

Vergaderjaar 2022–2023

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 677

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2023

Conform de motie van de leden Michon-Derkzen (VVD) en Bikker (CU)¹ ontvangt u hierbij, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de vierde integrale rapportage uitreizigers. De rapportage gaat in op de stand van zaken in wetgeving, strafzaken, de Nederlandse inzet om berechting in de regio te bewerkstelligen, het intrekken van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid, en artikel 14, tweede lid, Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) en detentie. Gebaseerd op de laatste openbare cijfers van de AIVD geeft deze rapportage tevens een overzicht van het actuele aantal uitreizigers.

Uitreizigers in Syrië en Irak hebben zich aangesloten bij een strijd die erop gericht is alles te vernietigen waar wij voor staan. Voor de terroristische misdrijven waarvan zij worden verdacht moeten zij voor een rechter verantwoording afleggen. Dit doet het meest recht aan de slachtoffers.

Onze internationale inzet blijft onverminderd door samen met Europese partners bij te dragen aan *accountability* van ISIS-strijders in Irak en door onze samenwerking met internationale bewijsvergaring mechanismen te versterken. Het kabinet hanteert als uitgangspunt dat berechting van uitreizigers in de regio moet plaatsvinden. Als straffeloosheid dreigt kan echter worden besloten – zo mogelijk – uitreizigers ter berechting naar Nederland over te brengen. Na onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf wordt vervolgens beoordeeld of het Nederlanderschap kan worden ingetrokken. In onder meer mijn brieven van 29 juni 2022², 19 oktober 2022³ en 26 april 2023⁴ heb ik dit nader toegelicht.

¹ Kamerstuk 29 754, nr. 597.

² Kamerstuk 29 754, nr. 643.

³ Kamerstuk 29 754, nr. 651.

⁴ Kamerstukken 36 200 VI en 29 754, nr. 130.

Overzicht aantallen uitreizigers⁵

De cijfers weerspiegelen de stand van zaken op 30 april 2023. Per «categorie» worden de cijfers afgerond, omdat de exacte cijfers zicht kunnen geven op de informatiepositie van de AIVD.

Aantallen uitreizigers

Onderkende uitreizigers	300
Teruggekeerd naar Nederland	90
Teruggekeerd naar ander land	15
Overleden	105

Volwassen uitreizigers in de regio

In kampen of in detentie	25
Bij jihadistische groeperingen in NW Syrië	25
Mogelijk elders in Syrië	30
In Turkije	10

Kinderen met een Nederlandse link

In Syrisch-Koerdische vluchtelingen kampen of detentie	30
Bij jihadistische groeperingen in NW Syrië	70
Mogelijk elders in Syrië	35
In Turkije	15
Teruggekeerd naar Nederland	80
Teruggekeerd naar een ander land	50
Overleden	30

Zoals staat beschreven in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 57 blijft het onwaarschijnlijk dat uitreizigers, die nog in de regio verblijven, in grote getale op eigen gelegenheid terug zullen keren naar Nederland.⁶ De bewegingsruimte van veel uitreizigers in de regio is zeer beperkt. De meesten beschikken niet over geldige reisdocumenten. De groep die in opvangkampen of detentie verblijft in Noordoost-Syrië kan logischerwijs niet zelfstandig terugkeren. Diegenen die zich bij jihadistische groeperingen bevinden zijn ook niet in alle gevallen vrij om te vertrekken.

Berechting in de regio

Zij die zich schuldig hebben gemaakt aan internationale (terroristische) misdrijven mogen zich nooit en te nimmer veilig wanen. Bovendien is het van uiterst belang dat slachtoffers van terroristische misdaden en aan terrorisme gelieerde oorlogsmisdrijven gerechtigdheid krijgen.

Het kabinet draagt samen met Europese partners bij aan *accountability* van ISIS-strijders in Irak, onder andere door ondersteuning van Irak in de re-integratie en rehabilitatie van teruggekeerde Irakezen vanuit Syrië. Nederland steunt Interpol ten behoeve van biometrische identificatie van gedetineerde uitreizigers en we versterken onze samenwerking met internationale bewijsvergaringmechanismen zoals het United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL (UNITAD) en het International, Impartial and Independent Mechanism (IIIM). Dit heb ik onder meer gedaan door tijdens mijn reis naar Irak in mei 2022 een additionele bijdrage van 250.000 euro toe te zeggen ter ondersteuning van de activiteiten van UNITAD. Bij een volgend bezoek aan Irak zal ik berechting in de regio opnieuw agenderen, wat aansluit bij de ingediende moties van de leden Kuik (CDA) en Kuzu

⁵ Bron: website AIVD.

⁶ Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 57, november 2022 (Kamerstuk 29 754, nr. 653).

(Denk).⁷ Tevens wordt er voor de zomer een rapportagebrief Internationale Misdrijven naar uw kamer verstuurd waar dieper wordt ingegaan op het versterken van ons samenwerkingsverband met UNITAD door middel van een Memorandum of Understanding (MoU).

Stand van zaken wetgeving

In de derde rapportage uitreizigers⁸ heb ik uw Kamer een overzicht gegeven van de belangrijke stappen die het kabinet de afgelopen jaren heeft gezet op het gebied van terrorismewetgeving. Aanvullend hierop informeer ik uw Kamer over de voortgang van lopende wetsvoorstellen. Deze zijn van belang voor het bestrijden van terrorisme en het veilig houden van Nederland.

- De in het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) opgenomen aanvulling van de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking met bepalingen over terroristische misdrijven is op 1 januari 2023 in werking getreden.
- De Uitvoeringswet TOI-verordening (Terroristische Online-Inhoud) is inmiddels door beide Kamers aangenomen. De beoogde bestuurdersleden van de Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM) gaan een vertrouwensfunctie bekleden en dienen te beschikken over een Verklaring van Geen Bezwaar. Ten behoeve hiervan dient de AIVD een veiligheidsonderzoek te verrichten. Deze procedure is inmiddels in gang gezet. Per de datum dat de bestuurders worden benoemd, zal de wet in werking treden.
- In het Coalitieakkoord heeft het kabinet aangekondigd het strafmaximum voor deelname aan een terroristische organisatie (artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht) te verhogen van 15 jaar naar 20 jaar. Het wetsvoorstel is ter advisering aan de Raad van State gezonden.
- Uw Kamer heeft in 2019 het wetsvoorstel Strafbbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied aangenomen (Handelingen II 2018/19, nr. 106, item 21). Dit wetsvoorstel ligt nu ter behandeling in de Eerste Kamer. Op dit moment is een strafuitsluitingsgrond voor onder meer journalisten en hulpverleners in voorbereiding. Deze strafuitsluitingsgrond zal worden geïntroduceerd in een nieuw wetsvoorstel, als aanvulling op het wetsvoorstel waarin de gebiedsstrafbaarstelling is opgenomen.
- Eind vorig jaar is bij uw Kamer het wetsvoorstel Regels omtrent gegevensverwerking in de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terroristische activiteiten ingediend. Dit wetsvoorstel strekt tot het verstevigen van de wettelijke basis ter voorkoming en bestrijding van radicalisering en terroristische activiteiten en voorziet erin dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de instandhouding van een casusoverleg voor de persoonsgerichte aanpak van radicalisering. De bestaande praktijk van de persoonsgerichte aanpak radicalisering, die nu is neergelegd in een convenant, wordt met dit wetsvoorstel gecodificeerd en toekomstbestendig gemaakt. Dit wetsvoorstel is hiermee een belangrijke aanvulling op de regelgeving inzake de persoonsgerichte, integrale aanpak van radicalisering. Ik heb uw Kamer op 22 maart jl. de Nota naar aanleiding van het Verslag gestuurd. Het wetsvoorstel is door uw Kamer inmiddels geagendeerd voor een plenair debat (Kamerstuk 36 225, nr. 6).

⁷ De motie van het lid Kuik (CDA) en de motie van het lid Kuzu (DENK) zien respectievelijk op het inzetten op lokale berechting en op het blijvend inzetten op alle mogelijkheden van berechting in de regio. Kamerstuk 29 754, nrs. 615 en 604.

⁸ Kamerstuk 29 754, nr. 652.

Op 1 november jl. is uw kamer geïnformeerd over het besluit om twaalf van terroristische misdrijven verdachte Nederlandse vrouwen en hun 28 kinderen over te brengen naar Nederland⁹, conform de motie van het lid Laan-Geselschap (VVD).¹⁰ Het kabinet is tot dit besluit gekomen na de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 11 mei 2022 waarin de rechtbank bepaalde dat zij verwacht dat de verdachten in een termijn van vier maanden naar Nederland zijn gerepatriëerd dan wel dat een concrete toezegging is gedaan dat wordt gestreefd naar repatriëring.¹¹

De verdachten zijn bij aankomst aangehouden ten behoeve van strafrechtelijke vervolging. De meereizende kinderen zijn overgedragen aan de Raad voor de Kinderbescherming. Met de overbrenging is voorkomen dat deze twaalf verdachten straffeloos blijven. Inmiddels heeft in alle strafzaken tegen de verdachten een pro-formazitting plaatsgevonden.

Op 13 april jl. heeft de rechtbank Rotterdam vier Nederlandse vrouwen, die waren afgereisd naar Syrië, veroordeeld voor deelname aan een terroristische organisatie (ISIS) en voorbereidingshandelingen voor terroristische misdrijven.¹² Een vijfde verdachte is vrijgesproken van deelname aan een terroristische organisatie maar wel, net zoals een andere verdachte, veroordeeld voor het in hulpeloze toestand brengen van hun kinderen, door die kinderen mee te nemen naar een strijdgebied. Eén kind is daarbij om het leven gekomen door oorlogsgeweld. De opgelegde straffen variëren van 30 tot 36 maanden celstraf waarvan 12 tot 15 maanden voorwaardelijk zijn opgelegd.

In de zaken van de vrouwen die zijn veroordeeld voor deelname aan een terroristische organisatie komt de rechtbank tot een lagere straf dan door de officier van justitie was geëist, onder meer vanwege de beperkte rol die de verdachten binnen de organisatie hebben gehad – het faciliteren van hun man door voor het gezin te zorgen – en vanwege de leefomstandigheden van opvangkamp Al-Roj waar de verdachten circa 4 jaar hebben verbleven. De rechtbank merkt ook op dat de verdachten met een dubbele nationaliteit in een onwenselijke situatie terecht komen doordat ze hun Nederlanderschap kunnen verliezen.

Het Openbaar Ministerie gaat in hoger beroep tegen de uitspraken. Het verblijf in een kamp zou volgens het Openbaar Ministerie niet van invloed mogen zijn op de straftoemeting. Daarnaast vindt het Openbaar Ministerie dat de mogelijke gevolgen die een veroordeling heeft voor het intrekken van het Nederlanderschap niet mee zouden mogen wegen in de strafmaat.¹³ In de strafzaak waar de verdachte is vrijgesproken van deelname aan een terroristische organisatie gaat het Openbaar Ministerie ook in beroep.

Het ter berechting naar Nederland overbrengen van uitreizigers is geen vanzelfsprekendheid. Het kabinet maakt hierin per geval een brede afweging waar verschillende belangen bij worden betrokken en waarin behalve het belang van het voorkomen van straffeloosheid ook de veiligheid in het gebied en de gevolgen voor de internationale betrek-

⁹ Kamerstuk 29 754, nr. 670.

¹⁰ Kamerstuk 29 754, nr. 512.

¹¹ Rb. Rotterdam 11 mei 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:3993.

¹² Rb. Rotterdam 13 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3080; Rb. Rotterdam 13 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3082; Rb. Rotterdam 13 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3083, Rb. Rotterdam 13 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3084.

¹³ Bron: nieuwsbericht «OM in beroep tegen beslissingen in zaken vijf IS-vrouwen», 19 april 2023.

kingen worden meegewogen. Daarbij is er altijd oog voor het belang van de nationale veiligheid en de overige feiten en omstandigheden van het specifieke geval.

Intrekken Nederlanderschap

Uitreizigers die meer nationaliteiten bezitten dan alleen de Nederlandse, kunnen hun Nederlanderschap verliezen op grond van de bevoegdheden die de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) biedt. Dit kan op grond van artikel 14, vierde lid, RWN, zolang zij zich nog in het buitenland bevinden. Indien zij als Nederlander gerepatriëerd worden ter berechting in Nederland, kunnen zij op grond van artikel 14, tweede lid, RWN ná een onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf in aanmerking komen voor intrekking van het Nederlanderschap, mits zij hierdoor niet staatloos worden. Indien het Nederlanderschap van een veroordeelde wordt ingetrokken op grond van artikel 14, tweede lid, RWN, zetten betrokken ketenpartners in op het realiseren van vertrek tijdens of aansluitend op de strafrechtelijke detentie. Voor een deel van deze terrorismeveroordeelden waarbij het Nederlanderschap is ingetrokken, is het op dit moment echter niet mogelijk om vertrek te realiseren, zelfstandig danwel gedwongen. De inzet van al de betrokken partners is erop gericht om het perspectief op vertrek te verbeteren.

Sinds de inwerkingtreding van de bevoegdheid tot intrekken Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid, RWN is in 24 zaken besloten tot het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Het betreft hier personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Vier van deze besluiten tot intrekking zijn vernietigd door de rechter, waaronder de hierna gemelde casus. Eén intrekkingzaak loopt nog in hoger beroep bij de Raad van State. Vijf besluiten zijn in 2019 en 2020 door de IND ingetrokken, omdat deze juridisch niet verdedigbaar bleken.¹⁴ Veertien intrekkingen zijn inmiddels definitief.

Naast deze bevoegdheid is het ook mogelijk om op grond van artikel 14, tweede lid, RWN het Nederlanderschap in te trekken na een onherroepelijke veroordeling in Nederland voor een terroristisch misdrijf. Sinds de inwerkingtreding van deze bevoegdheid is in 25 zaken besloten tot het intrekken van het Nederlanderschap. Acht intrekkingzaken zijn nog in behandeling bij de rechtbank en vier in hoger beroep bij de Raad van State. Zes intrekkingen zijn inmiddels definitief. De overige zaken bevinden zich nog in de bezwaarfase of er staat nog een (bezwaar of beroep) termijn open. Bij deze cijfers wordt er geen onderscheid gemaakt tussen uitreizigers en niet-uitreizigers.

Op 14 december 2022 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een hoger beroep gegrond verklaard en een intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid, RWN vernietigd. Reden voor de gegrondverklaring is het feit dat niet kon worden aangetoond dat betrokkene deel uitmaakte van een groepering die destijds op de lijst van terroristische organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, stond. Betrokkene maakte deel uit van een groepering die aan Hay'at Tahrir al-Sham (HTS) gelieerd was en liet zich ten behoeve van de gewapende strijd inhuren door HTS of aan Al Qa'ida gelieerde groeperingen in Noordwest-Syrië.

¹⁴ Kamerstuk 29 754, nr. 525.

Voor een intrekking was destijds vereist¹⁵ dat betrokkene zich had aangesloten bij:

1. Al Qa'ida en organisaties die gelieerd zijn aan al Qa'ida,
2. ISIS en organisaties die gelieerd zijn aan ISIS, of
3. Hay'at Tahrir al-Sham

De toenmalige lijst van terroristische organisaties bevatte onder 3, anders dan bij Al Qa'ida en ISIS, niet de toevoeging «aan HTS gelieerde organisaties». De groep waar betrokkene zich bij had aangesloten, kwam zelf niet op deze lijst voor. Dat deze groepering gelieerd is aan HTS is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om tot intrekking van het Nederlandschap over te gaan. Op 13 oktober 2020 is de lijst aangepast¹⁶ en is de zinsnede «organisaties gelieerd aan HTS» alsnog toegevoegd.

Motie van de leden Omtzigt (Groep Omtzigt) en Michon-Derkzen (VVD) waarin wordt verzocht de resolutie 2475 van Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa als uitgangspunt te nemen voor het Nederlands beleid¹⁷

De Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa heeft op 23 januari jl. resolutie 2475 over ISIS-strijders, ISIS-leden en hun kinderen aangenomen. Deze resolutie luidt onder meer, voor zover van belang met het oog op de aangenomen motie (Handelingen II 2022/23, nr. 52, item 15):

«The Assembly considers that, taking into account the ongoing threat posed by Daesh fighters, it is crucial to consider that their right to family life under Article 8 of the European Convention of Human Rights (ETS No. 5) must be restricted if national security or other legitimate grounds under Article 8 paragraph 2 so require.

Furthermore, separation from their children may also be necessary for the best interests of the child. (.) Children should in principle be repatriated with their mothers or primary care givers, unless it is not in the best interest of the child (.) States should (.) have the possibility, following a determination of the best interest of the child, and of the interest of society as a whole in accordance with Article 8 paragraph 2 of the Convention, to repatriate foreign fighters» children to their State of nationality with a view to reuniting them with other family members, without repatriating their parents.»¹⁸

Zoals eerder aan uw Kamer is gemeld, is het recht op bescherming van het familie- en gezinsleven onder artikel 8 EVRM niet absoluut. Dit recht kan onder meer beperkt worden in het belang van de nationale en openbare veiligheid. Op grond van artikel 8 van het EVRM en artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dient in elke afzonderlijke casus een belangenafweging plaats te vinden of het recht in dat specifieke geval kan worden beperkt; een categorische uitsluiting van mensenrechten is niet mogelijk.¹⁹ Zoals reeds eerder vermeld in deze brief, wordt er altijd een belangenafweging gemaakt. Het

¹⁵ Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2017, nr. 2050307, tot vaststelling lijst organisaties die bedreiging vormen voor nationale veiligheid, *Stcrt.* 2017, nr. 13023.

¹⁶ Besluit van 13 oktober 2020, nr. 3003480, tot wijziging van het Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2017, nr. 2050307, tot vaststelling van de lijst met organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, *Stcrt.* 2020, nr. 52922.

¹⁷ Kamerstuk 29 754, nr. 674.

¹⁸ Resolutie 2475 (2023) – *Addressing the issue of Daesh foreign fighters and their families returning from Syria and other countries to the member States of the Council of Europe.*

¹⁹ Kamerstuk 29 754, nrs. 650 en 652.

belang van nationale veiligheid weegt zwaar mee, vooral in gevallen van acute dreiging. Dit belang wordt afgewogen tegen, onder andere, het recht op bescherming van het familie- en gezinsleven.

Detentie

Op 21 november 2022 is het vervolgonderzoek naar de terroristenafdelingen in Nederland van de Inspectie Justitie en Veiligheid gepubliceerd. Graag verwijs ik u naar de beleidsreactie die aan uw Kamer is verzonden op 21 november 2022.²⁰ De Inspectie is positief over de stappen die Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Reclassering Nederland, Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie en gemeenten sinds 2019 hebben gezet. Het fundament voor de samenwerking en informatiedeling ten behoeve van de re-integratie van gedetineerden op een terroristenafdeling is zichtbaar versterkt. De Inspectie ziet nog aandachtspunten in onder meer het gebruik van het risicotaxatie-instrument VERA-2R, de aansluiting van het opleidingsaanbod aan de behoefte van de DJI-functionarissen en de doelgroep van gedetineerden op een terroristenafdeling waarvan de Nederlandse nationaliteit is ingetrokken (Artikel 14, tweede lid, RWN) en die geen rechtmatig verblijf meer hebben in Nederland. De bovengenoemde aandachtspunten van de Inspectie worden continu meegenomen in de aanscherping van het beleid.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

²⁰ Kamerstuk 29 754, nr. 655.