

Vergaderjaar 2021–2022

35 934 (R2158)

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)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 11 augustus 2021 en het nader rapport d.d. 30 september 2021, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

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 Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52), met memorie van toelichting.

Krachtens artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) heeft de Minister van Justitie en Veiligheid thans de bevoegdheid

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het Nederlanderschap 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 Nederlanderschap 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 Nederlanderschap. 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 2017² is aan de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid verleend 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.³ Volgens de toelichting vindt de intrekking van het Nederlanderschap 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.⁴ 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.⁵ Het maakte onderdeel uit van de maatregelen die in augustus 2014 werden aangekondigd in het Nationaal Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.⁶

² Stb. 2017, 52.

³ Deze bevoegdheid moet niet verward worden met de intrekking van het Nederlanderschap krachtens artikel 14, tweede lid, van de RWN, waarvoor wél een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist is.

⁴ Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap introduceerde, Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, paragraaf 3.

⁵ Idem, paragraaf 2. Zie ook de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.1.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253.

De intrekking van de Nederlandse nationaliteit is alleen van toepassing op Nederlanders met een dubbele nationaliteit.⁷ 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.⁸ 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.⁹

In november 2015 heeft de Afdeling kritisch geadviseerd over het wetsvoorstel dat de bevoegdheid krachtens artikel 14, vierde lid, van de RWN introduceerde.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² 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.¹³ Volgens de toelichting is er zowel op individueel als op politiek niveau reeds in dit toezicht voorzien.¹⁴ 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.¹⁵

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

⁷ Artikel 14, achtste lid, van de RWN.

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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Zie Kamerstukken II 2015/2016, 34 356 (R2064), nr. 4.

¹² Voorgesteld Artikel III.

¹³ Voorgesteld Artikel II.

¹⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

¹⁵ Voorgesteld Artikel I, onderdeel B.

dreigingsbeeld aanleiding de regeling te handhaven.¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸ 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.¹⁹

Sinds de grote territoriale verliezen die ISIS leed in 2018, zijn er geen nieuwe stromen uitreizigers geweest.²⁰ Desalniettemin bestaat in Nederland nog altijd een terroristische dreiging. Sinds 9 december 2019 is het actuele dreigingsniveau «aanzienlijk».²¹ Daarbij gaat er nog steeds dreiging uit van terugkeerders die bij terroristische groepen zijn aangesloten en strijdervaring hebben opgedaan.²² Volgens de laatste inlichtingen bevinden zich in totaal nog zo'n 110 Nederlandse uitreizigers in Syrië en Irak.²³ Hoeveel onder hen een meervoudige nationaliteit hebben, is niet bekend.

Daarnaast wijst de toelichting ook op de ervaring 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.²⁴

Het voorgaande neemt niet weg dat de intrekking van het Nederlander-schap een zeer ingrijpende maatregel is voor de betrokkene.²⁵ 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.²⁶ 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.

¹⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 578.

¹⁸ Idem.

¹⁹ NCTV, Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 37 (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 29 754, nr. 270).

²⁰ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54, (Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593), p. 8.

²¹ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, www.nctv.nl/onderwerpen/dtn.

²² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

²³ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54, (Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593), p. 11.

²⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 (onder het kopje «Reden tot behoud»).

²⁵ Zie ook Kamerstukken II 2015/2016, 34 356 (R2064), nr. 4, punt 2c.

²⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 24, gewijzigd amendement van het lid Recourt ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 14.

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.²⁷ 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.²⁸

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 Nederlandschap is genomen.²⁹ 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.³⁰ 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.³¹ In de tot nu toe gepubliceerde zaken heeft de bestuursrechter het besluit tot intrekking in stand gelaten.³²

In het evaluatieonderzoek van het WODC wordt geconcludeerd dat geen van de personen van wie het Nederlandschap is ingetrokken, voor zover bekend is teruggekeerd.³³ Volgens de toelichting wijst dit erop dat de intrekking van het Nederlandschap een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.³⁴

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.³⁵ 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.³⁶

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.³⁷ Volgens de

²⁷ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 548.

²⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585 (bijlage), paragraaf 2.2.

²⁹ 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.

³⁰ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990 en ECLI:NL:RVS:2019:1246.

³¹ Op grond van artikel 22a, derde lid, van de RWN.

³² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.

³³ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585 (bijlage), paragraaf 5.9.

³⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.

³⁵ 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 consultatieversies Permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlandschap.

³⁶ Idem.

³⁷ Beantwoording vragen over de repatriëring van een uitreizigster, brief van 25 juni 2021.

regering moeten daarom alle mogelijke opties worden gezien om straffeloosheid te voorkomen.³⁸ Uit de brief blijkt tevens dat vervolging en berechting in de regio of door een internationaal tribunaal op diverse internationaalrechtelijke en praktische bezwaren stuit.³⁹ 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.⁴⁰ 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.⁴¹ 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.⁴²

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 Nederlanderschap, 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 het Koninkrijk, blijft potentieel groot.⁴³ 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.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Openbaar Ministerie, Advies conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid tot intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, 17 februari 2021.

⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585 (bijlage), paragraaf 6.2.

⁴² Kamerstukken II 2018/19, 30 821, nr. 81.

⁴³ Zie het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 544, Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593 (bijlage).

Intrekking van het Nederlandschap maakt strafrechtelijke vervolging en berechting in Nederland echter niet onmogelijk. De ongewenstverklaring, die gelijktijdig met een intrekking van het Nederlandschap 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 Nederlandschap ingetrokken.

b. Verhouding tot nieuw strafrechtelijk instrumentarium

De toelichting stelt dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap 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 Nederlandschap in combinatie met een ongewenstverklaring juridisch gezien het enige middel, zo wordt betoogd.⁴⁴

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.⁴⁵ Als zodanig werden de noodzaak van de intrekingsbevoegdheid 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.⁴⁶ Hetzelfde geldt voor de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme.⁴⁷ Daarnaast kan gewezen worden op het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied,⁴⁸ dat momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer.⁴⁹

Op deze relevante wettelijke ontwikkelingen gaat de toelichting niet in. Daardoor rijst de vraag in hoeverre de intrekingsbevoegdheid waarmee destijds werd beoogd het bestaande wettelijke instrumentarium ter

⁴⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 (onder het kopje «Strafrechtelijk belang»).

⁴⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, paragraaf 3.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Met deze wet wordt onder meer de aangifteplicht uitgebreid tot alle terroristische misdrijven, inclusief de voorbereiding van die misdrijven. Zie Stb. 2018, 338.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35 125, H.

bestrijding van terrorisme aan te vullen, in het licht van de genoemde ontwikkelingen nog steeds complementair en daarmee noodzakelijk is.

Het strafrechtelijke instrumentarium op het gebied van terrorismebe-
strijding 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.⁵⁰ 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.⁵¹ 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.⁵²

Deze en andere uitbreidingen zorgen voor een bredere en meer vroeg-
tijdige 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
Staij, die de regering verzoekt maximaal in te zetten op intrekking van
het Nederlanderschap, en uit de motie Yeşilgöz-Zegerius en Van
Toorenborg, waarin de regering wordt verzocht om de bevoegdheid tot
intrekking van het Nederlanderschap permanent te maken.⁵³

c. Conclusie

*Destijds is vanwege de ingrijpende aard van de maatregel bewust
gekozen voor een tijdelijke bevoegdheid.⁵⁴ 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.*

⁵⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 382, nr. 3, p. 1.

⁵¹ Stb. 2018, 338.

⁵² Kamerstukken I 2020/21, 35 125, nr. A.

⁵³ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nrs. 578 en 603.

⁵⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. 24, gewijzigd amendement van het lid Recourt ter
vervanging van dat gedrukt onder nr. 14.

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 Nederlandschap 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.⁵⁵ De reden daarvoor is dat het voor de (voorbereiding van een besluit tot) intrekking van het Nederlandschap 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.⁵⁶

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.⁵⁷ De regering heeft dit advies niet gevolgd.⁵⁸

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.⁵⁹ 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.

⁵⁵ Voorgesteld artikel 22d van de RWN.

⁵⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁵⁷ Autoriteit Persoonsgegevens, *Advies conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid intrekking Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid*, 3 maart 2021.

⁵⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁵⁹ Artikel 3, derde lid, onder b, van de Uitvoeringswet AVG.

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.⁶⁰ De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is verboden,⁶¹ 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.⁶² 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.⁶³

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.⁶⁴ 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».⁶⁵ 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».⁶⁶ Voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens is vereist dat de verwerkingsgrondslag «passende waarborgen voor de rechten en

⁶⁰ Artikel 5, eerste lid en onder c, van de AVG.

⁶¹ Artikel 9, eerste lid, van de AVG.

⁶² Memorie van toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel B.

⁶³ Artikel 9, tweede lid en onder g, van de AVG.

⁶⁴ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel B.

⁶⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁶⁶ Artikel 9, tweede lid en onder g, van de AVG.

vrijheden van de betrokkenen» biedt.⁶⁷ 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.⁶⁸ De toelichting vermeldt dat de oorspronkelijk voorgestelde verwerkingsgrondslag op advies van de AP is geschrapt.⁶⁹ 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.⁷⁰ De CTIVD dient bij haar toezicht in het bijzonder aandacht te schenken aan de doelmatigheid en proportionaliteit van de toepassing van deze bevoegdheid.⁷¹ Op basis van de toezichtsrapporten kan de Kamer zich een beeld vormen over de inzet van deze bevoegdheid.⁷²

⁶⁷ Artikel 10 van de AVG.

⁶⁸ Dit betreft de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap na een onherroepelijke veroordeling wegens een in die bepaling genoemd misdrijf.

⁶⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁷⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 26.

⁷¹ Artikel 97, derde lid, onder d, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.

⁷² Toelichting op het amendement, Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 26.

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.⁷³ 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.⁷⁴

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.⁷⁵ 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.⁷⁶ 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.⁷⁷ 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

⁷³ Artikel 22a, derde en zevende lid.

⁷⁴ Toelichting, artikelsgewijs deel, onderdeel B, artikel II.

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

⁷⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 68 (bijlage).

⁷⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nrs. 25 en 26.

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 Nederlandschap 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 Nederlandschap de nationale veiligheid van het Koninkrijk te dienen.⁷⁸ 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 Nederlandschap wanneer het een (voormalig) inwoner van de Caribische landen betreft.⁷⁹ 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.⁸⁰

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 Nederlandschap 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.

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.⁸¹ 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.

⁷⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

⁷⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, paragraaf 5.

⁸⁰ Idem, paragraaf 6.

⁸¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 9, 11, 13 en 23.

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