strafrechtelijke vervolging en berechting in Nederland echter niet onmogelijk. De ongewenstverklaring, die gelijktijdig met een intrekking van het Nederlanderschap wordt opgelegd, kan immers tijdelijk worden opgeheven gedurende de periode die nodig is om de verdachte te berechten en een eventuele vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen. Op die wijze kan de strafrechtelijke vervolging van de verdachte in Nederland doorgang vinden, ook al is het Nederlanderschap ingetrokken.

b. Verhouding tot nieuw strafrechtelijk instrumentarium

De toelichting stelt dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap onder meer kan worden toegepast in situaties waar de inzet van het strafrecht onvoldoende effectief is ter bescherming van de nationale veiligheid, terwijl er een dusdanige dreiging is dat een persoon in het belang van die nationale veiligheid uit Nederland moet worden geweerd. In die gevallen is het intrekken van het Nederlanderschap in combinatie met een ongewenstverklaring juridisch gezien het enige middel, zo wordt betoogd.⁴³

Ook bij de introductie van artikel 14, vierde lid, van de RWN speelde een dergelijke motivering een rol. Benadrukt werd dat de inzet van het strafrecht een zeer belangrijk middel blijft bij de bestrijding van terrorisme, maar dat het strafrecht niet kan voorkomen dat een uitreiziger die zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie terugkeert naar Nederland. Veroordeling bij verstek heeft bovendien weinig effect zolang betrokkene in het buitenland is, omdat de eventuele straf niet kan worden geëxecuteerd, zo stelde de toelichting destijds.⁴⁴ Als zodanig werden de noodzaak van de intrekking-bevoegdheid en toegevoegde waarde ten opzichte van het strafrechtelijk instrumentarium benadrukt.

De Afdeling is met de regering van oordeel dat bestuurlijke maatregelen onder omstandigheden bij de bestrijding van terrorisme complementair kunnen zijn aan het strafrechtelijk instrumentarium. Sinds de introductie van artikel 14, vierde lid, van de RWN hebben zich evenwel diverse ontwikkelingen in het strafrecht voorgedaan die met zich brengen dat van strafrechtelijk optreden een meer vroegtijdige werking kan uitgaan. Zo is sinds de inwerkingtreding van artikel 14, vierde lid, van de RWN de Uitvoeringswet Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme in werking getreden.⁴⁵ Hetzelfde geldt voor de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme.⁴⁶ Daarnaast kan gewezen worden op het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied,⁴⁷ dat momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer.⁴⁸

Op deze relevante wettelijke ontwikkelingen gaat de toelichting niet in. Daardoor rijst de vraag in hoeverre de intrekking-bevoegdheid waarmee destijds werd beoogd het bestaande wettelijke instrumentarium ter bestrijding van terrorisme aan te vullen, in het licht van de genoemde ontwikke-

⁴² Zie het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 544, Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593 (bijlage).

⁴³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 (onder het kopje 'Strafrechtelijk belang').

⁴⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, paragraaf 3.

⁴⁵ De uitvoeringwet bewerkstelligt onder meer dat een aantal gedragingen die kunnen leiden tot terroristische misdrijven, zoals het werven of trainen voor terrorisme, strafbaar worden gesteld. Zie Stb. 2020, 396.

⁴⁶ Met deze wet wordt onder meer de aangifteplicht uitgebreid tot alle terroristische misdrijven, inclusief de voorbereiding van die misdrijven. Zie Stb. 2018, 338.

⁴⁷ Het wetsvoorstel regelt dat personen die zonder toestemming van de Minister van Justitie en Veiligheid opzettelijk verblijven in een gebied dat onder controle staat van een terroristische organisatie strafbaar zijn. Zie Kamerstukken I 2019/20, 35 125, A.

⁴⁸ Kamerstukken I 2020/21, 35 125, H.



lingen nog steeds complementair en daarmee noodzakelijk is.

Het strafrechtelijke instrumentarium op het gebied van terrorismebestrijding is de laatste jaren inderdaad uitgebreid. Dit brengt echter geen verandering aan in de noodzaak voor de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. Het daarmee nagestreefde doel, het voorkomen van legale terugkeer en het bemoeilijken van illegale terugkeer, kan met het strafrecht immers niet worden bereikt.

De Afdeling wijst onder meer op de Uitvoeringswet Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme. De in het Aanvullend Protocol opgenomen gedragingen kwamen reeds overeen met de gedragingen die in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES strafbaar zijn gesteld, waardoor op dit punt geen nieuwe regels zijn ingevoerd. Wel zijn enkele bepalingen op het terrein van onder meer uitlevering en rechtsmacht gesteld.⁴⁹ De Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme heeft de mogelijkheden van voorlopige hechtenis bij verdachten van terroristische misdrijven verruimd, en de aangifteplicht uitgebreid tot alle terroristische misdrijven en de voorbereiding daarvan.⁵⁰ Ten slotte regelt het wetsvoorstel Strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied de strafbaarstelling van personen die zonder toestemming van de minister van Justitie en Veiligheid in een gebied verblijven dat onder controle staat van een terroristische organisatie.⁵¹

Deze en andere uitbreidingen zorgen voor een bredere en meer vroegtijdige werking van het strafrecht. Zij laten echter onverlet dat een Nederlander die eenmaal is uitgereisd en zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, legaal kan terugkeren naar Nederland. Het kan dan, gelet op de noodzaak tot bescherming van de nationale veiligheid en na een afweging in het individuele geval, bezwaarlijk zijn om die terugkeer af te wachten. Het strafrecht neemt deze dreiging niet weg. De intrekking van het Nederlanderschap is de enige maatregel die deze dreiging kan mitigeren. In paragraaf 2.1 van de toelichting is dit verduidelijkt.

Dat de noodzaak van deze bevoegdheid breed wordt ondersteund blijkt overigens uit de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Van der Staaij, die de regering verzoekt maximaal in te zetten op intrekking van het Nederlanderschap, en uit de motie Yeşilgöz-Zegerius en Van Toorenburg, waarin de regering wordt verzocht om de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap permanent te maken.⁵²

c. Conclusie

Destijds is vanwege de ingrijpende aard van de maatregel bewust gekozen voor een tijdelijke bevoegdheid.⁵³ In het licht van het ingrijpende karakter van de intrekkingbevoegdheid, de vragen over de werking en de (neven)effecten van de maatregel evenals de (complementaire) verhouding tot het nieuwe strafrechtelijk instrumentarium, is de Afdeling van oordeel dat voor een permanente regeling zoals voorgesteld thans onvoldoende zwaarwegende argumenten worden gegeven.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak voor het permanent in de wet opnemen van artikel 14, vierde lid, van de RWN dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is van dit voorstel af te zien.

Gelet op hetgeen onder 2a en 2b is opgemerkt is de regering van oordeel dat in de memorie van toelichting afdoende is gemotiveerd dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap behouden moet blijven. In het belang van de nationale veiligheid kan het noodzakelijk zijn de terugkeer van een uitreiziger in een concreet geval te voorkomen.

3. Grondslag verwerking persoonsgegevens

Dit wetsvoorstel voorziet voorts in het opnemen van een grondslag in de RWN voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens door de Minister van Justitie en Veiligheid.⁵⁴ De reden daarvoor is dat het voor de (voorbereiding van een besluit tot) intrekking van het Nederlanderschap noodzakelijk kan zijn om bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken, aldus de toelichting. Mede gelet op de inmiddels in werking getreden AVG die voor de verwerking van deze persoonsgegevens een wettelijke

⁴⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 382, nr. 3, p. 1.

⁵⁰ Stb. 2018, 338.

⁵¹ Kamerstukken I 2020/21, 35 125, nr. A.

⁵² Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nrs. 578 en 603.

⁵³ Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 24, gewijzigd amendement van het lid Recourt ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 14.

⁵⁴ Voorgesteld artikel 22d van de RWN.



grondslag vereist, is van de gelegenheid gebruikgemaakt om de RWN op dit punt in overeenstemming te brengen met de verordening.⁵⁵

In haar advies heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gesteld dat de verwerking van persoonsgegevens krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN niet binnen de reikwijdte van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) valt, nu het bij de intrekking van het Nederlanderschap gaat om een verwerking van persoonsgegevens door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.⁵⁶ De regering heeft dit advies niet gevolgd.⁵⁷

De Afdeling merkt in dit verband op dat maatregelen ter waarborging van de nationale veiligheid op grond van artikel 2, tweede lid, onder a, van de AVG in beginsel buiten de reikwijdte van de AVG vallen. De Uitvoeringswet AVG heeft dit voor de Nederlandse situatie zo uitgelegd dat de AVG niet van toepassing is op verwerkingen die onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) vallen.⁵⁸ Dat betreft verwerkingen door of voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Verwerkingen door andere overheidsorganen in het kader van de nationale veiligheid vallen daarmee wel binnen de reikwijdte van de AVG. Als zodanig is de Afdeling met de regering van oordeel dat de AVG ook van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens door de minister van Justitie en Veiligheid op grond van het voorgestelde artikel 22d van de RWN.

Gelet hierop moet ten eerste voldaan worden aan de vereisten die artikel 9 van de AVG stelt aan de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens. Daarnaast moet voldaan worden aan de vereisten van artikel 10 van de AVG voor zover het de verwerking van strafrechtelijke gegevens betreft.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Zwaarwegend algemeen belang, minimale gegevensverwerking en evenredigheid

Voor de verwerking van persoonsgegevens geldt het beginsel van minimale gegevensverwerking: de verwerking dient beperkt te zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt.⁵⁹ De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is verboden,⁶⁰ tenzij een van uitzonderingsgronden op dat verbod zich voordoet. De in de toelichting aangevoerde uitzonderingsgrond is de noodzakelijkheid van de verwerking om redenen van zwaarwegend algemeen belang.⁶¹ Bij de toepassing daarvan is onder meer vereist dat het zwaarwegend algemeen belang wordt gemotiveerd en dat de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd.⁶²

De toelichting stelt slechts dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is om redenen van een zwaarwegend algemeen belang, te weten de bescherming van de nationale veiligheid.⁶³ Dit wordt evenwel niet nader gemotiveerd. In het licht van de opmerkingen over de noodzaak, werking en (neven)effecten van de maatregel, evenals de evenredigheid (zie hiervoor onder punt 2), rijst de vraag of aldus aan dit vereiste is voldaan.

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat de toelichting als enige voorbeeld van de noodzakelijke verwerking van een bijzondere categorie persoonsgegevens de religie van een betrokkene noemt: 'bijvoorbeeld [...] als de informatie die aan het besluit tot intrekking ten grondslag ligt gegevens bevat over de religie van een persoon'.⁶⁴ Dit roept de vraag op waarom de voorgestelde grondslag niet beperkt is tot de verwerking van gegevens waaruit de religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging (en eventueel als afgeleide daarvan de politieke opvatting) van betrokkenen blijkt. Vooralsnog ziet de Afdeling in het licht van het evenredigheidsvereiste en het beginsel van minimale gegevensverwerking niet in waarom een dergelijke beperking niet opgenomen is.

De Afdeling adviseert de aangevoerde uitzonderingsgrond, mede in het licht van de gerezen vragen over de noodzaak, effectiviteit en evenredigheid van de maatregel, dragend te motiveren. Zonder een dergelijke dragende motivering mag niet worden overgegaan tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Indien een dragende motivering wel mogelijk is, adviseert de Afdeling de grondslag om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken in elk geval te beperken tot

⁵⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁵⁶ Autoriteit Persoonsgegevens, *Advies conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, 3 maart 2021.

⁵⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁵⁸ Artikel 3, derde lid, onder b, van de Uitvoeringswet AVG.

⁵⁹ Artikel 5, eerste lid en onder c, van de AVG.

⁶⁰ Artikel 9, eerste lid, van de AVG.

⁶¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel B.

⁶² Artikel 9, tweede lid en onder g, van de AVG.

⁶³ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel B.

⁶⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.



gegevens waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging (en eventueel de politieke opvatting) blijkt.

b. Waarborgen

Voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens onder de zwaarwegend algemeen belangexceptie is vereist dat 'passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkenen'.⁶⁵ Voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens is vereist dat de verwerkingsgrondslag 'passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen' biedt.⁶⁶ De toelichting gaat evenwel niet in op de vraag op welke wijze recht gedaan wordt aan deze waarborgen.

Deze vraag naar de vereiste waarborgen rijst evenzeer met betrekking tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor de intrekking van het Nederlanderschap krachtens artikel 14, tweede lid, van de RWN.⁶⁷ De toelichting vermeldt dat de oorspronkelijk voorgestelde verwerkingsgrondslag op advies van de AP is geschrapt.⁶⁸ Hoewel de Afdeling deze keuze begrijpelijk acht, merkt zij op dat nu niet inzichtelijk wordt hoe de vereiste waarborgen worden geboden.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Dit advies is opgevolgd. De in het voorgestelde artikel 22d, eerste lid, opgenomen grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is thans beperkt tot gegevens waaruit politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen of gegevens over gezondheid blijken. De verwerking van deze persoonsgegevens is noodzakelijk bij de voorbereiding van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. De informatie die aan een dergelijk besluit ten grondslag ligt bevat immers veelal gegevens over de politieke opvattingen of religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen van de betrokken persoon. In aanvulling daarop is ook voorzien in een grondslag voor de verwerking van gegevens waaruit gezondheid blijkt. Ook de verwerking van deze persoonsgegevens is noodzakelijk, omdat de medische situatie van een betrokkene (in bijzondere omstandigheden) aanleiding kan zijn om af te zien van een voorgenomen intrekking. Andere typen persoonsgegevens, zoals biometrische gegevens of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid, zijn niet noodzakelijk voor de (voorbereiding van een besluit tot) intrekking van het Nederlanderschap en kunnen derhalve niet worden verwerkt.

De Afdeling wijst er verder op dat bij de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard moet zijn voorzien in passende waarborgen voor de (grond)rechten en vrijheden van de betrokkene. De memorie van toelichting is hiertoe aangevuld: in paragraaf 4 is toegelicht op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze vereiste waarborgen.

4. Schrappen toezichthoudende rol CTIVD

Het voorstel schrapt de taak van de CTIVD om toezicht te houden op de bevoegdheid van de Minister van JenV tot het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Deze taak is in de Wiv 2017 opgenomen naar aanleiding van het amendement-Recourt.⁶⁹ De CTIVD dient bij haar toezicht in het bijzonder aandacht te schenken aan de doelmatigheid en proportionaliteit van de toepassing van deze bevoegdheid.⁷⁰ Op basis van de toezichtsrapporten kan de Kamer zich een beeld vormen over de inzet van deze bevoegdheid.⁷¹

De toelichting brengt in herinnering dat de minister bij de parlementaire behandeling het amendement-Recourt met klem heeft ontraden. Een aparte toezichtstaak van de CTIVD past niet goed binnen de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen. De bestuursrechter toetst immers alle individuele intrekkingen van Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, van rechtswege of naar aanleiding van een ingesteld beroep.⁷² Daarnaast is het aan de Tweede Kamer om de minister te controleren. Er is dan ook zowel op individueel als op politiek niveau in toezicht

⁶⁵ Artikel 9, tweede lid en onder g, van de AVG.

⁶⁶ Artikel 10 van de AVG.

⁶⁷ Dit betreft de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap na een onherroepelijke veroordeling wegens een in die bepaling genoemd misdrijf.

⁶⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁶⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 26.

⁷⁰ Artikel 97, derde lid, onder d, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.

⁷¹ Toelichting op het amendement, Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 26.

⁷² Artikel 22a, derde en zevende lid.



voorzien. De CTIVD is bovendien niet ingesteld om toezicht te houden op het handelen van de minister van Justitie en Veiligheid. De toelichting herhaalt deze argumentatie en licht toe dat de CTIVD als toezichthouder van de AIVD wel de ambtsberichten van deze dienst die ten grondslag liggen aan de intrekking van het Nederlanderschap kan toetsen op rechtmatigheid.⁷³

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de opgedane ervaringen met het toezicht van de CTIVD. De CTIVD heeft in 2020 een onderzoek afgerond naar het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.⁷⁴ Daarbij heeft de CTIVD zich beperkt tot haar algemene toezichtstaak ten aanzien van de AIVD en heeft zij het handelen van de minister van Justitie en Veiligheid niet getoetst. Uit de toelichting blijkt evenmin in hoeverre de CTIVD is geconsulteerd over het voornemen haar toezichtstaak te schrappen.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

Dit wetsvoorstel brengt geen verandering aan in de bevoegdheid van de CTIVD om toezicht te houden op het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waaronder de handelingen die deze diensten verrichten om te komen tot een ambtsbericht met het oog op intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Daaronder valt ook het door de Afdeling genoemde onderzoek dat de CTIVD in 2020 heeft verricht naar het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.⁷⁵ Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt dit niet. Gelet daarop zijn de in dit verband opgedane ervaringen met het toezicht van de CTIVD niet van belang.

Het wetsvoorstel schrapt slechts de (bij amendement) ingevoegde taak van de CTIVD om toezicht te houden op de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap, waarbij in het bijzonder aandacht wordt geschonken aan de doelmatigheid en proportionaliteit van de toepassing van deze bevoegdheid.⁷⁶ De Afdeling constateert terecht dat de CTIVD een dergelijk onderzoek tot op heden niet heeft verricht. Over het schrappen van deze bevoegdheid is overleg geweest met een ambtelijke vertegenwoordiging van de CTIVD, die er de voorkeur aan gaf deze bevoegdheid te behouden. Dat doet echter niet af aan het gegeven dat de taak toezicht te houden op de door de Minister van Justitie en Veiligheid beleidsmatig te maken afwegingen zich niet verhoudt tot de aard en positionering van de CTIVD. De CTIVD is ingesteld om toezicht te houden op de rechtmatigheid van het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en niet om toezicht te houden op de doelmatigheid en proportionaliteit van het handelen van de Minister van Justitie en Veiligheid. In de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen is het aan de Tweede Kamer om, in haar controlerende rol, toe te zien op de uitvoering van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap door de Minister van Justitie en Veiligheid, en de in dat verband te maken beleidsmatige afwegingen.

5. Toepassing wetsvoorstel op de Caribische landen

Tot slot wijst de Afdeling op de Koninkrijksdimensie van het voorliggende wetsvoorstel. De voorgestelde wijziging betreft een Rijkswet en zal derhalve voor het gehele Koninkrijk gelden. Bovendien beoogt de regering met het behoud van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap de nationale veiligheid van het Koninkrijk te dienen.⁷⁷ Als zodanig is het voorstel ook van belang voor de Caribische landen van het Koninkrijk.

De toelichting bij het wetsvoorstel dat de bevoegdheid krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN introduceerde, besteedt daar terecht aandacht aan. Zo gaat die toelichting in op de procedurele implicaties voor de uitoefening van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap wanneer het een (voormalig) inwoner van de Caribische landen betreft.⁷⁸ Ook legt de toelichting uit hoe de in de context van artikel 14, vierde lid, van de RWN geboden rechtsbescherming vorm krijgt in de Caribische landen.⁷⁹

De toelichting bij het thans voorliggende wetsvoorstel noemt de Caribische landen echter in het geheel niet. Omdat dit wetsvoorstel de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap inhoudelijk niet wijzigt, volstaat de eerdere toelichting voor zover het gaat om de inhoud, uitoefening en implicaties van die bevoegdheid. Waar het de problematiek betreft die voor de regering aanleiding geeft tot behoud van artikel 14, vierde lid, van de RWN, verdient de situatie ten aanzien van de

⁷³ Toelichting, artikelsgewijs deel, onderdeel B, artikel II.

⁷⁴ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 68 (bijlage).

⁷⁵ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 68 (bijlage).

⁷⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nrs. 25 en 26.

⁷⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

⁷⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, paragraaf 5.

⁷⁹ Idem, paragraaf 6.



Caribische landen evenwel aandacht. Zo rijzen vragen naar het dreigingsbeeld in de Caribische landen, het risico van terugkeer naar die delen van het Koninkrijk en hoe dit wetsvoorstel zich daartoe verhoudt. Ook de vraag in hoeverre de Caribische landen ervaring hebben opgedaan met (de toepassing van) de bevoegdheid krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN blijft onbeantwoord.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

In paragraaf 2.2 van de toelichting is verduidelijkt dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap strekt tot bescherming van de nationale veiligheid van het Koninkrijk. Daarbij gaat het om de nationale veiligheid van alle landen van het Koninkrijk: (Europees en Caribisch) Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze bevoegdheid is daarom ook toepasbaar op Nederlanders die voor hun uitreis woonachtig waren in Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten. Hetgeen daarover is opgemerkt in de toelichting bij het wetsvoorstel dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap introduceerde, geldt onverkort.⁸⁰ Het onderhavige wetsvoorstel verandert dit niet. Dat betekent onder meer dat de Minister van Justitie en Veiligheid bij elk voornemen tot intrekking van het Nederlandschap van een voormalige inwoner van een van de Caribische landen, overleg voert met de bevoegde Minister van Justitie van het betreffende land.

De Afdeling merkt op dat onduidelijk blijft in hoeverre de Caribische landen ervaring hebben opgedaan met (de toepassing van) de intrekking van het Nederlandschap. Tot op heden zijn er geen gevallen geweest waarin het Nederlandschap is ingetrokken van een voormalige inwoner van één van de Caribische landen. Gelet op het bestaande dreigingsbeeld wordt verwacht dat een intrekking van het Nederlandschap zich primair zal blijven voordoen ten aanzien van Nederlanders uit Europees Nederland.

Bij een eventueel toekomstig voornemen tot intrekking van het Nederlandschap van een inwoner van de Caribische landen, speelt vanzelfsprekend het dreigingsbeeld in het desbetreffende Caribische land een rol, zo bevestig ik de Afdeling. In aanvulling daarop blijft ook het dreigingsbeeld voor Europees Nederland van belang. Een (voormalig) inwoner van één van de Caribische landen bezit immers evenzeer de Nederlandse nationaliteit en kan zich op grond daarvan vrijelijk door het Koninkrijk bewegen. Het kan dus, met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid van het Koninkrijk als geheel, noodzakelijk zijn het Nederlandschap in te trekken van een voormalig inwoner van één van de Caribische landen – ook als de dreiging (louter) is gericht tegen de nationale veiligheid van één deel van het Koninkrijk, zoals Nederland of één van de Caribische landen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert het voorstel van rijkswet niet in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, en niet over te leggen aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om enkele redactionele wijzigingen in de memorie van toelichting aan te brengen. Tevens is de verwijzing naar het in paragraaf 3.3 genoemde Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland geactualiseerd.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten, te zenden.

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

⁸⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 9, 11, 13 en 23.



Advies Raad van State

No. W16.21.0138/II/K
's-Gravenhage, 11 augustus 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 mei 2021, no.2021000922, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, alsmede intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52), met memorie van toelichting.

Krachtens artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) heeft de Minister van Justitie en Veiligheid thans de bevoegdheid het Nederlandschap in te trekken van een Nederlander die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie. Een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling is in dit verband niet vereist. Deze bevoegdheid vervalt op 1 maart 2022 van rechtswege als gevolg van een horizonbepaling.

Dit wetsvoorstel strekt tot schrapping van de horizonbepaling, waardoor de voornoemde bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap permanent wordt. Inhoudelijk wordt deze bevoegdheid niet gewijzigd. Wel schrapt het voorstel de toezichthoudende taak van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) en creëert het een grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk begrijpt de wens van de regering om op te treden tegen Nederlanders die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie in het buitenland en daarmee een potentiële bedreiging voor de veiligheid van het Koninkrijk vormen. Mede tegen de achtergrond van de uitgevoerde onderzoeken naar de werking van artikel 14, vierde lid, van de RWN, doet het wetsvoorstel evenwel vragen rijzen.

De Afdeling maakt naar aanleiding van het voorstel van rijkswet allereerst opmerkingen over de noodzaak van een permanente bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap. Voor de introductie van een *permanente* bevoegdheid bestaan op dit moment onvoldoende zwaarwegende argumenten (punt 2). Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over de voorgestelde grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Deze grondslag voldoet thans niet aan de eisen die de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) daaraan stelt (punt 3). Tot slot maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de schrapping van de toezichthoudende rol van de CTIVD (punt 4) en de toepassing van het wetsvoorstel op de Caribische landen (punt 5). In verband met deze opmerkingen dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Bij Rijkswet van 10 februari 2017¹ is aan de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid verleend het Nederlandschap in te trekken van een Nederlander die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, zonder dat een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling is vereist.² Volgens de toelichting vindt de intrekking van het Nederlandschap plaats in het belang van de nationale veiligheid van het Koninkrijk en strekt deze ertoe legale terugkeer onmogelijk te maken en illegale terugkeer te bemoeilijken.³ De regering zag destijds in de toegenomen dreiging van het internationaal jihadistisch geïnspireerd terrorisme aanleiding tot introductie van deze bevoegdheid, die is vervat in artikel 14, vierde lid, van de RWN.⁴ Het maakte onderdeel uit van de maatregelen die in augustus 2014 werden aangekondigd in het Nationaal Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.⁵

De intrekking van de Nederlandse nationaliteit is alleen van toepassing op Nederlanders met een

¹ Stb. 2017, 52.

² Deze bevoegdheid moet niet verward worden met de intrekking van het Nederlandschap krachtens artikel 14, tweede lid, van de RWN, waarvoor wél een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist is.

³ Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap introduceerde, Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, paragraaf 3.

⁴ Idem, paragraaf 2. Zie ook de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.1.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253.



dubbele nationaliteit.⁶ Als zodanig wordt onderscheid gemaakt tussen monopatrïde en bipatrïde Nederlanders. Volgens de regering vindt dit onderscheid zijn oorsprong in de verdragsrechtelijke verplichting van het Koninkrijk om onderdanen niet staatloos te maken. Deze is vervat in artikel 8 van het Verdrag ter beperking van staatloosheid en artikel 7, derde lid, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit. Hieruit volgt dat staten verplicht zijn om in situaties waarin nationaliteit verloren kan gaan, personen met één nationaliteit anders te behandelen dan personen met meerdere nationaliteiten, zo stelt de regering.⁷ In lijn met rechtspraak over de intrekking van de Nederlandse nationaliteit schuilt de rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid volgens de regering aldus in de verdragsrechtelijke verplichting tot het voorkomen van staatloosheid.⁸

In november 2015 heeft de Afdeling kritisch geadviseerd over het wetsvoorstel dat de bevoegdheid krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN introduceerde.⁹ Zo was de Afdeling destijds niet overtuigd van de toegevoegde waarde van het voorstel ten opzichte van de bestaande strafrechtelijke mogelijkheden. Ook betwijfelde zij of een mogelijke bijdrage van de bevoegdheid aan de bescherming van de veiligheid in het Koninkrijk opwoog tegen het prijsgeven van strafrechtelijke bevoegdheden. Evenmin was de Afdeling overtuigd van de proportionaliteit van de voorgestelde ingrijpende maatregel in het licht van de beperkte mogelijkheden tot rechtsbescherming voor de betrokkene.¹⁰

De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN vervalt op 1 maart 2022 van rechtswege als gevolg van een horizonbepaling. Het nu voorliggende wetsvoorstel schrapt die horizonbepaling. Als gevolg daarvan wordt de intrekkingbevoegdheid permanent in de wet opgenomen.¹¹ Het wetsvoorstel strekt niet tot inhoudelijke wijziging van die bevoegdheid. Wel wordt de taak van de CTIVD om toezicht te houden op de doelmatigheid van de toepassing van de bevoegdheid geschrapt.¹² Volgens de toelichting is er zowel op individueel als op politiek niveau reeds in dit toezicht voorzien.¹³ Verder creëert het wetsvoorstel met het oog op de inmiddels in werking getreden AVG een grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.¹⁴

2. Noodzaak permanente bevoegdheid

De toelichting vermeldt dat het schrappen van de horizonbepaling allereerst is ingegeven door de resultaten van het evaluatieonderzoek dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) werd uitgevoerd. Voor de regering geeft ook het huidige dreigingsbeeld aanleiding de regeling te handhaven.¹⁵ Met het wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Yesilgöz-Zegerius en Van Toorenburg, waarin de regering wordt verzocht de regeling tot intrekking van het Nederlanderschap met het oog op 'de nog altijd bestaande terroristische dreiging' permanent te maken.¹⁶

In de periode waarin deze bepaling tot stand kwam, was het dreigingsniveau 'substantieel', hetgeen betekende dat de kans op een terroristische aanslag in Nederland reëel was.¹⁷ In die jaren had ISIS feitelijke controle over grote gebiedsdelen in Syrië en Irak. De bedreiging van de lokale bevolking door ISIS evenals de oplopende geweldsescalatie tussen het Westen en ISIS droegen bij aan de toenmalige mate van dreiging, waarbij de Nederlandse deelname aan de anti-ISIS coalitie Nederland ook nadrukkelijker in beeld bracht bij jihadisten. Veel aandacht ging dan ook uit naar Nederlanders die naar het Midden-Oosten uitreisden om zich aan te sluiten bij jihadistisch-terroristische netwerken.¹⁸

Sinds de grote territoriale verliezen die ISIS leed in 2018, zijn er geen nieuwe stromen uitreizigers geweest.¹⁹ Desalniettemin bestaat in Nederland nog altijd een terroristische dreiging. Sinds 9 decem-

⁶ Artikel 14, achtste lid, van de RWN.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, paragraaf 8.

⁸ In de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel verwijst de regering in dit verband onder meer naar ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045. Bij deze uitspraak zijn inmiddels enkele kritische annotaties verschenen. Zie AB 2021/91, met noot P.R. Rodrigues; JV 2021/38, met noot G.R. de Groot.

⁹ Zie Kamerstukken II 2015/2016, 34 356 (R2064), nr. 4. Het wetsvoorstel zoals dat ter advisering aan de Afdeling werd voorgelegd, bevatte nog geen horizonbepaling ten aanzien van de bevoegdheid krachtens artikel 14, vierde lid, RWN. Die bepaling werd bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 24, gewijzigd amendement van het lid Recourt ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 14.

¹⁰ Zie Kamerstukken II 2015/2016, 34 356 (R2064), nr. 4.

¹¹ Voorgesteld Artikel III.

¹² Voorgesteld Artikel II.

¹³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

¹⁴ Voorgesteld Artikel I, onderdeel B.

¹⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 578.

¹⁷ Idem.

¹⁸ NCTV, Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 37 (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 29 754, nr. 270).

¹⁹ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54, (Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593), p. 8.



ber 2019 is het actuele dreigingsniveau 'aanzienlijk'.²⁰ Daarbij gaat er nog steeds dreiging uit van terugkeerders die bij terroristische groepen zijn aangesloten en strijdervaring hebben opgedaan.²¹ Volgens de laatste inlichtingen bevinden zich in totaal nog zo'n 110 Nederlandse uitreizigers in Syrië en Irak.²² Hoeveel onder hen een meervoudige nationaliteit hebben, is niet bekend.

Daarnaast wijst de toelichting ook op de opleving en verspreiding van jihadistisch geweld in de westelijke Sahel-landen Mali, Burkina Faso en Niger. Mede met het oog daarop acht de regering het nu en in de toekomst (opnieuw) uitreizen van personen om zich in het buitenland aan te sluiten bij een terroristische organisatie, niet ondenkbeeldig.²³

Het voorgaande neemt niet weg dat de intrekking van het Nederlanderschap een zeer ingrijpende maatregel is voor de betrokkene.²⁴ Deze ingrijpende aard van de maatregel gaf destijds aanleiding 'om te voorzien in een uitdrukkelijke bezinning over de wenselijkheid van de maatregelen na vijf jaar' en daarom werd (bij amendement) bewust gekozen voor een tijdelijke werkingsduur van vijf jaar.²⁵ De vraag is dan ook of er op dit moment gegronde redenen zijn de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap zoals voorgesteld te continueren en zelfs permanent in de wet op te nemen.

In dit verband merkt de Afdeling het volgende op.

a. Werking en (neven)effecten artikel 14, vierde lid, RWN

In 2020 zijn twee onderzoeken naar de werking van artikel 14, vierde lid, van de RWN uitgevoerd. De CTIVD onderzocht het handelen van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst bij het uitbrengen van ambtsberichten in het kader van de intrekking van het Nederlanderschap.²⁶ Daarnaast werd in opdracht van het WODC onderzoek verricht naar de vraag in hoeverre de regeling tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid de (legale) terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, terroristische organisaties naar Nederland door middel van intrekking van hun Nederlanderschap heeft verhinderd.²⁷

De toelichting merkt op dat sinds de inwerkingtreding van artikel 14, vierde lid, van de RWN in 24 gevallen een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap is genomen.²⁸ In twee gevallen oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het intrekkingbesluit onrechtmatig was omdat niet kon worden aangetoond dat de betrokkene op of na 11 maart 2017 was aangesloten bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie.²⁹ Naar aanleiding van deze uitspraken heeft de minister in vijf andere gevallen besloten het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap in te trekken. Dat betekent dat van 17 personen het Nederlanderschap is ingetrokken. In al deze zaken is beroep ingesteld, door de betrokkene zelf of ambtshalve.³⁰ In de tot nu toe gepubliceerde zaken heeft de bestuursrechter het besluit tot intrekking in stand gelaten.³¹

In het evaluatieonderzoek van het WODC wordt geconcludeerd dat geen van de personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken, voor zover bekend is teruggekeerd.³² Volgens de toelichting wijst dit erop dat de intrekking van het Nederlanderschap een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.³³

De Afdeling merkt in dit verband op dat in de consultatiereacties is betoogd dat deze opvatting blijkt geeft van een beperkte visie op het begrip nationale veiligheid.³⁴ Mede als gevolg van globalisering is de nationale veiligheid immers in toenemende mate gediend met internationale veiligheid en stabiliteit. Een maatregel die personen vanwege de potentiële dreiging die van hen uitgaat bewust

²⁰ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, www.nctv.nl/onderwerpen/dtn.

²¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

²² NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54, (Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593), p. 11.

²³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 (onder het kopje 'Reden tot behoud').

²⁴ Zie ook Kamerstukken II 2015/2016, 34 356 (R2064), nr. 4, punt 2c.

²⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 24, gewijzigd amendement van het lid Recourt ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 14.

²⁶ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 548.

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585 (bijlage), paragraaf 2.2.

²⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1. Ten tijde van het evaluatieonderzoek van het WODC was een besluit tot intrekking in 21 gevallen genomen.

²⁹ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990 en ECLI:NL:RVS:2019:1246.

³⁰ Op grond van artikel 22a, derde lid, van de RWN.

³¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.

³² Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585 (bijlage), paragraaf 5.9.

³³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.

³⁴ Zie C. Paulussen (T.M.C. Asser Instituut/International Centre for Counter-Terrorism), Reactie op het wetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, januari 2021; Institute on Statelessness and Inclusion, Reactie internetconsultatie, januari 2021; H.U. Jessurun d'Oliveira, Reactie op consultatieversie Permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlanderschap.



buiten de grenzen van het Koninkrijk houdt, verplaatst het probleem naar andere – in dit geval vaak fragiele – staten. Ook uit het oogpunt van de bevordering van de internationale rechtsorde kunnen daar vraagtekens bij worden geplaatst.³⁵

De regering hecht er grote waarde aan dat uitreizigers die verdacht worden van terroristische misdrijven worden berecht, zo wordt benadrukt in de brief aan de Tweede Kamer van 25 juni jongstleden.³⁶ Volgens de regering moeten daarom alle mogelijke opties worden gezien om straffeloosheid te voorkomen.³⁷ Uit de brief blijkt tevens dat vervolging en berechting in de regio of door een internationaal tribunaal op diverse internationaalrechtelijke en praktische bezwaren stuit.³⁸ Als zodanig blijft strafrechtelijke vervolging en berechting in Nederland van groot belang.

Volgens het Openbaar Ministerie (OM) kan effectieve vervolging alleen plaatsvinden als een betrokkene naar Nederland wordt over- of uitgeleverd. Dit wordt door de intrekking van het Nederlanderschap, gepaard met de gelijktijdige ongewenstverklaring, echter onmogelijk gemaakt, zo stelt het OM.³⁹ In dat verband maakte het OM in 17 van de destijds 21 geïnventariseerde gevallen bezwaar tegen de intrekking van het Nederlanderschap. Door de minister werd echter geen enkele maal daarvan afgezien.⁴⁰ De toelichting vermeldt dit niet.

b. Verhouding tot nieuw strafrechtelijk instrumentarium

De toelichting stelt dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap onder meer kan worden toegepast in situaties waar de inzet van het strafrecht onvoldoende effectief is ter bescherming van de nationale veiligheid, terwijl er een dusdanige dreiging is dat een persoon in het belang van die nationale veiligheid uit Nederland moet worden geweerd. In die gevallen is het intrekken van het Nederlanderschap in combinatie met een ongewenstverklaring juridisch gezien het enige middel, zo wordt betoogd.⁴¹

Ook bij de introductie van artikel 14, vierde lid, van de RWN speelde een dergelijke motivering een rol. Benadrukt werd dat de inzet van het strafrecht een zeer belangrijk middel blijft bij de bestrijding van terrorisme, maar dat het strafrecht niet kan voorkomen dat een uitreiziger die zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie terugkeert naar Nederland. Veroordeling bij verstek heeft bovendien weinig effect zolang betrokkene in het buitenland is, omdat de eventuele straf niet kan worden geëxecuteerd, zo stelde de toelichting destijds.⁴² Als zodanig werden de noodzaak van de intrekking-bevoegdheid en toegevoegde waarde ten opzichte van het strafrechtelijk instrumentarium benadrukt.

De Afdeling is met de regering van oordeel dat bestuurlijke maatregelen onder omstandigheden bij de bestrijding van terrorisme complementair kunnen zijn aan het strafrechtelijk instrumentarium. Sinds de introductie van artikel 14, vierde lid, van de RWN hebben zich evenwel diverse ontwikkelingen in het strafrecht voorgedaan die met zich brengen dat van strafrechtelijk optreden een meer vroegtijdige werking kan uitgaan. Zo is sinds de inwerkingtreding van artikel 14, vierde lid, van de RWN de Uitvoeringswet Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme in werking getreden.⁴³ Hetzelfde geldt voor de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme.⁴⁴ Daarnaast kan gewezen worden op het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied,⁴⁵ dat momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer.⁴⁶

Op deze relevante wettelijke ontwikkelingen gaat de toelichting niet in. Daardoor rijst de vraag in hoeverre de intrekking-bevoegdheid waarmee destijds werd beoogd het bestaande wettelijke instrumentarium ter bestrijding van terrorisme aan te vullen, in het licht van de genoemde ontwikkelingen nog steeds complementair en daarmee noodzakelijk is.

³⁵ Idem.

³⁶ Beantwoording vragen over de repatriëring van een uitreizigster, brief van 25 juni 2021.

³⁷ Idem.

³⁸ Idem.

³⁹ Openbaar Ministerie, Advies conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, 17 februari 2021.

⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585 (bijlage), paragraaf 6.2.

⁴¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 (onder het kopje 'Strafrechtelijk belang').

⁴² Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, paragraaf 3.

⁴³ De uitvoeringwet bewerkstelligt onder meer dat een aantal gedragingen die kunnen leiden tot terroristische misdrijven, zoals het werven of trainen voor terrorisme, strafbaar worden gesteld. Zie Stb. 2020, 396.

⁴⁴ Met deze wet wordt onder meer de aangifteplicht uitgebreid tot alle terroristische misdrijven, inclusief de voorbereiding van die misdrijven. Zie Stb. 2018, 338.

⁴⁵ Het wetsvoorstel regelt dat personen die zonder toestemming van de Minister van Justitie en Veiligheid opzettelijk verblijven in een gebied dat onder controle staat van een terroristische organisatie strafbaar zijn. Zie Kamerstukken I 2019/20, 35 125, A.

⁴⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35 125, H.



c. Conclusie

Destijds is vanwege de ingrijpende aard van de maatregel bewust gekozen voor een *tijdelijke* bevoegdheid.⁴⁷ In het licht van het ingrijpende karakter van de intrekkingbevoegdheid, de vragen over de werking en de (neven)effecten van de maatregel evenals de (complementaire) verhouding tot het nieuwe strafrechtelijk instrumentarium, is de Afdeling van oordeel dat voor een *permanente* regeling zoals voorgesteld thans onvoldoende zwaarwegende argumenten worden gegeven.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak voor het permanent in de wet opnemen van artikel 14, vierde lid, van de RWN dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is van dit voorstel af te zien.

3. Grondslag verwerking persoonsgegevens

Dit wetsvoorstel voorziet voorts in het opnemen van een grondslag in de RWN voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens door de Minister van Justitie en Veiligheid.⁴⁸ De reden daarvoor is dat het voor de (voorbereiding van een besluit tot) intrekking van het Nederlanderschap noodzakelijk kan zijn om bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken, aldus de toelichting. Mede gelet op de inmiddels in werking getreden AVG die voor de verwerking van deze persoonsgegevens een wettelijke grondslag vereist, is van de gelegenheid gebruikgemaakt om de RWN op dit punt in overeenstemming te brengen met de verordening.⁴⁹

In haar advies heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gesteld dat de verwerking van persoonsgegevens krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN niet binnen de reikwijdte van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) valt, nu het bij de intrekking van het Nederlanderschap gaat om een verwerking van persoonsgegevens door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.⁵⁰ De regering heeft dit advies niet gevolgd.⁵¹

De Afdeling merkt in dit verband op dat maatregelen ter waarborging van de nationale veiligheid op grond van artikel 2, tweede lid, onder a, van de AVG in beginsel buiten de reikwijdte van de AVG vallen. De Uitvoeringswet AVG heeft dit voor de Nederlandse situatie zo uitgelegd dat de AVG niet van toepassing is op verwerkingen die onder de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) vallen.⁵² Dat betreft verwerkingen door of voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Verwerkingen door andere overheidsorganen in het kader van de nationale veiligheid vallen daarmee wel binnen de reikwijdte van de AVG. Als zodanig is de Afdeling met de regering van oordeel dat de AVG ook van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens door de minister van Justitie en Veiligheid op grond van het voorgestelde artikel 22d van de RWN.

Gelet hierop moet ten eerste voldaan worden aan de vereisten die artikel 9 van de AVG stelt aan de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens. Daarnaast moet voldaan worden aan de vereisten van artikel 10 van de AVG voor zover het de verwerking van strafrechtelijke gegevens betreft.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Zwaarwegend algemeen belang, minimale gegevensverwerking en evenredigheid

Voor de verwerking van persoonsgegevens geldt het beginsel van minimale gegevensverwerking: de verwerking dient beperkt te zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt.⁵³ De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is verboden,⁵⁴ tenzij een van uitzonderingsgronden op dat verbod zich voordoet. De in de toelichting aangevoerde uitzonderingsgrond is de noodzakelijkheid van de verwerking om redenen van zwaarwegend algemeen belang.⁵⁵ Bij de toepassing daarvan is onder meer vereist dat het zwaarwegend algemeen belang wordt gemotiveerd en dat de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd.⁵⁶

⁴⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 24, gewijzigd amendement van het lid Recourt ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 14.

⁴⁸ Voorgesteld artikel 22d van de RWN.

⁴⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁵⁰ Autoriteit Persoonsgegevens, *Advies conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, 3 maart 2021.

⁵¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁵² Artikel 3, derde lid, onder b, van de Uitvoeringswet AVG.

⁵³ Artikel 5, eerste lid en onder c, van de AVG.

⁵⁴ Artikel 9, eerste lid, van de AVG.

⁵⁵ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel B.

⁵⁶ Artikel 9, tweede lid en onder g, van de AVG.



De toelichting stelt slechts dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is om redenen van een zwaarwegend algemeen belang, te weten de bescherming van de nationale veiligheid.⁵⁷ Dit wordt evenwel niet nader gemotiveerd. In het licht van de opmerkingen over de noodzaak, werking en (neven)effecten van de maatregel, evenals de evenredigheid (zie hiervoor onder punt 2), rijst de vraag of aldus aan dit vereiste is voldaan.

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat de toelichting als enige voorbeeld van de noodzakelijke verwerking van een bijzondere categorie persoonsgegevens de religie van een betrokkene noemt: 'bijvoorbeeld [...] als de informatie die aan het besluit tot intrekking ten grondslag ligt gegevens bevat over de religie van een persoon'.⁵⁸ Dit roept de vraag op waarom de voorgestelde grondslag niet beperkt is tot de verwerking van gegevens waaruit de religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging (en eventueel als afgeleide daarvan de politieke opvatting) van betrokkenen blijkt. Vooralsnog ziet de Afdeling in het licht van het evenredigheidsvereiste en het beginsel van minimale gegevensverwerking niet in waarom een dergelijke beperking niet opgenomen is.

De Afdeling adviseert de aangevoerde uitzonderingsgrond, mede in het licht van de gerezen vragen over de noodzaak, effectiviteit en evenredigheid van de maatregel, dragend te motiveren. Zonder een dergelijke dragende motivering mag niet worden overgegaan tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Indien een dragende motivering wel mogelijk is, adviseert de Afdeling de grondslag om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken in elk geval te beperken tot gegevens waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging (en eventueel de politieke opvatting) blijkt.

b. Waarborgen

Voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens onder de zwaarwegend algemeen belangexceptie is vereist dat 'passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkenen'.⁵⁹ Voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens is vereist dat de verwerkingsgrondslag 'passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen' biedt.⁶⁰ De toelichting gaat evenwel niet in op de vraag op welke wijze recht gedaan wordt aan deze waarborgen.

Deze vraag naar de vereiste waarborgen rijst evenzeer met betrekking tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor de intrekking van het Nederlanderschap krachtens artikel 14, tweede lid, van de RWN.⁶¹ De toelichting vermeldt dat de oorspronkelijk voorgestelde verwerkingsgrondslag op advies van de AP is geschrapt.⁶² Hoewel de Afdeling deze keuze begrijpelijk acht, merkt zij op dat nu niet inzichtelijk wordt hoe de vereiste waarborgen worden geboden.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

4. Schrappen toezichthoudende rol CTIVD

Het voorstel schrapt de taak van de CTIVD om toezicht te houden op de bevoegdheid van de Minister van JenV tot het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Deze taak is in de Wiv 2017 opgenomen naar aanleiding van het amendement-Recourt.⁶³ De CTIVD dient bij haar toezicht in het bijzonder aandacht te schenken aan de doelmatigheid en proportionaliteit van de toepassing van deze bevoegdheid.⁶⁴ Op basis van de toezichtsrapporten kan de Kamer zich een beeld vormen over de inzet van deze bevoegdheid.⁶⁵

De toelichting brengt in herinnering dat de minister bij de parlementaire behandeling het amendement-Recourt met klem heeft ontraden. Een aparte toezichtstaak van de CTIVD past niet goed binnen de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen. De bestuursrechter toetst immers alle individuele intrekkingen van Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, van

⁵⁷ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel B.

⁵⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁵⁹ Artikel 9, tweede lid en onder g, van de AVG.

⁶⁰ Artikel 10 van de AVG.

⁶¹ Dit betreft de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap na een onherroepelijke veroordeling wegens een in die bepaling genoemd misdrijf.

⁶² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁶³ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 26.

⁶⁴ Artikel 97, derde lid, onder d, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.

⁶⁵ Toelichting op het amendement, Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 26.



rechtswege of naar aanleiding van een ingesteld beroep.⁶⁶ Daarnaast is het aan de Tweede Kamer om de minister te controleren. Er is dan ook zowel op individueel als op politiek niveau in toezicht voorzien. De CTIVD is bovendien niet ingesteld om toezicht te houden op het handelen van de minister van Justitie en Veiligheid. De toelichting herhaalt deze argumentatie en licht toe dat de CTIVD als toezichthouder van de AIVD wel de ambtsberichten van deze dienst die ten grondslag liggen aan de intrekking van het Nederlanderschap kan toetsen op rechtmatigheid.⁶⁷

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de opgedane ervaringen met het toezicht van de CTIVD. De CTIVD heeft in 2020 een onderzoek afgerond naar het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.⁶⁸ Daarbij heeft de CTIVD zich beperkt tot haar algemene toezichtstaak ten aanzien van de AIVD en heeft zij het handelen van de minister van Justitie en Veiligheid niet getoetst. Uit de toelichting blijkt evenmin in hoeverre de CTIVD is geconsulteerd over het voornemen haar toezichtstaak te schrappen.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

5. Toepassing wetsvoorstel op de Caribische landen

Tot slot wijst de Afdeling op de Koninkrijksdimensie van het voorliggende wetsvoorstel. De voorgestelde wijziging betreft een Rijkswet en zal derhalve voor het gehele Koninkrijk gelden. Bovendien beoogt de regering met het behoud van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap de nationale veiligheid van het Koninkrijk te dienen.⁶⁹ Als zodanig is het voorstel ook van belang voor de Caribische landen van het Koninkrijk.

De toelichting bij het wetsvoorstel dat de bevoegdheid krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN introduceerde, besteedt daar terecht aandacht aan. Zo gaat die toelichting in op de procedurele implicaties voor de uitoefening van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap wanneer het een (voormalig) inwoner van de Caribische landen betreft.⁷⁰ Ook legt de toelichting uit hoe de in de context van artikel 14, vierde lid, van de RWN geboden rechtsbescherming vorm krijgt in de Caribische landen.⁷¹

De toelichting bij het thans voorliggende wetsvoorstel noemt de Caribische landen echter in het geheel niet. Omdat dit wetsvoorstel de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap inhoudelijk niet wijzigt, volstaat de eerdere toelichting voor zover het gaat om de inhoud, uitoefening en implicaties van die bevoegdheid. Waar het de problematiek betreft die voor de regering aanleiding geeft tot behoud van artikel 14, vierde lid, van de RWN, verdient de situatie ten aanzien van de Caribische landen evenwel aandacht. Zo rijzen vragen naar het dreigingsbeeld in de Caribische landen, het risico van terugkeer naar die delen van het Koninkrijk en hoe dit wetsvoorstel zich daartoe verhoudt. Ook de vraag in hoeverre de Caribische landen ervaring hebben opgedaan met (de toepassing van) de bevoegdheid krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN blijft onbeantwoord.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert het voorstel van rijkswet niet in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, en niet over te leggen aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf.*

⁶⁶ Artikel 22a, derde en zevende lid.

⁶⁷ Toelichting, artikelsgewijs deel, onderdeel B, artikel II.

⁶⁸ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 68 (bijlage).

⁶⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

⁷⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, paragraaf 5.

⁷¹ Idem, paragraaf 6.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, alsmede intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gelet op de dreiging van terroristische activiteiten wenselijk is de Rijkswet op het Nederlandschap en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 te wijzigen, alsmede de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) in te trekken, zodat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid niet van rechtswege vervalt;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Rijkswet op het Nederlandschap wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, onderdeel a, wordt 'Onze Minister van Justitie' vervangen door 'Onze Minister van Justitie en Veiligheid'.

B

Na hoofdstuk 7a wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 7b. Persoonsgegevens

Artikel 22d

Bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming kunnen door Onze Minister worden verwerkt, voor zover dat noodzakelijk is ten behoeve van het nemen van een beslissing als bedoeld in artikel 14, vierde lid, van deze rijkswet.

ARTIKEL II

Onder vervanging van de puntkomma aan het slot van artikel 97, derde lid, onderdeel c, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 door een punt, vervalt onderdeel d.

ARTIKEL III

De Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) wordt ingetrokken.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking met ingang van 28 februari 2022.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries,



autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel	20
1. Inleiding	20
2. De intrekking van het Nederlanderschap	21
2.1 Doel	21
2.2 Voorwaarden	21
3. Evaluatie en redenen tot behoud	22
3.1 Aantal intrekkingen	23
3.2 Effect van de intrekkingen	23
3.3 Dreigingsbeeld	24
4. Persoonsgegevens	24
5. Financiële gevolgen en regeldruk	25
6. Uitgebrachte adviezen	25
Artikelsgewijs deel	29

Algemeen deel

1. Inleiding

De dreiging die uitgaat van de terugkeer van uitreizigers die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie is potentieel groot. Door zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie hebben deze personen blijk gegeven van een bereidheid om door geweld uitvoering aan hun idealen te geven. In het belang van de nationale veiligheid kan het daarom noodzakelijk zijn de terugkeer van deze uitreizigers te voorkomen.

Daarom maakte de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid het mogelijk het Nederlanderschap in te trekken van een Nederlander die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, zonder dat een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling is vereist.¹ Deze intrekking van het Nederlanderschap vindt plaats in het belang van de nationale veiligheid van het Koninkrijk en strekt ertoe legale terugkeer onmogelijk te maken, en illegale terugkeer te bemoeilijken.²

In voormelde rijkswet is een horizonbepaling opgenomen, waardoor deze bevoegdheid op 1 maart 2022 van rechtswege vervalft.³ Dit wetsvoorstel schrapt die horizonbepaling. Dit is allereerst ingegeven door de resultaten van het evaluatieonderzoek dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is uitgevoerd.⁴ Ook het huidige dreigingsbeeld geeft aanleiding de regeling te handhaven. Met dit wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Yesilgöz-Zegerius en Van Toorenburg, waarin de regering wordt verzocht met een voorstel te komen om de regeling tot intrekking van het Nederlanderschap permanent te maken.⁵

Dit wetsvoorstel strekt niet tot enige inhoudelijke wijziging van de bevoegdheid. De voorwaarden voor en de gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap blijven dus ongewijzigd. Wel wordt voorgesteld om de taak van de Commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna: CTIVD) om toezicht te houden op de doelmatigheid van de toepassing van deze bevoegdheid, te schrappen. Deze taak is bij amendement ingevoegd, maar er is zowel op individueel als op politiek niveau reeds in dit toezicht voorzien. Voorts wordt, gelet op de inmiddels in werking getreden Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), voorzien in een grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Deze toelichting is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de contouren van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. Hoofdstuk 3 behandelt de doeltreffendheid en effecten van deze bevoegdheid, en de redenen om deze te behouden. Daarbij is aandacht voor de door het WODC uitgevoerde evaluatie en de dreiging die thans uitgaat van terrorisme, in het bijzonder van uitreizigers. Hoofdstuk 4 bespreekt de benodigde grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. Hoofdstuk

¹ Stb. 2017, 52.

² Hierna wordt kortheidshalve gesproken van 'intrekking van het Nederlanderschap' of 'intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid'. In beide gevallen wordt bedoeld op de bevoegdheid neergelegd in artikel 14, vierde lid, RWN. Deze bevoegdheid moet niet worden verward met de in artikel 14, tweede lid, RWN neergelegde bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap na een onherroepelijke veroordeling wegens een in die bepaling genoemd misdrijf.

³ Zie artikel II, onderdeel 2, van Stb. 2017,52 en Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 24.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 578.



5 bespreekt de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel, evenals de uitvoeringslasten en administratieve lasten. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de ontvangen adviezen.

2. De intrekking van het Nederlanderschap

Voor de integrale aanpak van terrorisme zijn verschillende instrumenten beschikbaar. De strategische kaders zijn opgenomen in de Nationale Contraterrorismestrategie.⁶ Het betreft hier een integrale aanpak met een brede benadering, waarmee alle vormen van terrorisme en extremisme – uit welke ideologische hoek dan ook – worden tegengegaan.⁷ Per geval wordt aan de hand van de dreiging bekeken welke interventiemethode ingezet dient te worden en welk instrument passend, geboden en opportuun is.

De intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is één van deze instrumenten.⁸

2.1 Doel

De intrekking van het Nederlanderschap strekt ertoe legale terugkeer naar Nederland onmogelijk te maken. De intrekking strekt tot bescherming van de nationale veiligheid en moet worden onderscheiden van strafvorderlijke bevoegdheden, die strekken tot de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten.

De inzet van het strafrecht is en blijft het primaire instrument in de strijd tegen terrorisme. Als een persoon zich in Nederland bevindt, ligt strafrechtelijk optreden in de rede. De inzet van het strafrecht kan echter niet voorkomen dat een persoon die zich in het buitenland bevindt, zich aldaar heeft aangesloten bij een terroristische organisatie en is getraind in het gebruik van geweld of het gebruik daarvan heeft gefaciliteerd, terugkeert naar Nederland. Het kan dan, gelet op de noodzaak tot bescherming van de nationale veiligheid en na een afweging in het individuele geval, bezwaarlijk zijn om terugkeer af te wachten.

In deze gevallen kan de intrekking van het Nederlanderschap een bijdrage leveren aan de bescherming van de nationale veiligheid. Door de intrekking wordt legale terugkeer als Nederlander onmogelijk gemaakt: het recht op toegang tot het grondgebied van Nederland vervalt. Het is evenmin mogelijk om als vreemdeling legaal terug te keren, omdat de betrokkene tegelijkertijd met de intrekking van het Nederlanderschap tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard.⁹ De intrekking en gelijktijdige ongewenstverklaring leidt er voorts toe dat *illegale* terugkeer wordt bemoeilijkt: als gevolg van de intrekking vervalt het Nederlandse reisdocument dat betrokkene bezit, zoals een paspoort, van rechtswege.¹⁰ Het verval van dit document wordt opgenomen in de Stolen and Lost Travel Document database van Interpol. Tot slot worden zowel de gegevens van betrokkene als zijn vervallen reisdocument geregistreerd in het Schengen Informatiesysteem II (SIS).¹¹

De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is niet uitsluitend gericht op personen die zich hebben aangesloten bij een jihadistische terroristische organisatie. De kern van deze bevoegdheid is dat het mogelijk moet zijn de terugkeer van personen, die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie, te bemoeilijken. De ideologische stroming of grondslag van een dergelijke organisatie is niet van belang.

2.2 Voorwaarden

De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap is neergelegd in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN). Deze bepaling maakt het mogelijk het Nederlanderschap in te trekken van een persoon van zestien jaar of ouder, die zich buiten het Koninkrijk bevindt en uit wiens gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die door de Minister van Justitie en Veiligheid, in overeenstemming met het gevoelen van de rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en die

⁶ Nationale Contraterrorisme (CT)-strategie 2016–2020, Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 391.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 29 754 nr. 500.

⁸ Dit hoofdstuk bevat een samenvatting. Voor een uitgebreide uiteenzetting wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis bij de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, zie Kamerstukken I/II 2015/16, 34356 (r2064).

⁹ Artikel 67, eerste lid, aanhef en onder c, Vreemdelingenwet 2000.

¹⁰ Artikel 47, eerste lid, onderdeel a, Paspoortwet.

¹¹ Artikel 70, vierde lid, Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.



een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.¹² De intrekking mag er niet toe leiden dat de betrokkene staatloos wordt.¹³

Intrekking van het Nederlanderschap is geen automatisme. Ook als aan de hierboven vermelde voorwaarden is voldaan, wordt in elk individueel geval beoordeeld of de intrekking van het Nederlanderschap in het concrete geval opportuun is, mede in het licht van mogelijke alternatieve maatregelen. De belangen die in ieder geval worden betrokken zijn neergelegd in artikel 68c van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.¹⁴ Daarbij gaat het onder meer om een afweging van de proportionaliteit van de maatregel en de mate van dreiging voor de nationale veiligheid die van betrokkene uitgaat. Ook wordt betrokken of de intrekking van het Nederlanderschap tot verlies van het Unieburgerschap leidt.¹⁵

Tevens wordt per individueel geval gewogen of de voorgenomen intrekking de belangen van opsporing, vervolging en berechting en executie van een vrijheidsstraf doorkruist. Nederland heeft ruime extraterritoriale rechtsmacht over in het buitenland gepleegde terroristische misdrijven.¹⁶ Die rechtsmacht kan in veel gevallen echter uitsluitend worden uitgeoefend als de betrokkene zich daadwerkelijk in Nederland bevindt, terwijl het door de intrekking en de gelijktijdige ongewenstverklaring voor betrokkene niet langer mogelijk is om legaal in Nederland te verblijven. Het is dan slechts mogelijk om legaal in Nederland aanwezig te zijn als de ongewenstverklaring tijdelijk wordt opgeheven, bijvoorbeeld gedurende de periode die nodig is om betrokkene te berechten en een eventuele vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen.¹⁷ Een intrekking van het Nederlanderschap heeft daarom mogelijk gevolgen voor de mogelijkheid tot berechting en tenuitvoerlegging van een eventuele vrijheidsstraf in Nederland. Daarnaast dient te worden voorkomen dat een strafrechtelijk onderzoek op een ontijdig moment zou worden doorkruist door de intrekking van het Nederlanderschap. Hierover wordt het Openbaar Ministerie (hierna: OM) geraadpleegd. Dit alles kan onder omstandigheden en in individuele gevallen aanleiding zijn af te zien van intrekking van het Nederlanderschap.

De intrekking moet zijn gebaseerd op informatie waaruit blijkt dat de betrokkene op of na 11 maart 2017 was aangesloten bij een terroristische organisatie.¹⁸ Het is daarom niet mogelijk het Nederlanderschap in te trekken als die intrekking louter is gebaseerd op informatie van vóór die datum. Dit betekent niet dat het nooit mogelijk is het Nederlanderschap in te trekken van iemand die vóór 11 maart 2017 is uitgereisd. Ook in dat geval is intrekking mogelijk, mits kan worden aangetoond dat de aansluiting heeft voortgeduurd tot op of na 11 maart 2017.

Tegen het besluit tot intrekking staat rechtstreeks beroep en hoger beroep open. Omdat degene tot wie de maatregel zich richt zich veelal in het buitenland bevindt, en daarom niet altijd (tijdig) beroep zal instellen, is vanwege het belang van rechterlijke toetsing geregeld dat de Minister van Justitie en Veiligheid ambtshalve de bestuursrechter in kennis stelt van het genomen besluit, indien betrokkene daartegen niet zelf binnen vier weken beroep instelt. In bijstand door een advocaat is voorzien. De rechter toetst het besluit integraal. Hij hoeft zich niet te beperken tot de gronden die in beroep worden aangevoerd. Hiermee is gewaarborgd dat zelfs indien betrokkene zelf geen beroep instelt, de bestuursrechter zich een integraal oordeel vormt over de rechtmatigheid van de intrekking.¹⁹

3. Evaluatie en redenen tot behoud

In opdracht van het WODC heeft de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek verricht naar de effecten en werking van de intrekking van het Nederlanderschap. Voorts heeft de CTIVD onderzoek verricht naar het handelen van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD) bij het uitbrengen van ambtsberichten in het kader van intrekking van het Nederlanderschap.²⁰

¹² Dit betreft de lijst bedoeld in artikel 14, vierde en negende lid, RWN. Zie het 'Besluit vaststelling lijst organisaties die bedreiging vormen voor nationale veiligheid', Stcrt. 2020, 52922. Thans staan op deze lijst vermeld: Al Qa'ida en daaraan gelieerde organisaties, Islamitische Staat in Irak en al-Sham (ISIS), en daaraan gelieerde organisaties, en Hay'at Tahrir al-Sham en daaraan gelieerde organisaties.

¹³ Zie onder meer artikel 4, aanhef en onder b en artikel 7, derde lid, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit, en artikel 7, zesde lid, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid.

¹⁴ Zie daarover artikel 14, tiende lid, RWN.

¹⁵ Gelet op HvJ EU 2 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:104.

¹⁶ Zie artikel 6 van het Wetboek van Strafrecht, en het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht.

¹⁷ Zie artikel 68, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000. Zodra de tijdelijke opheffing eindigt herleeft de ongewenstverklaring, zodat betrokkene opnieuw niet langer rechtmatig in Nederland verblijft en Nederland dient te verlaten.

¹⁸ Dit volgt uit de wettelijke regeling zelf, en is bevestigd in ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

¹⁹ Dit alles is geregeld in hoofdstuk 7a van de RWN. De rechtmatigheid van deze kennisgevingsprocedure is bevestigd in ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

²⁰ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 548.



3.1 Aantal intrekkingen

Sinds de inwerkingtreding van artikel 14, vierde lid, RWN is in 24 gevallen gebruikgemaakt van deze bevoegdheid. In twee gevallen is het besluit tot intrekking door de bestuursrechter vernietigd, omdat niet kon aangetoond dat de betrokkene op of na 11 maart 2017 was aangesloten bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie.²¹ Dit heeft ertoe geleid dat in vijf andere, vergelijkbare zaken is besloten het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap in te trekken.

In alle overige zaken lag aan het besluit tot intrekking wel informatie ten grondslag waaruit bleek dat de betrokkene op of na 11 maart 2017 was aangesloten bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie. Dat betekent dat thans van 17 personen het Nederlanderschap is ingetrokken. In al deze zaken heeft de betrokkene zelf beroep ingesteld of is, bij gebrek daaraan, ambtshalve beroep ingesteld op grond van artikel 22a, derde lid, RWN. In de zaken waarin tot nu toe uitspraak heeft gedaan, heeft de bestuursrechter het besluit tot intrekking zowel proportioneel als rechtmatig bevonden.²²

Deze cijfers zijn in lijn met de verwachting ten tijde van totstandkoming van de bevoegdheid. In de toelichting bij het (toenmalige) wetsvoorstel en gedurende de parlementaire behandeling daarvan is de verwachting uitgesproken dat intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid slechts een beperkt aantal keren per jaar zou plaatsvinden.²³ Het is immers niet altijd mogelijk om concrete en voldoende verifieerbare feitelijke informatie te verkrijgen over de activiteiten die een persoon in het buitenland verricht, of heeft verricht. Dit wordt bevestigd in het hiervoor genoemde onderzoek van de CTIVD. In de gevallen waarin de AIVD besloot geen ambtsbericht uit te brengen, kon de dienst volgens het CTIVD redelijkerwijs tot deze beslissing komen: in die gevallen was vaak sprake van een gebrek aan voldoende informatie, was de informatie niet voldoende verifieerbaar of waren er operationele bezwaren die aan het uitbrengen van een ambtsbericht in de weg stonden.

De CTIVD stelt overigens verder vast dat de AIVD, ten tijde van het onderzoek, in 12 gevallen een ambtsbericht had uitgebracht dat ten grondslag is gelegd aan een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. De gebruikte inlichtingen waren telkens – in onderling verband en in samenhang bezien – voldoende betrouwbaar om de gestelde feiten op te kunnen baseren. Het CTIVD acht het uitbrengen van die ambtsberichten daarom proportioneel. Daarbij is het handelingsperspectief van de IND, dat in deze gevallen de betrokkene het Nederlanderschap zou kunnen worden ontnomen, telkens betrokken. Deze ambtsberichten zijn daarmee rechtmatig uitgebracht.

3.2 Effect van de intrekkingen

In het evaluatieonderzoek van het WODC lag de vraag voor in hoeverre de regeling tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid de (legale) terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, terroristische organisaties naar Nederland door middel van intrekking van hun Nederlanderschap heeft verhinderd.

Het WODC merkt op dat het, gelet op de aard van de zaak, niet mogelijk is om vast te stellen in hoeveel gevallen de intrekking van het Nederlanderschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring ertoe heeft geleid dat een feitelijke, illegale inreis is voorkomen. Evenmin kan een precies antwoord worden gegeven op de vraag hoe de verhouding is tussen het aantal uitreizigers dat aan de voorwaarden voor intrekking voldoet, en het aantal intrekkingen. Het WODC concludeert echter ook dat geen van de personen van wie (ten tijde van het onderzoek) het Nederlanderschap was ingetrokken op legale wijze naar Nederland is teruggekeerd. Slechts in één geval was alsnog sprake van terugkeer, omdat betrokkene door Turkije was uitgezet naar Nederland.²⁴ Uit interviews met betrokkenen, waaronder het OM en de AIVD, volgt bovendien dat er geen aanwijzingen zijn dat deze personen illegaal zijn teruggekeerd, aldus de onderzoekers. Zoals in de kabinetsreactie van 10 december 2020 is opgemerkt vindt het kabinet dit een positieve conclusie.²⁵ Uit deze conclusie kan worden afgeleid dat het doel van de bevoegdheid, het voorkomen van legale terugkeer, is bereikt. Daarbij wordt onderkend dat het nooit mogelijk is om met zekerheid vast te stellen in hoeverre de intrekking van het Nederlanderschap ertoe heeft geleid dat *illegale* terugkeer wordt voorkomen. Het is echter zonder meer aannemelijk dat illegale terugkeer ernstig wordt bemoeilijkt, omdat de persoon wiens Nederlander-

²¹ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990 en ECLI:NL:RVS:2019:1246.

²² Rb. Den Haag 12 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:871, Rb. Den Haag 14 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4397, Rb. Den Haag 1 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5779, ECLI:NL:RBDHA:2020:5783 en ECLI:NL:RBDHA:2020:5784, Rb. Den Haag 18 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7800, ECLI:NL:RBDHA:2020:7799, ECLI:NL:RBDHA:2020:7791 en ECLI:NL:RBDHA:2020:7790.

²³ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 6, blz. 2. Zie daarover ook de brieven van 25 juni 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 519) en 15 juli 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 520).

²⁴ Dit betrof een vrouwelijke uitreiziger. Zie Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 535.

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585.



schap is ingetrokken wordt gesignaleerd in onder meer het SIS. De conclusie dat geen van de personen van wie het Nederlandschap is ingetrokken op legale wijze is teruggekeerd, en dat er evenmin aanwijzingen zijn dat één of meerdere van deze personen op illegale wijze is teruggekeerd, wijst erop dat de intrekking van het Nederlandschap een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.

3.3 Dreigingsbeeld

Uit de conclusies van het WODC kan worden afgeleid dat de intrekking van het Nederlandschap ertoe heeft geleid dat legale terugkeer van uitreizigers is voorkomen, en dat feitelijke, illegale terugkeer is bemoeilijkt.

De noodzaak tot behoud van de regeling tot intrekken van het Nederlandschap wordt verder ondersteund door de nog steeds bestaande terroristische dreiging. Het dreigingsniveau in Nederland is thans vastgesteld op niveau drie: aanzienlijk.²⁶ De kans op een aanslag is voorstelbaar. De belangrijkste terroristische dreiging gaat nog steeds uit van het jihadisme. In het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 53 (hierna: DTN 53) worden in het bijzonder twee categorieën van jihadisten als een bron van zorg gezien. Het gaat in de eerste plaats om in Nederland gedetineerde jihadisten die elkaar negatief beïnvloeden en nieuwe netwerken vormen. In de tweede plaats vormt de mogelijke terugkeer van uitreizigers een bedreiging voor de nationale veiligheid. De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap heeft betrekking op deze tweede groep. De inschatting met betrekking tot de dreiging van terugkeerders is niet veranderd: zoals vaker beschreven in het DTN gaat van terugkeerders een potentiële dreiging uit, vanwege factoren als het lange verblijf bij terroristische groepen, de strijdervaring, het meemaken en toepassen van excessief geweld en de langdurige onderdompeling in de gewelddadige jihadistische ideologie.

De afgelopen jaren zijn er ruim 300 personen naar Syrië en Irak uitgereisd. Daarvan zijn er ongeveer 60 teruggekeerd. Op dit moment bevinden zich nog ruim 100 Nederlandse uitreizigers in Syrië en Irak. Personen die terugkeren van een verblijf in een jihadistisch strijdgebied vormen een belangrijk onderdeel van de bredere jihadistische dreiging tegen Nederland. Ook een relatief kleine toename van het aantal terugkerende uitreizigers kan immers leiden tot een grote bedreiging van de nationale veiligheid.²⁷ De dreiging die uitgaat van terugkerende uitreizigers is potentieel groot en kan variëren van radicalisering en rekrutering van personen tot de vorming van nieuwe internationaal vertakte jihadistische netwerken en het voorbereiden en plegen van aanslagen. Terugkeerders hebben in het strijdgebied veelal training bij terroristische groepen ondergaan. Mannen hebben vaak excessief geweld meegemaakt, zijn onderwezen in de jihadistische geweldsideologie en hebben ervaring opgedaan met gevechten, wapens en explosieven. De rol van uitgereisde vrouwen moet daarnaast niet worden onderschat; ook van hen gaat een potentiële geweldsdreiging uit, zij het vaak indirect. Zij verrichten vaak ondersteunende taken, zoals het inzamelen van geld en het verspreiden van propaganda, en indoctrineren hun kinderen met jihadistisch gedachtegoed.

Daarom moet het ook na 1 maart 2022 mogelijk blijven de terugkeer van personen die zich bij een terroristische organisatie hebben aangesloten te voorkomen. De intrekking van het Nederlandschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring maakt legale terugkeer van uitreizigers als Nederlander naar Nederland onmogelijk. Illegale terugkeer wordt bemoeilijkt. Op deze wijze draagt deze bevoegdheid bij aan de bescherming van de nationale veiligheid. Dit middel staat overigens niet op zichzelf. Nederland heeft meer maatregelen getroffen om te voorkomen dat uitreizigers (onopgemerkt) kunnen terugkeren. Zo staan alle onderkende uitreizigers gesignaleerd in het SIS en zijn posten in de regio gealerteerd op het risico van terugkeer van Nederlandse uitreizigers. Daarnaast zijn de paspoorten van onderkende uitreizigers gesignaleerd en ongeldig verklaard. Personen tegen wie een paspoortmaatregel is uitgevaardigd, worden opgenomen in het opsporingsregister (OPS), zodat de politie en/of Koninklijke Marechaussee hen kan detecteren wanneer het OPS bij het controleren van paspoorten wordt geraadpleegd.

4. Persoonsgegevens

Voor de (voorbereiding van een besluit tot) intrekking van het Nederlandschap kan het noodzakelijk zijn om bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Dat is bijvoorbeeld het geval als de informatie die aan het besluit tot intrekking ten grondslag ligt gegevens bevat over de religie van een persoon. Dergelijke gegevens kunnen vaak worden afgeleid uit het feit dat een betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 560 (bijlage).

²⁷ AIVD-publicatie 'Terugkeerders in beeld', <https://www.aivd.nl/actueel/nieuws/2017/02/15/aivd-publicatie-terugkeerders-in-beeld> (laatst geraadpleegd op 14 oktober 2020).



met een bepaalde (jihadistische) overtuiging. Voorts worden bij de voorbereiding van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap in voorkomend geval ook persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerkt. Dat is het geval als aan een beschikking tot intrekking van het Nederlanderschap een uitspraak van een strafrechter ten grondslag ligt of als informatie beschikbaar is dat de betrokkene eerder onderwerp is geweest van een strafrechtelijk onderzoek. Mede gelet op de inmiddels in werking getreden AVG is voor de verwerking van deze persoonsgegevens een wettelijke grondslag vereist. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de RWN op dit punt in overeenstemming te brengen met de AVG. Dit is nader toegelicht in artikel I, onderdeel B, van de artikelsgewijze toelichting.

Gelet op artikel 36, vierde lid, van de AVG is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: de AP). Het advies van de AP heeft ertoe geleid dat de oorspronkelijk voorgestelde grondslag is aangepast. In het ontwerp was tevens voorzien in een grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor de intrekking van het Nederlanderschap krachtens artikel 14, tweede lid, RWN. De AP heeft gesteld dat deze grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard niet noodzakelijk is, omdat deze grondslag reeds ligt besloten in artikel 14, tweede lid, RWN. Op advies van de AP, en gelet op artikel 23, onder c, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG), is deze grondslag geschrapt.

De AP heeft verder geadviseerd om ook de voorgestelde grondslag te schrappen voor zover deze ziet op artikel 14, vierde lid, RWN. De AP wijst erop dat het bij de intrekking van het Nederlanderschap gaat om een verwerking van persoonsgegevens door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die buiten de reikwijdte van de AVG valt. Dit advies is niet gevolgd. Het betreft hier geen verwerking van persoonsgegevens door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar om de uitoefening van een bevoegdheid door de Minister van Justitie en Veiligheid ten behoeve van de nationale veiligheid, die onder de reikwijdte van de AVG valt.²⁸ De grondslag voor deze bevoegdheid ligt ook niet in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: Wiv 2017), maar in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Dat de CTIVD belast is met het toezicht op de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap (artikel 97, derde lid, aanhef en onder d, van de Wiv 2017) maakt dat niet anders. Daargelaten dat deze taak met het onderhavige voorstel van wet wordt geschrapt, maakt dit toezicht op zichzelf niet dat de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de intrekking van het Nederlanderschap onder het regime van de Wiv 2017 valt.

Dit laat overigens onverlet dat bij de voorbereiding van een besluit tot intrekking gegevens worden betrokken die afkomstig zijn van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daar waar dit het geval is, bijvoorbeeld bij het opstellen van een ambtsbericht ten behoeve van een intrekking, worden deze handelingen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vanzelfsprekend wel door de Wiv 2017 genormeerd.

5. Financiële gevolgen en regeldruk

Bij de totstandkoming van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap is de verwachting uitgesproken dat de intrekking van het Nederlanderschap slechts een beperkt aantal keer per jaar zou plaatsvinden. Zoals in hoofdstuk 3 is opgemerkt, is deze verwachting uitgekomen. Ook werd verwacht dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap niet tot een zodanige uitbreiding van bestaande werkzaamheden zou leiden dat hieraan noemenswaardige financiële consequenties of uitvoeringslasten zouden zijn verbonden.²⁹ Ook dit blijkt het geval.

Het onderhavige voorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Het wetsvoorstel is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk, dat deze conclusie heeft onderschreven.

6. Uitgebrachte adviezen

Het wetsvoorstel is in consultatie gegeven en op www.internetconsultatie.nl geplaatst. Er zijn adviezen ontvangen van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Adviescommissie Vreemdelingen-zaken (ACVZ), het OM en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR). Verder zijn adviezen ontvangen van het Institute on Statelessness and Inclusion (ISI), de Commissie Meijers en het T.M.C. Asser Instituut. Ook door enkele particulieren is op het wetsvoorstel gereageerd. De regering is iedereen erkentelijk voor de ontvangen adviezen.

De ACVZ en de RvdR hebben geen overwegende bezwaren tegen het laten vervallen van de horizonbepaling. De NOvA, het OM, ISI en de Commissie Meijers hebben wel bezwaren geuit. Zij stellen

²⁸ Zie in deze zin expliciet Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 13 en 14.

²⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 3, p. 16.



onder meer dat de intrekking van het Nederlanderschap discriminatoir is en dat nut en noodzaak van die bevoegdheid niet is aangetoond. Hierna worden de ontvangen adviezen en reacties samengevat weergegeven en waar mogelijk thematisch besproken.

Fundamentele rechten en verdragsrechtelijke verhouding

De NOvA, ISI en de Commissie Meijers betogen dat de intrekking van het Nederlanderschap discriminatoir is, omdat er een ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen personen met een enkelvoudige en personen met een meervoudige nationaliteit. Dit betoog wordt niet gevolgd. Op zichzelf bezien is de intrekking van het Nederlanderschap toepasbaar op elke Nederlander die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een op de lijst geplaatste organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Ingevolge artikel 14, achtste lid, RWN blijft intrekking echter achterwege als daardoor staatloosheid intreedt.³⁰ Deze beperking vloeit voort uit verdragsrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk, in het bijzonder uit de bescherming die het internationaal recht biedt tegen staatloosheid. Zo bepaalt artikel 7, derde lid, van het Europees Verdrag inzake nationaliteit (hierna: EVN) dat intrekking van nationaliteit alleen mogelijk is als de betrokkene daardoor niet staatloos wordt. Het voorkomen van staatloosheid is aldus een verdragsrechtelijke plicht, waaruit volgt dat staten verplicht zijn om in situaties waarin nationaliteit verloren kan gaan, personen met één nationaliteit anders te behandelen dan personen met meerdere nationaliteiten. De beperking van de mogelijkheid om het Nederlanderschap in te trekken tot gevallen waarbij de intrekking niet leidt tot staatloosheid, is een geschikt en evenredig middel om de hiervoor vermelde legitieme verdragsrechtelijke verplichting na te leven. Dat de intrekking van het Nederlanderschap om deze reden niet discriminatoir is, is overigens ook herhaaldelijk bevestigd in de rechtspraak.³¹

Enkele organisaties, zoals ISI en de commissie Meijers, stellen dat Nederland met de intrekking van het Nederlanderschap in strijd handelt met grondwettelijke en internationale verplichtingen.

De intrekking van een nationaliteit is verdragsrechtelijk onder strikte voorwaarden toegestaan: artikel 7, eerste lid, onder d, van het EVN bepaalt dat het mogelijk is om een nationaliteit in te trekken bij gedrag dat de essentiële belangen van de staat ernstig schaadt. De aansluiting bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, kwalificeert als dergelijk gedrag. Zoals hiervoor is toegelicht, is de intrekking van het Nederlanderschap ook volgens vaste rechtspraak niet in strijd met het verbod op discriminatie of enige andere bepaling van (internationaal) recht.

Inhoud van de bevoegdheid

De NOvA heeft verschillende kanttekeningen geplaatst. Allereerst wijst de NOvA erop dat ten tijde van het advies slechts 9 van de 15 beschikkingen tot intrekking van het Nederlanderschap de rechterlijke toets hebben doorstaan, en dat het aantal intrekkingen ook overigens zeer beperkt is gebleven. In reactie hierop wordt opgemerkt dat in twee gevallen een besluit tot intrekking door de bestuursrechter is vernietigd.³² De reden voor deze vernietiging was niet gelegen in de aard en inhoud van de wettelijke regeling, maar in de toepassing van die bevoegdheid in het concrete geval: in beide zaken was het besluit tot intrekking ten onrechte louter gegrond op informatie van vóór 11 maart 2017. De regering is voorts van oordeel dat het beperkte aantal intrekkingen geen graadmeter is voor de effectiviteit van het instrument. Gelet op het belang dat is gemoeid met de bescherming van de nationale veiligheid, volgt uit het enkele feit dat door de intrekking van het Nederlanderschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring een legale terugkeer wordt voorkomen en illegale terugkeer wordt bemoeilijkt, reeds een meerwaarde.

De NOvA stelt verder dat het feit dat een Nederlander zich aansluit bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie, nog niet betekent dat die persoon ook zelf een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Bovendien wijst de NOvA erop dat door de intrekking enige resocialisatie en terugkeer in de samenleving op voorhand wordt uitgesloten. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de intrekking van het Nederlanderschap geen automatisme is. De aansluiting bij een terroristische organisatie is een noodzakelijke voorwaarde, maar op zichzelf onvoldoende reden om tot intrekking over te gaan: in elk individueel geval wordt beoordeeld of de intrekking van het Nederlanderschap opportuun is.³³ Bij deze afweging worden alle omstandigheden van het geval betrokken, waaronder

³⁰ Beoordeeld moet worden of dit indirecte onderscheid een legitiem doel dient, een geschikt middel is om dat doel te bereiken en of tussen dit middel en het doel een redelijke mate van evenredigheid bestaat.

³¹ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045, Rb. Den Haag 14 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4396, Rb. Den Haag 16 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9682, Rb. Den Haag 11 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7790.

³² ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990 en ECLI:NL:RVS:2019:1246. Deze uitspraak was aanleiding om in vijf vergelijkbare zaken ambtshalve over te gaan tot intrekking van het besluit.

³³ Zie daarover artikel 14, tiende lid, RWN en artikel 68c van het BVVN.



ook de rol en activiteiten van betrokkene in de organisatie en de mate van dreiging voor de nationale veiligheid die van betrokkene uitgaat. Ten aanzien van mogelijke resocialisatie wordt herhaald dat de intrekking van het Nederlanderschap ziet op personen die zich buiten het Koninkrijk bevinden en zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Dergelijke personen zijn geen waarschijnlijke kandidaten voor vrijwillige deradicalisering.

De NOvA spreekt verder de vrees uit dat de lijst met terroristische organisaties zonder tussenkomst van de wetgever kan worden aangevuld, en dat het enkele feit dat een organisatie in verband kan worden gebracht met terrorisme nog niet betekent dat een organisatie problematisch is voor de nationale veiligheid. Plaatsing op de lijst is slechts aan de orde na tussenkomst van de rijksminister-raad. Organisaties die een terroristisch oogmerk hebben, maar desalniettemin geen bedreiging vormen voor de Nederlandse rechtsorde, komen bovendien niet voor plaatsing op de lijst in aanmerking.³⁴ Een aansluiting bij een terroristische organisatie kan verder pas ten grondslag worden gelegd aan een besluit tot intrekking als die aansluiting heeft voortgeduurd ná het moment van plaatsing van die organisatie op de lijst.³⁵ Terugwerkende kracht is derhalve uitgesloten.

Tot slot stelt de NOvA dat de rechtsbescherming tegen een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap met onvoldoende waarborgen is omkleed. Dit betoog wordt niet gevolgd. Tegen het besluit tot intrekking staat rechtstreeks beroep en hoger beroep open. In alle gevallen is voorzien in rechterlijke toetsing. Dat is ook het geval als degene tot wie de maatregel zich richt zelf geen beroep instelt; in dat geval stelt de Minister van Justitie en Veiligheid de bestuursrechter ambtshalve in kennis van het besluit tot intrekking. De bestuursrechter toetst het besluit in alle gevallen integraal, en beperkt zich dus niet tot datgene wat in beroep is aangevoerd. De rechtmatigheid van deze procedure is herhaaldelijk bevestigd in de rechtspraak.³⁶

Door enkele respondenten is ervoor gepleit het Nederlanderschap ook in te trekken na het plegen van een algemeen delict. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het EVN hieraan in de weg staat. Dit verdrag biedt ruimte om de nationaliteit in te trekken bij gedrag dat de essentiële belangen van de staat ernstig schaadt.³⁷ Het plegen van een algemeen misdrijf, hoe ernstig ook, valt hier niet onder en kan derhalve geen grond zijn voor intrekking van nationaliteit.³⁸

In reactie op de suggestie van de ACVZ om de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap regelmatig te evalueren, wordt opgemerkt dat het beschikbare instrumentarium ter bestrijding en voorkoming van terrorisme een breed palet aan maatregelen omvat. Het kabinet beziet steeds nauwgezet welke maatregelen bijdragen aan de nationale veiligheid, en wat de effectiviteit en proportionaliteit van die maatregelen is. Dat geldt ook voor de onderhavige bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. Daarbij betreft het kabinet het aankomende onderzoek van het WODC waarbij de contra-terrorismewetgeving in samenhang wordt geëvalueerd, naar aanleiding van de motie-Bikker.³⁹

Reden tot behoud

De NOvA en ISI stellen dat niet valt te voorzien dat na 1 maart 2022 nog belang bestaat bij de bevoegdheid om het Nederlanderschap in te trekken, omdat er geen nieuwe stromen 'Syriëgangers' of andere uitreizigers zijn op wie de onderhavige bevoegdheid kan worden toegepast. Deze adviezen miskennen de dreiging die ook thans nog uitgaat van terroristische organisaties. In het DTN 53 is vermeld dat de belangrijkste terroristische dreiging blijft uitgaan van jihadisten, dat het dreigingsbeeld veranderlijk is en de dreiging op termijn weer kan toenemen.⁴⁰ De inschatting met betrekking tot de dreiging van terugkeerders is niet veranderd: zoals vaker beschreven in het DTN gaat van terugkeerders een potentiële dreiging uit. Door de val van 'het kalifaat' van ISIS is de aanslagdreiging verminderd, maar niet verdwenen: ISIS heeft nog steeds de ambitie om aanslagen te plegen in Europese landen. De onderliggende factoren van het eerdere succes van ISIS, zoals corruptie, wetteloosheid, structureel (overheids)geweld en sociaaleconomische uitzichtloosheid, zijn niet weggenomen. Dat biedt ISIS een ideale voedingsbodem om nieuwe rekruten te blijven werven. Daarnaast wordt in het DTN 53 gemeld dat de eerder gesignaleerde opleving en verspreiding van jihadistisch geweld in de westelijke Sahellanden Mali, Burkina Faso en Niger zich voortzet. Het thans en in de toekomst (opnieuw) uitreizen van personen, om zich in het buitenland aan te sluiten bij een terroristische organisatie, is daarmee geenszins ondenkbeeldig. Terugkeer van deze personen kan een bedreiging

³⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 5.

³⁵ Dit volgt uit de wettelijke regeling zelf, en is bevestigd in ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

³⁶ Bijvoorbeeld in ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

³⁷ Artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d, EVN.

³⁸ Zie 'Explanatory Report to the European Convention on Nationality', p. 11.

³⁹ Zie Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, nr. T en de brief van 10 februari 2021 (Kamerstukken I 2021/21, 34 775 VI, nr. AY).

⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 560 (bijlage).



vormen voor de nationale veiligheid en moet kunnen worden voorkomen. Niet alleen in huidige, maar ook in toekomstige gevallen. Volledigheidshalve wordt herhaald dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap niet uitsluitend is gericht op personen die zich hebben aangesloten bij een jihadistische terroristische organisatie. De ideologische stroming of grondslag van een dergelijke organisatie is niet van belang. De bescherming van de nationale veiligheid staat voorop, ongeacht de hoek waaruit de dreiging komt.

Enkele organisaties stellen verder dat niet is vast te stellen dat de intrekking van het Nederlanderschap er daadwerkelijk toe heeft geleid dat personen niet zijn teruggekeerd en dat er ook alternatieve maatregelen zijn, zoals de intrekking van een paspoort.

De intrekking van het Nederlanderschap in combinatie met ongewenstverklaring strekt ertoe legale terugkeer naar Nederland te voorkomen. Zoals hiervoor opgemerkt, blijkt uit het onderzoek van het WODC dat geen van de 14 personen van wie (ten tijde van het onderzoek) het Nederlanderschap was ingetrokken op legale wijze naar Nederland is teruggekeerd. Anders dan onder meer ISI betoogt kan hieruit worden afgeleid dat het doel van de intrekking, het voorkomen van legale terugkeer, is bereikt. Bovendien staat vast dat er, behoudens de in voetnoot 24 beschreven situatie, geen geval bekend is van feitelijke, illegale terugkeer. Daarbij wordt onderkend dat feitelijke, illegale terugkeer naar Nederlands grondgebied nooit geheel kan worden voorkomen. Eveneens wordt onderkend dat de intrekking van het Nederlanderschap, net als vele andere maatregelen, een terroristische dreiging nooit geheel kan wegnemen. Dit leidt de regering echter niet tot de conclusie dat de intrekking van het Nederlanderschap daarom geen meerwaarde heeft. Het is immers nooit volledig te voorkomen dat iemand zich op onrechtmatige wijze toegang verschafft tot het Nederlandse grondgebied. Dit kan geen reden zijn om af te zien van een maatregel als de onderhavige, die de feitelijke en illegale terugkeer naar Nederland ernstig bemoeilijkt en reeds daarom een bijdrage levert aan de nationale veiligheid. De intrekking van de nationaliteit, in combinatie met de ongewenstverklaring, is bovendien geen op zichzelf staande maatregel, maar maakt onderdeel uit van het totaalpakket aan mogelijke maatregelen om de nationale veiligheid te beschermen. Van geval tot geval zal een afweging moeten worden gemaakt over de te treffen maatregelen en de effecten daarvan op de nationale veiligheid. In sommige gevallen is een andere maatregel passender, bijvoorbeeld als een uitreiziger inmiddels is teruggekeerd. Dan ligt strafrechtelijke vervolging meer voor de hand. Na een onherroepelijke veroordeling in Nederland wegens een terroristisch misdrijf kan intrekking overigens alsnog aan de orde komen, op grond van artikel 14, tweede lid, RWN.

In reactie op de vraag waarom niet kan worden volstaan met het intrekken van een paspoort of een signalering in het SIS, wordt geantwoord dat de intrekking van een paspoort of een signalering er niet toe leidt dat de betrokken persoon de toegang tot het Nederlands grondgebied wordt ontzegd. Indien het een Nederlander met meervoudige nationaliteit betreft is het intrekken van de nationaliteit, in combinatie met een gelijktijdige ongewenstverklaring, het enige middel waarmee legale terugkeer onmogelijk wordt gemaakt.

Strafrechtelijk belang

Het OM heeft opmerkingen gemaakt over het belang van strafrechtelijke opsporing, vervolging en berechting. Volgens het OM wordt dit belang weliswaar betrokken bij een beslissing tot intrekking, maar dient dit belang in alle omstandigheden te prevaleren. Het OM wijst erop dat effectieve vervolging alleen kan plaatsvinden als een betrokkene naar Nederland wordt over- of uitgeleverd, en wordt dat door de intrekking van het Nederlanderschap, gepaard met de gelijktijdige ongewenstverklaring, onmogelijk gemaakt.

In reactie hierop wordt het volgende opgemerkt. De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap strekt tot bescherming van de nationale veiligheid. Deze bevoegdheid kan onder meer worden toegepast in situaties waar de inzet van het strafrecht onvoldoende effectief is ter bescherming van de nationale veiligheid, terwijl er een dusdanige dreiging is dat een persoon in het belang van die nationale veiligheid uit Nederland moet worden geweerd. In die gevallen is, indien het een Nederlander met meervoudige nationaliteit betreft, het intrekken van het Nederlanderschap in combinatie met een ongewenstverklaring juridisch gezien het enige middel. Bij de afweging of in een individueel geval wordt overgegaan tot intrekking van het Nederlanderschap kan daarom niet doorslaggevend zijn óf er mogelijkheden op grond van het strafrecht voorhanden zijn. Van geval tot geval zal het belang dat wordt gediend met de intrekking van het Nederlanderschap (het beschermen van de nationale veiligheid) moeten worden afgewogen tegen het belang van strafrechtelijke vervolging. Die afweging kan ertoe leiden dat de nationale veiligheid in het concrete geval prevaleert over strafrechtelijke opsporing en vervolging.

Zoals reeds in de brief van 3 februari 2017 is opgenomen, handelt Nederland hiermee niet in strijd met



resolutie 2178 (2014).⁴¹ Deze resolutie wordt onder andere uitgevoerd doordat terroristische misdrijven, of de ondersteuning daarvan, in Nederland strafbaar zijn gesteld. Dat laat onverlet dat Nederland in een beperkt aantal gevallen, op basis van individuele omstandigheden, tot de intrekking van het Nederlanderschap kan overgaan. Een opgelegde ongewenstverklaring kan zo nodig tijdelijk worden opgeheven. Daardoor kan het zo nodig mogelijk worden gemaakt om, ook als het Nederlanderschap is ingetrokken, een betrokkene in Nederland te berechten en een eventuele vrijheidsstraf in Nederland ten uitvoer te leggen.

Het OM wijst er voorts op dat tegen elke erkende uitreiziger een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld. Onderdeel van dit onderzoek is dat deze personen in het SIS worden gesignaleerd, terwijl de intrekking van het Nederlanderschap ertoe leidt dat deze signalering moet worden ingetrokken. Het OM wijst erop dat daardoor andere lidstaten van de Unie zich niet langer bewust kunnen zijn van het gevaar van een persoon. Deze lezing gaat eraan voorbij dat de ongewenstverklaring van een persoon wiens Nederlanderschap is ingetrokken eveneens in het SIS wordt gesignaleerd.⁴² Daardoor blijft het voor andere lidstaten kenbaar dat de betrokkene de toegang tot Nederland is ontzegd. Intrekking van het Nederlanderschap staat daarom niet per definitie op gespannen voet met internationale samenwerking bij bestrijding van terrorisme. Bovendien kan de intrekking van het Nederlanderschap leiden tot verlies van het Unieburgerschap, zodat wordt voorkomen dat betrokkene toegang krijgt tot het Schengengebied. In dat geval zijn ook andere landen gebaat bij intrekking van het Nederlanderschap.

Overig

Tot slot is een aantal suggesties en aanbevelingen gedaan ter aanscherping van deze toelichting. Deze opmerkingen zijn waar mogelijk overgenomen.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel actualiseert de in artikel 1 RWN opgenomen aanduiding van de Minister van Justitie en Veiligheid.

Onderdeel B

Zoals toegelicht in hoofdstuk 4 van deze toelichting worden bij de voorbereiding van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap, als bedoeld in artikel 14, vierde lid, RWN, zowel bijzondere categorieën van persoonsgegevens (als bedoeld in paragraaf 3.1 van de UAVG) als persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (als bedoeld in paragraaf 3.2 van de UAVG) verwerkt. Het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is op grond van artikel 9, eerste lid, AVG verboden, tenzij in de AVG of het nationale recht een uitzondering is aan te wijzen. Voor het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is derhalve een wettelijke grondslag noodzakelijk. Dat geldt ingevolge artikel 10 AVG ook voor het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. De mogelijkheid die artikel 9, tweede lid, onderdeel g en artikel 10 AVG biedt om een dergelijke uitzondering te creëren is in dit wetsvoorstel benut. Het voorgestelde artikel 22d bepaalt daarom dat de Minister van Justitie en Veiligheid bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard kan verwerken, voor zover dat noodzakelijk is voor het nemen van een beslissing als bedoeld in artikel 14, vierde lid, RWN. De verwerking van deze persoonsgegevens is noodzakelijk om redenen van een zwaarwegend algemeen belang: de bescherming van de nationale veiligheid.

Artikel II

Het amendement-Recourt voorzag in de bevoegdheid van de CTIVD om toezicht te houden op de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap door de Minister van Veiligheid en Justitie (thans: Justitie en Veiligheid), waarbij in het bijzonder aandacht wordt geschonken aan de doelmatigheid en proportionaliteit van de toepassing van deze bevoegdheid.⁴³

⁴¹ EK 2016/17, 34 356 (R2064), nr. I.

⁴² Bij deze signalering wordt de reden daarvan opgenomen. Zie artikel 24 van Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).

⁴³ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nrs. 25 en 26.



Gedurende de parlementaire behandeling is dit amendement door de regering met klem ontraden.⁴⁴ Daarbij is allereerst opgemerkt dat deze taak zich niet goed verhoudt tot de aard en positionering van de CTIVD. In de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen is het primair aan de Tweede Kamer om, in haar controlerende rol, toe te zien op de uitvoering van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap door de Minister van Justitie en Veiligheid, en de in dat verband te maken beleidsmatige afwegingen. Voorts geldt dat de CTIVD is ingesteld om toezicht te houden op de rechtmatigheid van het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en niet op de doelmatigheid en proportionaliteit van het handelen van de Minister van Justitie en Veiligheid.

Voormelde argumenten gelden onverkort. Om deze reden voorziet artikel II erin dat deze bevoegdheid vervalt. Dit betekent niet dat er geen toezicht is op de wijze waarop de intrekking van het Nederlandschap wordt aangewend. De CTIVD is en blijft bevoegd toezicht te houden op de rechtmatigheid van het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en daarmee de handelingen die worden verricht om te komen tot een ambtsbericht aan de Minister van Justitie en Veiligheid met het oog op intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid. Ten aanzien van de individuele besluiten tot intrekking van het Nederlandschap geldt dat deze zonder uitzondering worden getoetst door de bestuursrechter. Die toetsing gebeurt in volle omvang, ook als een betrokkene zelf geen beroep instelt. Voorts legt de Minister van Justitie en Veiligheid verantwoording af aan de Tweede Kamer over de intrekking van het Nederlandschap, en de daaromtrent te maken beleidsmatige afwegingen. Hieruit volgt dat zowel op de afweging in individuele zaken, als op de totstandkoming van de aan een intrekking ten grondslag gelegde ambtsberichten, reeds is voorzien in onafhankelijke toetsing.

Artikel III

Dit wetsvoorstel voorkomt dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid op 1 maart 2022 vervalt. Dat wordt bereikt door de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) in te trekken. Deze rijkswet is uitgewerkt, behoudens de daarin opgenomen artikelen IA en IC. Ingevolge artikel IA vervalt de regeling tot intrekking tot het Nederlandschap (artikel 14, vierde, negende en tiende lid, RWN) en de regeling betreffende ambtshalve beroep (hoofdstuk 7A RWN) op 1 maart 2022. De intrekking van voormelde rijkswet bewerkstelligt dat deze artikelen niet in werking treden, zodat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap behouden blijft.

Artikel IV

Dit wetsvoorstel treedt in werking op 28 februari 2022, zijnde de dag vóórdat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap van rechtswege zou vervallen. Omdat dit wetsvoorstel slechts strekt tot behoud van de bestaande bevoegdheid en gelet op de noodzaak om het wetsvoorstel vóór 1 maart 2022 in werking te laten treden, wordt afgeweken van de vaste verandermomenten, en zo nodig ook van de minimuminvoeringstermijn (zie 4.17, vijfde lid, onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

⁴⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 30.