

Aansluiting bij een terroristische organisatie en verlies van Nederlanderschap. Hoe werkt het in de praktijk?

Viola Bex-Reimert, Bert Marseille, Marc Wever, Paulien de Winter & Heinrich Winter

1. Inleiding

Iemand die zich vrijwillig buiten het Koninkrijk der Nederlanden heeft aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de veiligheid van Nederland, kan zijn Nederlanderschap verliezen. Sinds 1 maart 2017 kan de minister van Justitie en Veiligheid op grond van artikel 14 lid 4 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RwN) het Nederlanderschap van zo'n 'uitreiziger' intrekken. De intrekking van het Nederlanderschap wordt gecombineerd met een gelijktijdige ongewenstverklaring als bedoeld in artikel 67 Vw 2000. Daarmee wordt de legale terugkeer naar Nederland onmogelijk gemaakt.¹ Doel daarvan is de dreiging van terroristische aanslagen in Nederland te verminderen. Daarbij moet met name worden gedacht aan de dreiging die uitgaat van jihadistische organisaties die actief zijn in Syrië en Irak.

Bij de intrekkingbevoegdheid zijn allerlei vragen te stellen. Een eerste vraag is hoe die uiterst ingrijpende bevoegdheid zich verhoudt tot nationale en internationaal geldende rechtsregels en rechtsbeginselen. Een tweede vraag is hoe zorgvuldig de besluitvorming over de intrekking en ongewenstverklaring in de praktijk plaatsvindt. Een derde vraag is die naar het resultaat van de besluitvorming. In hoeveel gevallen leidt besluitvorming tot intrekking en hoe vaak worden intrekkingbeslissingen door de rechter in stand gelaten? Een laatste vraag is die naar het effect van het gebruik van de intrekkingbevoegdheid. In hoeverre draagt die bij aan een vermindering van de dreiging van terrorisme?

Deze bijdrage is gebaseerd op onderzoek naar de werking van artikel 14 lid 4 RwN dat wij in 2019 en 2020 hebben uitgevoerd in opdracht van het WODC.² We hebben daartoe onder meer gesproken met een groot aantal personen die bij de besluitvorming over de intrekkingbeslissingen betrokken zijn, dossiers van afzonderlijke intrekkingbeslissingen geanalyseerd en jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Het WODC-onderzoek was gericht op de tweede en derde vraag, die

- 1 Gelet op art. 67 lid 3 Vw 2000 kan een ongewenst verklaarde vreemdeling geen rechtmatig verblijf hebben.
- 2 Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, Groningen: 10 juli 2020; te vinden via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/10/ek-bijlage-beleidsreactie-op-wodc-evaluatie-naar-artikel-14-4-rijkswet-op-het-nederlanderschap; deze link leidt ook naar de beleidsreactie van de minister op het onderzoek.

Viola Bex-Reimert, Bert Marseille, Marc Wever, Paulien de Winter & Heinrich Winter

naar de besluitvorming in individuele gevallen en het resultaat daarvan. Deze beide vragen staan ook in dit artikel centraal. Op de eerste van de vier hiervoor genoemde vragen (die naar de waarborgen) gaan we alleen zijdelings in, de laatste vraag (naar de effectiviteit) laten we rusten.³

Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 worden de achtergrond van de invoering van artikel 14 lid 4 RwN en de juridische context geschetst. In paragraaf 3 is de besluitvorming over de toepassing van die bepaling aan de orde, paragraaf 4 gaat over de toetsing van intrekingsbesluiten door de rechter. In paragraaf 5 trekken we enkele conclusies.

2. Totstandkoming en inhoud van de regeling

2.1. Achtergrond en doelstelling van de wetswijziging

De oorsprong van de wetswijziging ligt omstreeks 2013/2014, ten tijde van het ontstaan van het kalifaat van Islamitische Staat in Irak en Syrië en de opkomst van het verschijnsel van Nederlandse uitreizigers. Die ontwikkelingen leidden ertoe dat in reactie op de wens van de Tweede Kamer door het NCTV het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme werd opgesteld.⁴ Dit actieprogramma omvat een groot aantal maatregelen. Het valt te beschouwen als een soort ‘toolbox’ ter bestrijding van (de gevaren van) jihadisme. Het merendeel van de maatregelen is gericht tegen sympathisanten en (potentiële) extremisten die zich in het Koninkrijk der Nederlanden bevinden. Te denken valt aan het laten vervallen van iemands paspoort (de zogenoemde paspoortmaatregel) of het strafrechtelijk aanpakken van personen die verdacht worden van het ronselen van personen voor de gewapende strijd. De ‘doelgroep’ van de wijziging van artikel 14 lid 4 RwN is een andere. Het betreft personen die zich niet meer in Nederland bevinden omdat ze zich hebben aangesloten bij organisaties zoals ISIS en naar het strijdgebied van ISIS in Irak en Syrië zijn afgereisd.⁵ Vanwege de bedreiging die deze uitreizigers vormen voor de nationale veiligheid wordt het ongewenst geacht dat zij terugkeren naar Nederland. Legale terugkeer kan worden voorkomen door de betrokkenen het Nederlanderschap af te nemen en hen vervolgens tot ongewenst vreemdeling te verklaren.

2.2. Juridische context

Het Nederlanderschap kan op verschillende manieren verloren gaan. Hoofdstuk 5 RwN regelt het verlies van het Nederlanderschap. Ons onderzoek richtte zich op het nieuw ingevoegde artikel 14 lid 4 RwN, dat de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid geeft om het Nederlanderschap in te trekken van uitreizigers die zich vrijwillig hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die de nationale veiligheid bedreigt. Intrekking op grond van deze bepaling is alleen mogelijk

3 Een reden is dat daarbij zo veel verschillende factoren een rol spelen, dat de kans dat onderzoek dat is gericht op de beantwoording ervan (dat wij niet hebben uitgevoerd) eenduidige antwoorden oplevert, miniem moet worden geacht.

4 Onder meer *Kamerstukken II 2013/14, 29754*, nr. 253.

5 Ook bekend als Islamitische Staat in Irak en Syrië of the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) of Islamitische Staat (IS).

Aansluiting bij een terroristische organisatie en verlies van Nederlanderschap. Hoe werkt het in de praktijk?

als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Zo moet de betrokkene zestien jaar of ouder zijn, zich buiten het koninkrijk bevinden en moet er sprake zijn van aansluiting bij een terroristische organisatie die vermeld staat op een door de minister vastgestelde lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.⁶ Daarnaast dient de betrokkene, gelet op artikel 14 lid 8 RwN, in het bezit te zijn van een dubbele nationaliteit, zodat intrekking niet leidt tot staatloosheid.⁷ De bevoegdheid tot het intrekken van het Nederlanderschap is gedelegeerd aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.⁸

Mocht aan al deze eisen zijn voldaan, dan komt artikel 68c van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (BVVN) in beeld. De staatssecretaris dient op grond van deze bepaling een belangenafweging te maken waarbij het belang van de nationale veiligheid wordt afgewogen tegen het belang van de betrokkene. Hierbij wordt in ieder geval rekening gehouden met de proportionaliteit van de intrekking, het belang van opsporing, vervolging en berechting, het mogelijke verlies van het Unieburgerschap (artikel 20 VWEU), de eventuele minderjarigheid van betrokkene en met zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden. Ingevolge artikel 68 lid 2 BVVN wordt het Nederlanderschap ook niet ingetrokken indien de aan de intrekking gekoppelde ongewenstverklaring in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM.

Het intrekken van de Nederlandse nationaliteit leidt er niet toe dat het voor de betrokkene onmogelijk wordt om legaal naar Nederland terug te keren. Daarvoor is een (gelijktijdige) ongewenstverklaring noodzakelijk. Omdat intrekking van het Nederlanderschap bezien vanuit het doel van de regeling alleen effectief is als de betrokkene tegelijkertijd tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard, zal alleen tot intrekking van het Nederlanderschap worden overgegaan als op voorhand vaststaat dat betrokkene ook tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard.⁹ Het is dan onmogelijk legaal toegang te verkrijgen tot Nederlands grondgebied. Personen die ongewenst zijn verklaard, kunnen niet rechtmatig in Nederland verblijven.¹⁰ Daarnaast is verblijf op Nederlands grondgebied strafbaar.¹¹

De rechtsbescherming tegen zowel het intrekkingbesluit als de ongewenstverklaring is geregeld in artikel 22a RwN. De rechtsbescherming tegen beide besluiten is

- 6 Ten tijde van het WODC-onderzoek stonden er drie organisaties op de lijst: Al Qaida en organisaties die gelieerd zijn aan Al Qaida, Islamitische Staat in Irak en al-Sham (ISIS) en organisaties die gelieerd zijn aan ISIS en Hay'at Tahrir al-Sham; zie: Besluit vaststelling lijst organisaties die een bedreiging vormen voor nationale veiligheid, 2 maart 2017, *Stcrt.* 10 maart 2017, nr. 13023. De opsomming van organisaties op de lijst is ongewijzigd bij het schrijven van dit artikel (februari 2021).
- 7 Staatloosheid moet worden voorkomen gelet op het Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Unieburgerschap en het VN Verdrag van 1961 met betrekking tot beperking van staatloosheid waarbij Nederland partij is.
- 8 Besluit bekendmaking taak Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 19 augustus 2019, *Stcrt.* 2 september 2019, nr. 48055. Het besluit werkt terug tot en met 11 juni 2019.
- 9 Zie o.a. art. 68c lid 2 BVVN en *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, nr. 3, p. 7.
- 10 Art. 67 lid 3 Vw 2000.
- 11 Art. 197 WvSr.

Viola Bex-Reimert, Bert Marseille, Marc Wever, Paulien de Winter & Heinrich Winter

gecombineerd (lid 7) en er staat direct beroep open bij de rechtbank Den Haag voor zover het gaat om personen die in Nederland woonachtig waren (lid 1). Bijzonder aan de rechtsbeschermingsprocedure is dat elk besluit tot intrekking en ongewenstverklaring aan de rechter wordt voorgelegd, ongeacht of de betrokkene daar beroep tegen heeft ingesteld. Daartoe is in artikel 22a lid 3 RvN bepaald dat uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van het intrekkingbesluit de minister de rechtbank hiervan in kennis stelt (tenzij degene die het betreft daarvoor al zelf beroep heeft ingesteld) en dat zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen, de betrokkene geacht wordt beroep te hebben ingesteld tegen het intrekkingbesluit. Aangenomen kan worden dat het beroep veelal door middel van een kennisgeving wordt ingesteld, nu de betrokkene niet in Nederland verblijft of mag verblijven en, ondanks de bekendmaking in de Staatscourant, veelal niet op de hoogte zal zijn van de intrekking. Bovendien is denkbaar dat de betrokkene bewust geen beroep instelt tegen de intrekking, bijvoorbeeld omdat hij weinig tot geen belang hecht aan zijn Nederlanderschap. Omdat de wetgever het van belang vond dat de rechter te allen tijde een oordeel zou geven over de rechtmatigheid van het intrekkingbesluit en de ongewenstverklaring, is voor de in artikel 22a lid 3 RvN neergelegde constructie gekozen.

Ten slotte moet nog worden gewezen op het verschil tussen artikel 14 lid 2 RvN en artikel 14 lid 4 RvN. Artikel 14 lid 2 RvN biedt de mogelijkheid om personen die voor bepaalde strafbare feiten zijn veroordeeld, waaronder het plegen van een terroristisch misdrijf, de Nederlandse nationaliteit te ontnemen. Het moet hierbij gaan om een onherroepelijke veroordeling. Artikel 14 lid 4 RvN stelt die eis niet. Dit betekent dat aansluiting bij een organisatie die genoemd wordt op de door de minister opgestelde lijst van terroristische organisaties ook op een andere manier kan worden onderbouwd, zoals een strafrechtelijke veroordeling waartegen nog hoger beroep kan worden aangetekend of een ambtsbericht van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

2.3. *Bezwaren tegen de invoering van artikel 14 lid 4 RvN*

Het wetsvoorstel heeft tot veel discussie in de literatuur geleid.¹² Zo was er kritiek op het feit dat alleen personen met een dubbele of meervoudige nationaliteit hun

12 Zie bijvoorbeeld H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Terrorisme on-Nederlands?', *NJB* 2013/1934; H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nationaliteitsrecht als wapen in de strijd tegen de jihad', *NJB* 2014/1908; H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Geen discriminatie als gelijke behandeling verboden is?', *NJB* 2015/2060; H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Democratische rechtsstaat beschermen door hem te ondermijnen. Nederlanderschap intrekken? Trek het voorstel in!', *A&MR* 2015, p. 52-57; H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Geen directe werking Europees Nationaliteitsverdrag? So what!', *NJB* 2017/98; G.R. de Groot & O. Vonk, 'De ontneming van het Nederlanderschap wegens jihadistische activiteiten', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2015, nr. 6, p. 34-35; F. Wassenaar, 'Discriminatie van IS en Al-Nusra-strijders bij intrekking Nederlanderschap in Unierechtelijk perspectief', *Crimmigrație & Recht* 2018, nr. 1, p. 7-16; G.R. de Groot, 'Children at risk: grensoverschrijdende dilemma's. De nationaalrechtelijke positie van kinderen van de uit Nederland afkomstige jihadstrijders', *FJR* 2019/34.

Aansluiting bij een terroristische organisatie en verlies van Nederlanderschap. Hoe werkt het in de praktijk?

Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RwN kunnen verliezen.¹³ De maatregel zou in strijd zijn met het non-discriminatiebeginsel. De regering deelde deze kritiek niet en vond dat sprake was van een gerechtvaardigd onderscheid omdat dit wordt gemaakt om staatloosheid te voorkomen.¹⁴ Daarnaast is de vraag gesteld hoe het belang van het kind in deze procedure wordt gegarandeerd.¹⁵ Zo is gewezen op het feit dat ook personen onder de achttien jaar hun Nederlanderschap kunnen verliezen op grond van artikel 14 lid 4 RwN, nu personen vanaf zestien jaar onder de reikwijdte van artikel 14 lid 4 RwN vallen. De regering was van oordeel dat leeftijd een rol kan spelen bij de belangenafweging maar dat niet van doorslaggevend belang is of betrokkene minder- of meerderjarig is.¹⁶ Als kinderen onder de zestien jaar zijn meeverhuisd met hun ouders, dan wordt niet aangenomen dat zij zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Dit betekent dat zij, anders dan hun ouders, hun Nederlanderschap niet verliezen. Ten slotte zijn zorgen geuit over de effectieve rechtsbescherming van degene wiens Nederlanderschap is ingetrokken, nu deze niet naar Nederland kan komen om bij zijn proces aanwezig te zijn (immers, zijn Nederlanderschap is ingetrokken en hij is tot ongewenst vreemdeling verklaard) en de advocaat die hij krijgt toegewezen vaak geen overleg kan voeren met zijn cliënt.¹⁷

3. Besluitvorming over intrekking

Hoe verloopt het besluitvormingsproces over de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RwN en de ongewenstverklaring in de praktijk?¹⁸ Wij hebben dossieronderzoek verricht naar intrekkingbesluiten in de periode vanaf de inwerkingtreding van artikel 14 lid 4 RwN, op 1 maart 2017, tot en met 27 januari 2020.¹⁹ Na de sluitingsdatum van het dossieronderzoek zijn nog uitspraken van de rechtbank Den Haag meegenomen tot 27 mei 2020. In de perio-

13 Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een procedure over de vraag of op grond van artikel 14 lid 2 RwN het Nederlanderschap van een persoon die onherroepelijk veroordeeld is, kan worden ingetrokken, geoordeeld dat er geen sprake is van schending van het non-discriminatiebeginsel, zie: ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045.

14 *Kamerstukken II 2015/16, 34356, nr. 3, p. 15, Kamerstukken II 2015/16, 34356, C, p. 5-6.*

15 Zie bijvoorbeeld Advies College voor de Rechten van de Mens, februari 2015, p. 3; Advies NJCM, p. 2-3; Advies Nederlandse Orde van Advocaten, p. 7-8; G.R. de Groot, 'Children at risk: grensoverschrijdende dilemma's. De nationaalrechtelijke positie van kinderen van de uit Nederland afkomstige jihadstrijders', *FJR 2019/34; Kamerstukken I 2015/16, 34356, C, p. 16-17.* Zie ook de expert opinion van de VU Migration Law Clinic: <https://migrationlawclinic.org/2018/09/07/the-legality-of-revocation-of-dutch-nationality-of-dual-nationals-involved-in-terrorist-organizations>.

16 *Kamerstukken II 2015/16, 34356, nr. 3, p. 9.*

17 K.J. de Graaf, A.T. Marseille & W.P. van der Meulen, *Alternatieven voor het beroep van rechtswege in de Rijkswet op het Nederlanderschap*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen – Faculteit der rechtsgeleerdheid 2019. Zie: www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2994-alternatieven-voor-het-verplichte-ambtshalve-beroep-bij-intrekken-van-het-nederlanderschap-uitgereide-jihadisten.aspx.

18 Zie voor een schematisch overzicht van het besluitvormingsproces, p. 29 van het onderzoeksrapport; te vinden via de link in noot 3.

19 De datum waarop meest recente intrekkingbesluit dat tijdens de onderzoeksperiode beschikbaar was, werd genomen.

Viola Bex-Reimert, Bert Marseille, Marc Wever, Paulien de Winter & Heinrich Winter

de van het dossieronderzoek is in 23 gevallen overwogen om het Nederlanderschap in te trekken. In 21 gevallen is daar ook daadwerkelijk toe overgegaan. De intrekkingen zijn deels gebaseerd op een strafrechtelijk vonnis dat nog niet onherroepelijk was, deels op een ambtsbericht van de AIVD waaruit bleek dat aan de voorwaarden voor intrekking werd voldaan. Bij aanvang van het dossieronderzoek bleek dat in twee gevallen niet tot intrekking was overgegaan. De reden was dat de informatie die zou moeten leiden tot de intrekking afkomstig was uit openbare bronnen. Aan deze openbare bronnen werd echter te weinig bewijskracht toegekend door de betrokken instanties, waaronder de IND.²⁰ Na sluiting van ons onderzoek is tot 21 december 2020 nog in drie gevallen het Nederlanderschap ingetrokken.²¹ In deze paragraaf worden de opvallendste resultaten van het dossieronderzoek besproken.

3.1. Voorwaarden intrekking

De besluitvorming begint met een beoordeling door de IND van de vraag of sprake is van een dubbele of meervoudige nationaliteit. Uit het dossieronderzoek blijkt dat van de 21 keer dat werd overgegaan tot intrekking, er in twintig gevallen sprake was van een dubbele nationaliteit en in één geval van een meervoudige nationaliteit. Opvallend is dat in zestien gevallen sprake was van de Nederlandse en de Marokkaanse nationaliteit. Een potentieel complicerende factor bij het onderzoek naar een dubbele of meervoudige nationaliteit is dat een tweede nationaliteit niet meer in de Basisregistratie Personen (BRP) wordt geregistreerd. De IND is daarom afhankelijk van zijn eigen systemen om te achterhalen of sprake is van een dubbele nationaliteit. In die gevallen waarin het niet mogelijk is om afstand te doen van een nationaliteit, zoals bij de Marokkaanse nationaliteit, en er geen bewijs is te vinden dat vrijwillig afstand is gedaan van de Nederlandse nationaliteit, neemt de IND een dubbele nationaliteit aan.

Is eenmaal vastgesteld dat sprake is van een dubbele of meervoudige identiteit, dan wordt beoordeeld of voldaan is aan de voorwaarden voor intrekking (de betrokkene is zestien jaar of ouder, bevindt zich buiten het koninkrijk en heeft zich aangesloten bij een organisatie die voorkomt op de door de minister opgestelde lijst van terroristische organisaties). Van deze voorwaarden is de vraag of de betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie veelal het moeilijkst te beantwoorden. Niet alleen moet sprake zijn van feitelijk handelen maar de betrokkene dient ook de intentie te hebben gehad zich aan te sluiten bij een organisatie die op de lijst van de minister staat.²² Zowel voor de beantwoording van de vraag welke handelingen zijn verricht als de vraag of sprake is van aansluiting, leunt de staatssecretaris sterk op het ambtsbericht van de AIVD dan wel het vonnis van de strafrechter. Is er geen informatie die op het tegendeel wijst, dan gaat de

20 Omdat de vraag naar de bewijskracht al vrij snel in het besluitvormingsproces naar voren kwam, is er praktisch geen sprake geweest van dossiervorming in deze twee gevallen. Deze twee gevallen komen dan ook niet in de rest van het onderzoek naar voren.

21 *Stcrt.* 4 mei 2020, nr. 25604, *Stcrt.* 16 juni 2020, nr. 32757, *Stcrt.* 3 september 2020, 46489.

22 Zie ook *Kamerstukken II* 2014/15, 34356, nr. 3, p. 6-7.

Aansluiting bij een terroristische organisatie en verlies van Nederlanderschap. Hoe werkt het in de praktijk?

staatssecretaris ervan uit dat betrokkene ten tijde van het intrekingsbesluit nog steeds is aangesloten bij de organisatie.

Het feit dat geen van de personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken zich in Nederland of elders in het koninkrijk bevindt, heeft de rechtbanken en de Afdeling voor juridische vragen gesteld. Doordat de betrokkene zich niet in Nederland of elders in het koninkrijk bevindt, is het voor hem of haar moeilijk om in een beroepsprocedure tegen het intrekingsbesluit contact met de raadsman te leggen. Dit geldt temeer nu kan worden aangenomen dat in veel gevallen geen communicatie mogelijk is met personen die zich in het strijdgebied van ISIS bevinden. Daarnaast leidt het verblijf in het buitenland, gecombineerd met de ongewenstverklaring, ertoe dat de betrokkene niet in staat is de zitting bij te wonen waarop zijn beroep tegen dat besluit wordt behandeld. Dit leidt tot de vraag of wel sprake is van effectieve rechtsbescherming.²³

Hoe kan worden geconcludeerd dat betrokkene zich niet in het koninkrijk bevindt? Uit ons onderzoek blijkt dat daartoe in sommige gevallen informatie wordt opgevraagd bij de Registratie Niet-ingezetenen (RNI). Daarnaast wordt in de motivering van het intrekingsbesluit wel verwezen naar uitschrijving uit de BRP of wordt geconstateerd dat, in het geval een vonnis van de strafrechter de aanleiding voor de intrekking was, de betrokkene tijdens de strafzaak niet op zitting is verschenen.

3.2. *Belangenafweging*

Is vastgesteld dat aan alle voorwaarden voor intrekking wordt voldaan, dan volgt een belangenafweging op grond van artikel 68c BVVN. De eerste vraag die de staatssecretaris daarbij moet beantwoorden betreft de proportionaliteit van de maatregel. Kern van de afweging is dat de intrekking plaatsvindt ter bescherming van de nationale en Europese veiligheid. Met een verwijzing naar het vonnis van de strafrechter of het ambtsbericht van de AIVD, gecombineerd met de aanname dat de handelingen tot op heden voortduren, leidde dit in alle onderzochte dossiers tot de conclusie dat de intrekking proportioneel was. In sommige gevallen werd ter motivering verwezen naar aanslagen in het verleden door terugkeerders uit het strijdgebied van ISIS.

Daarnaast wordt gezien in hoeverre het belang van de opsporing, vervolging en berechting door het OM niet wordt doorkruist door de intrekking van het Nederlanderschap. Dit blijkt een controversieel punt. Uit het dossieronderzoek blijkt dat het OM in zeker vijftien gevallen te kennen heeft gegeven dat sprake zou kunnen zijn van een mogelijke doorkruising. In geen van die gevallen leidde dit ertoe dat van intrekking werd afgezien.

Verlies van het Nederlanderschap heeft niet alleen nationale gevolgen. Het kan ook, tenzij de persoon de nationaliteit bezit van een ander EU-land, verlies van het Unieburgerschap opleveren. Gelet op jurisprudentie van het Hof van Justitie EU

23 Zie paragraaf 3 van het onderzoeksrapport voor een korte beschrijving van de rechtsbescherming bij intrekingsbesluiten op grond van art. 14 lid 4 RwN.

Viola Bex-Reimert, Bert Marseille, Marc Wever, Paulien de Winter & Heinrich Winter

dient bij intrekking van het Unieburgerschap een evenredigheids- of proportioneeltoets plaats te vinden. Hierbij wordt een afweging gemaakt tussen enerzijds het doel van de intrekking en anderzijds de belangen van de betrokkene, zoals de bescherming van grondrechten en specifieke Unierechtelijke beginselen zoals het recht op verblijf in de EU en het actief en passief kiesrecht.²⁴

Ook hier wordt, net als bij de afweging of intrekking proportioneel is, door de staatssecretaris verwezen naar het belang van de bescherming van de nationale en Europese veiligheid. Daarnaast is een belangrijk argument dat de betrokkene er zelf voor heeft gekozen het grondgebied van de Unie te verlaten en geen actief gebruik te maken van zijn EU-burgerschapsrechten. Dit wordt vaak gecombineerd met het argument dat uit de handelingen die zijn verricht nadat de betrokkene Nederland heeft verlaten, kan worden afgeleid dat de betrokken persoon niet hecht aan het Unieburgerschap en dat gelet op de aansluiting bij een organisatie op de lijst en de handelingen die zijn verricht voor die organisatie, de betrokkene sterk gekant is tegen de Europese waarden en instituties.

Ten slotte wordt nog getoetst aan de leeftijd en aan zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden. In geen van de bestudeerde dossiers werd aangenomen dat sprake was van zeer bijzondere omstandigheden. Tevens gold voor alle personen bij wie intrekking werd overwogen of waarvan het Nederlanderschap werd ingetrokken dat zij zestien jaar of ouder waren. In geen van de onderzochte dossiers betrof het een minderjarige.

3.3. Ongewenstverklaring en toetsing aan artikel 8 EVRM

Al vanaf het begin van het wetgevingstraject was duidelijk dat de intrekking van het Nederlanderschap gepaard diende te gaan met een ongewenstverklaring op grond van artikel 67 lid 1 Vw 2000.²⁵ Uit het onderzoek komt naar voren dat in alle gevallen de ongewenstverklaring plaatsvindt op zowel de c-grond (gevaar voor openbare orde en nationale veiligheid) als de e-grond (internationale betrekkingen). Het intrekken van het Nederlanderschap en de ongewenstverklaring kan echter ingrijpende gevolgen hebben voor het privé- en gezinsleven, dat bescherming geniet krachtens artikel 8 EVRM. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever zich hiervan bewust was. Opvallend is de keuze van de wetgever om niet bij het intrekkingbesluit, maar bij de ongewenstverklaring te beoordelen of sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op artikel 8 EVRM. Om toch een koppeling maken met het intrekkingbesluit, hanteert de wetgever de constructie dat een intrekking niet plaatsvindt als de ongewenstverklaring de toets van 8 EVRM niet kan doorstaan.²⁶

Uit het onderzoek komt naar voren dat de betrokkenen in een aantal gevallen kinderen hadden. Dat heeft in geen enkel geval tot de conclusie geleid dat sprake was

24 Zie *Janko Rottmann /Freistaat Bayern*, HvJ 8 maart 2011, zaak C-34/09, *Tjebbes e.a.*; HvJ 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019189, *JV 2019/102*, m.nt. S. Peers; *AB 2019*, 180, m.nt. V.M. Bex-Reimert en P.R. Rodrigues.

25 *Kamerstukken II 2015/16*, 34356, nr. 3, p. 7.

26 Art. 68c lid 2 BVVN.

Aansluiting bij een terroristische organisatie en verlies van Nederlanderschap. Hoe werkt het in de praktijk?

van een ongerechtvaardigde inbreuk. In een groot aantal gevallen wordt betoogd dat een situatie als bedoeld in 8 EVRM zich niet voordoet, nu de betrokkene is uitgereisd en er in Nederland geen sprake is van een gezins- of privéleven. In die gevallen waarin mogelijk nog wel sprake is van een privé- of gezinsleven in Nederland, beroept de staatssecretaris zich op de eigen keuze van de betrokkene. Door af te reizen heeft hij er zelf voor gekozen om niet in de nabijheid van zijn gezin of familie te leven. Dit leidt er zonder uitzondering toe dat de belangen van de nationale en Europese veiligheid groter worden geacht dan het belang van de betrokkene op een privé- en gezinsleven.

4. Rechterlijke beoordeling van de rechtmatigheid van intrekingsbesluiten

In artikel 22a RwN is geregeld dat elk besluit tot intrekking en ongewenstverklaring aan de rechter wordt voorgelegd, ongeacht of de betrokkene daar beroep tegen heeft ingesteld. Uit veertien van de 21 dossiers van intrekingsbeslissingen kon worden opgemaakt of sprake was van een beroep van rechtswege of van een door de betrokkene ingesteld beroep. In alle veertien gevallen betrof het een beroep van rechtswege.

Hoe oordeelt de bestuursrechter over de rechtmatigheid van de intrekingsbesluiten? Op het moment dat we ons onderzoek afronden, op 27 mei 2020, waren er zeven uitspraken van de rechtbank Den Haag – de bevoegde rechtbank op grond van artikel 22a RWN – gepubliceerd op rechtspraak.nl. In vijf daarvan bleven de intrekingsbeslissing en ongewenstverklaring in stand.²⁷ In twee uitspraken (beide van 26 juni 2018, waarover hierna meer) oordeelde de rechtbank tot niet-ontvankelijkheid, waarna de staatssecretaris hoger beroep instelde bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als gevolg van de uitspraak van de Afdeling in deze zaken besloot de staatssecretaris nog vijf intrekingsbesluiten en ongewenstverklaringen in te trekken. In tabel 1 staan de uitkomsten van de procedures samengevat.

Tabel 1 *Beroepszaken tegen intrekkingen op grond van artikel 14 lid 4 RwN tot 27 mei 2020*

Aantal intrekkingen	Rechtbankuitspraken (gepubliceerd)		Afdelingsuitspraken		Nog aanhangige zaken
	Ongegrond	Niet-ontvankelijk	Gegrond	Ongegrond	
21	5	2	2	0	14

Op 26 juni 2018 deed de rechtbank Den Haag in twee intrekkingzaken een opvallende uitspraak. De rechtbank oordeelde dat de kennisgevingsregeling van artikel 22a lid 3 RwN in strijd was met het beginsel van effectieve rechtsbescherming

27 Rb. Den Haag 28 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:871; Rb. Den Haag 14 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4397; ECLI:NL:RBDHA:2020:5779; Rb. Den Haag 14 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5783 en Rb. Den Haag 14 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5784.

Viola Bex-Reimert, Bert Marseille, Marc Wever, Paulien de Winter & Heinrich Winter

zoals neergelegd artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.²⁸ De beroepen werden vervolgens niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag voor het indienen van beroep. De Afdeling dacht er anders over en oordeelde over het hoger beroep van de staatssecretaris dat de beperking van de rechtsbescherming die in de kennisgevingsprocedure besloten ligt de inhoud van artikel 47 van het Handvest eerbiedigt en geen onduidbare ingreep behelst als bedoeld in het arrest Sacko.²⁹ Weliswaar levert de kennisgevingsprocedure ook volgens de Afdeling een beperking op van het recht op effectieve rechtsbescherming, omdat de betrokkene in de regel niet op de hoogte is van de intrekking van zijn Nederlanderschap en van zijn ongewenstverklaring en geen contact heeft met de hem toegewezen raadsman, maar deze beperking is volgens de Afdeling wél gerechtvaardigd.

Dit betekende overigens niet dat deze twee intrekkingbesluiten overeind bleven. De Afdeling vernietigde de intrekkingbesluiten omdat de staatssecretaris niet kon bewijzen dat de handelingen als bedoeld in artikel 14 lid 4 RvN op of na 11 maart 2017 – de dag nadat de minister de lijst met terroristische organisaties als bedoeld in artikel 14 lid 4 RvN bekendmaakte – hadden plaatsgevonden. De Afdeling oordeelt dat, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, intrekking alleen mogelijk is als vaststaat dat sprake is van aansluiting in de periode vanaf 11 maart 2017. Nu dat niet het geval was, konden de besluiten niet in stand blijven. De uitspraak van de Afdeling had als consequentie dat de staatssecretaris uit eigen beweging nog vijf intrekkingbesluiten en ongewenstverklaringen introk omdat deze besluiten evenmin waren gebaseerd op de vaststelling dat sprake was van aansluiting in de periode vanaf 11 maart 2017.

In de periode na afronding van het onderzoek op 27 mei 2020 heeft de rechtbank Den Haag nog een aantal beroepen ongegrond verklaard.³⁰ De Afdeling bestuursrechtsspraak deed in die periode één uitspraak in een hogerberoepsprocedure: de Afdeling bevestigde de uitspraak van de rechtbank, die het beroep van de vreemdeling ongegrond had verklaard.³¹ Na afloop van het onderzoek heeft de staatssecretaris nog drie keer besloten tot intrekking en ongewenstverklaring.

28 Rb. Den Haag 26 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7615 en Rb. Den Haag 26 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7617, *JV* 2018/159.

29 Hof van Justitie EU 26 juli 2017, C-348/16, ECLI:EU:C:2017:591. Art. 47 Handvest EU is niet absoluut. Dit betekent dat een beperking aangebracht mag worden, mits deze gerechtvaardigd is.

30 Ook na sluiting van het onderzoek zijn er nog zaken door de bestuursrechter behandeld. In totaal gaat het om zes zaken, waarvan een zaak een voorlopige voorziening betreft (uitspraken van 11 augustus 2020 van de Rb. Den Haag met de volgende ECLI-nummers: ECLI:NL:RBDHA:2020:7790, ECLI:NL:RBDHA:2020:7791, ECLI:NL:RBDHA:2020:7799, ECLI:NL:RBDHA:2020:7800; vzw. Rb. Den Haag, 23 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11866 en Rb. Den Haag 25 november 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12130). De voorlopige voorzieningszaak ziet op een intrekkingbesluit van 4 mei 2020. Deze intrekking valt buiten het dossieronderzoek.

31 ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045.

Aansluiting bij een terroristische organisatie en verlies van Nederlanderschap. Hoe werkt het in de praktijk?

5. Intrekking Nederlanderschap wegens terroristische activiteiten: wat levert het op?

In dit artikel is op twee vragen een antwoord gezocht: hoe vindt de uitvoering van de regeling van de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 Rwn plaats en hoe vaak leidt dit tot intrekking van het Nederlanderschap?

Een van de opvallendste bevindingen van het onderzoek naar de besluitvorming in individuele gevallen is dat het OM en de IND bijna nooit op een lijn zaten. Een van de vragen die bij de besluitvorming speelt, is of de intrekking en ongewenstverklaring het belang van de opsporing, berechting en executie doorkruisen. Het OM heeft in veruit de meeste gevallen negatief geadviseerd over de intrekking en de ongewenstverklaring. Dit hangt direct samen met de verschillende belangen van IND en OM. Tegenover het belang van de IND om de uitreizigers uit Nederland te weren (althans, het voorkomen dat personen op legale wijze Nederland inreizen) staat het belang van het OM om personen die terroristische handelingen hebben verricht, te berechten. De intrekking en ongewenstverklaring bemoeilijken dit proces. De berechting van personen die handelingen hebben verricht nadat hun Nederlanderschap is ingetrokken, is veel lastiger. Daarnaast kunnen verdachten niet meer op zitting verschijnen omdat ze Nederland niet in mogen reizen. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid lijkt niet gevoelig voor dit argument. In geen van de gevallen waarin het OM negatief adviseerde over de intrekking, is dit advies opgevolgd. Steeds is de staatssecretaris, ondanks het advies van het OM, overgegaan tot intrekking. Opgemerkt moet worden dat de tegenstrijdige belangen die de IND en het OM vertegenwoordigen (het weren uit Nederland versus het berechten van uitreizigers) misschien wel inherent zijn aan het door de NCTV geïntroduceerde actieprogramma. Door een zo breed mogelijk pakket aan maatregelen in te zetten, is het onvermijdelijk dat de maatregelen niet altijd op elkaar afgestemd zullen zijn.

Een andere opmerkelijke bevinding betreft de betekenis van artikel 8 EVRM. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in geen enkel geval artikel 8 EVRM aan intrekking en ongewenstverklaring in de weg stond. In een aantal zaken werd artikel 8 EVRM niet van toepassing geacht omdat er geen sprake zou zijn van privé- of gezinsleven in Nederland. Deels betreft het gevallen waarin geen kinderen in het spel zijn, deels gevallen waarin de kinderen zijn meegenomen naar het strijdgebied in Syrië en/of Irak. In andere zaken zijn er wel kinderen in Nederland, maar wordt geconcludeerd dat de betrokkene er zelf voor heeft gekozen af te reizen naar het strijdgebied. Beide situaties zijn opvallend. Voor zover de kinderen zijn meegenomen naar het strijdgebied, is artikel 8 EVRM misschien niet meer van toepassing, maar bij de belangenafweging wordt vervolgens ook niet verwezen naar het belang van het kind. Vanwege de intrekking van het Nederlanderschap kunnen de ouders niet terugkeren naar Nederland. Dit heeft directe gevolgen voor de kinderen. Voor zover er sprake is van kinderen in Nederland, is de keuze van de ouders voor de staatssecretaris reden om geen schending van artikel 8 EVRM aan te nemen. Er wordt enkel verwezen naar de keuze van de ouder. Ook daar moet echter de vraag gesteld

Viola Bex-Reimert, Bert Marseille, Marc Wever, Paulien de Winter & Heinrich Winter

worden in hoeverre het belang van het kind überhaupt een rol heeft gespeeld bij de belangenafweging. Uit ons onderzoek blijkt niet dat dit het geval is.

De tweede vraag die in het onderzoek centraal stond, is hoe vaak wordt overgegaan tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RvN. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de bepaling, 1 maart 2017, tot en met 27 januari 2020, het laatste intrekkingbesluit dat in het onderzoek is meegenomen, is in 23 gevallen intrekking overwogen. In 21 gevallen is daadwerkelijk tot intrekking overgegaan. Zeven intrekkingen sneuvelden bij de rechter, omdat alleen aansluiting bij een organisatie op de lijst met terroristische organisaties kon worden bewezen na 11 maart 2017. Dat betekent dat ten tijde van het onderzoek in totaal veertien intrekkingbesluiten en ongewenstverklaringen van kracht waren. In al die veertien gevallen liep ten tijde van het onderzoek een procedure van beroep of hoger beroep. Inmiddels is er in een van die zaken een beslissing van de Afdeling bestuursrechtspraak, inhoudend dat het intrekkingbesluit in stand wordt gelaten.

De vraag is wat deze cijfers precies zeggen. Wordt gekeken naar de 23 dossiers waarin intrekking is overwogen, dan wordt duidelijk dat het in een substantieel deel daarvan hetzij niet tot intrekking is gekomen, hetzij de intrekking weer ongedaan is gemaakt. In totaal betreft het negen van de 23 dossiers. Voor de overige veertien gevallen geldt dat voor een ervan zeker is dat het intrekkingbesluit in stand blijft en dat de overige dertien besluiten zich nog ergens in een procedure van (hoger) beroep bevinden.

Hoe verhouden de 23 dossiers zich tot het aantal uitreizigers waarvoor geldt dat mogelijk het Nederlanderschap zou kunnen worden ingetrokken? Afgaande op cijfers van de AIVD van 1 juni 2020 bestaat deze groep uit naar schatting 46 personen.³² In zijn beleidsreactie van 10 december 2020 komt de minister met nieuwe cijfers: ‘Van de circa 145 personen die zich nu nog buiten Nederland bevinden, is de schatting dat 100 personen een dubbele nationaliteit hebben en daarmee mogelijk in aanmerking komen voor het uitbrengen van een ambtsbericht door de AIVD aan de IND, met het oog op intrekking op grond van artikel 14, vierde lid, RvN.’³³ Dat zou betekenen dat in ongeveer driekwart van de gevallen waarin mogelijk het Nederlanderschap zou kunnen worden ingetrokken, er geen actie is ondernomen. Voor die gevallen geldt blijkbaar dat onvoldoende duidelijk is of aan de criteria voor intrekking van het Nederlanderschap is voldaan.

Het is moeilijk te zeggen of, gezien het aantal in stand gebleven intrekkingbesluiten, artikel 14 lid 4 RvN, aan zijn doel beantwoordt. Weliswaar is van de meerderheid van de ‘doelgroep’ het Nederlanderschap niet ingetrokken, maar omdat artikel 14 lid 4 RvN deel uitmaakt van een breder actieprogramma, zou kunnen worden beredeneerd dat naar de opbrengst van het actieprogramma als geheel moet worden gekeken. Dan zou kunnen worden gesteld dat toepassing van de in-

32 Deze schatting is gebaseerd op het geschatte aantal van honderd uitreizigers met een dubbele nationaliteit minus het aantal dat mogelijk is teruggekeerd of is overleden. Zie voor een nadere onderbouwing het onderzoeksrapport, p. 57.

33 Zie noot 3.

Aansluiting bij een terroristische organisatie en verlies van Nederlanderschap. Hoe werkt het in de praktijk?

trekkingsbevoegdheid een substantiële bijdrage heeft geleverd aan realisatie van de doelstelling van het actieprogramma. Duidelijk is dat de minister die opvatting is toegedaan en daar ook gevolgen aan wil verbinden. In de hiervoor genoemde beleidsreactie stelt hij: 'Artikel 14, vierde lid, RWN levert een waardevolle bijdrage aan de bescherming van de nationale veiligheid.' Hij vervolgt: 'Gelet hierop (...) is het kabinet voornemens een wetsvoorstel in te dienen dat ziet op het laten vervallen van de voor artikel 14, vierde lid, RWN geldende horizonbepaling. Hierdoor zal de regeling tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid niet per 1 maart 2022 vervallen, maar een vaste plek krijgen binnen het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme.'