

Notitie NCTV en Ministerie van Buitenlandse Zaken

T.b.v. rondetafelgesprek vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid over de dreiging van Syriëgangers voor de nationale veiligheid

16 juni 2021

Belang van contraterrorisme ter bescherming nationale veiligheid en democratische rechtsorde

- De aanpak van terrorisme en (gewelddadig) extremisme is van wezenlijk belang om de nationale veiligheid en democratische rechtsorde te beschermen.
- De inzet is daarbij gericht op het mitigeren van dreigingen en beheersen van risico's. Dat gebeurt door een integrale aanpak waar preventieve en repressieve maatregelen onderdeel van uit maken.
- De aanhoudende terroristische dreiging is complex en veranderlijk. Ontwikkelingen in het dreigingsbeeld tonen aan dat investeren in terrorismebestrijding en het tegengaan van (gewelddadig) extremisme ook in de toekomst noodzakelijk blijft.
- Zoals beschreven in DTN 54 van april 2021 komt de belangrijkste terroristische dreiging nog altijd vanuit de Nederlandse jihadistische beweging. Het is voorstelbaar dat de dreiging vanuit de jihadistische beweging op termijn weer toeneemt als gevolg van de eventuele terugkeer van uitreizigers en de vrijlating van jihadisten die nu nog op de terroristenafdeling in detentie verblijven.

Dreiging uitreizigers voor de nationale veiligheid

- De veiligheidsimplicaties van het al dan niet terughalen van uitreizigers uit opvangkampen in Syrië zijn beschreven in de gelijknamige analyse van de NCTV uit december 2018.¹
- Zoals de analyse stelt gaat ook van jihadistische vrouwen een reële dreiging uit. Zij hebben enkele jaren in strijdgebied doorgebracht waar zij veelal ondersteunende of faciliterende rollen hebben vervuld. Bovendien zijn ook vrouwelijke uitreizigers vaak langdurig blootgesteld aan indoctrinatie en geweld.²
- De risico's rondom de terugkeer van uitreizigers naar Nederland zijn ook meerdere malen beschreven in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN).
- DTN 53 van oktober 2020 stelt dat van terugkeerders een potentiële dreiging uitgaat vanwege factoren als het lange verblijf bij terroristische groepen, de strijdervaring, het meemaken en toepassen van excessief geweld en de langdurige onderdompeling in de gewelddadige jihadistische ideologie.
- Bovendien wordt gesteld dat er ook risico's voor de (nationale) veiligheid zijn indien Nederlandse uitreizigers in detentie of opvangkampen in Noordoost-Syrië blijven. Zij kunnen immers op termijn vrijkomen of ontsnappen, en zich aansluiten bij terroristische groepen. Het zicht op hun handelingen is dan mogelijk beperkt(er). Sommige vrijgekomen uitreizigers zouden bovendien (onder de radar) kunnen terugkeren naar Nederland.
- Het is volgens DTN 53 echter ook goed mogelijk dat een deel van de terugkeerders gedesillusioneerd is geraakt in ISIS en zich afkeert van de jihadistische beweging.
- Daarnaast zijn terugkeerders slechts in zeer geringe mate betrokken geweest bij jihadistische aanslagen in Europa in de afgelopen jaren.

Minderjarigen

- Ten aanzien van minderjarige kinderen van uitreizigers geldt dat zij vooral slachtoffer zijn. Het leven in opvangkampen en eerder in een oorlogsgebied (zoals de gebieden onder heerschappij van ISIS) brengt ook met zich mee dat minderjarigen, los van hun eigen activiteiten, in aanraking komen met geweld, dood en leven onder erbarmelijke omstandigheden, wat traumatisch voor hen kan zijn.³

¹ Bijlage bij Kamerstuk 29754, nr. 483, vergaderjaar 2018-2019.

² Zie onder andere ook DTN 54 van april 2021 en DTN 53 van oktober 2020 ten aanzien van de dreiging die uitgaat van (vrouwelijke) terugkeerders.

³ AIVD en NCTV, 2017, 'Minderjarigen bij ISIS'.

- De kinderen worden in de kampen blootgesteld aan de ISIS-ideologie. Gezien de nog steeds overwegend zeer jonge leeftijd van de kinderen zijn de (mogelijke) effecten van indoctrinatie met de ISIS-ideologie op dit moment waarschijnlijk nog steeds zeer beperkt. Zij worden wel steeds ouder, de kans dat deze indoctrinatie op langere termijn plaatsvindt (en mogelijk leidt tot een verhoogde dreiging) is waarschijnlijk.

Ontwikkelingen van invloed op de dreiging

- Ten opzichte van de analyse van de veiligheidsimplicaties uit 2018 is er, op een aantal ontwikkelingen na, weinig veranderd.
- Een relevante ontwikkeling ziet op de omstandigheden van de opvang van Nederlandse vrouwen en hun minderjarige kinderen in Koerdische opvangkampen. Die zal mogelijk op kortere of langere termijn eindig zijn. Sinds medio 2019 zijn er ook met enige regelmaat berichten over ontsnappingen uit opvangkampen in Syrië.⁴ Hierdoor neemt het zicht en de controle op uitreizigers en hun minderjarige kinderen af. Een deel van de ontsnapte vrouwen zal waarschijnlijk de wens hebben om terug te keren.
- Daarnaast is de mogelijkheid dat de rechtbank, bij uitblijvende repatriëring ter berechting in Nederland, strafzaken tegen uitreizigers beëindigd verklaart, met het verstrijken van de tijd steeds reëler geworden. (De gevolgen daarvan zijn op pagina 3 beschreven.)

Maatregelen om de dreiging te mitigeren en weerbaarheid te vergroten

- Zowel aan het terughalen als niet-terughalen van vrouwelijke uitreizigers en hun minderjarige kinderen uit opvangkampen in Syrië kunnen veiligheidsimplicaties zitten. Het is niet te voorspellen welke van de twee scenario's op lange termijn kleinere of grotere risico's oplevert voor de nationale veiligheid.
- Zolang uitreizigers zich buiten Nederland bevinden, vormen zij geen directe dreiging voor de nationale veiligheid. Zij kunnen wel een dreiging vormen voor Nederlandse belangen in het buitenland.
- Het is echter waarschijnlijk dat een deel van de Nederlandse uitreizigers op korte of langere termijn terugkeert naar Nederland. Het gros van de uitreizigers heeft de Nederlandse nationaliteit en heeft recht op toegang tot Nederland.
- Zolang uitreizigers niet in Nederland zijn, is berechting in de regio een optie die nagestreefd blijft worden en waarover voortdurend contact is met internationale partners, juist om straffeloosheid te voorkomen. Sinds enige tijd wordt de mogelijkheid verkend om ISIS-strijders in en door Irak te laten berechten conform internationale standaarden.
- Er zijn maatregelen getroffen om het risico van onopgemerkte terugkeer van uitreizigers naar Nederland te minimaliseren.⁵ Onderkende uitreizigers staan internationaal strafrechtelijk gesignaleerd en hun paspoorten zijn gesignaleerd en ongeldig verklaard.
- Uitreizigers kunnen zich melden met een consulaire hulpvraag bij een Nederlandse ambassade of consulaat in de regio. Indien zij de Nederlandse nationaliteit bezitten en niet vervolgd worden in het betreffende land worden zij onder begeleiding van de Koninklijke Marechaussee teruggebracht naar Nederland ter fine van strafvervolging.⁶
- Mochten de vrouwen en hun kinderen worden gerepatriëerd (of anderszins terugkeren), dan kunnen de vrouwen worden berecht. Daarmee is er (in ieder geval op korte termijn) meer zicht op en controle door de betrokken diensten.
- In het geval van terugkeerders is in verschillende fasen en vanuit verschillende kaders het toezicht geregeld.
- Dit toezicht is zowel tijdens detentie als na detentie geregeld. Na detentie bieden voorwaardelijke (strafrechtelijke) kaders of (bestuurlijke) maatregelen mogelijkheden voor

⁴ Zoals ook vermeld in beantwoording op de Kamervragen van leden Van der Werf en Sjoerdsma (D66) van 10 juni 2021 (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2807) en Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 647.

⁵ Zoals ook vermeld in beantwoording op de Kamervragen van leden Van der Werf en Sjoerdsma (D66) van 10 juni 2021 (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2807).

⁶ Zoals ook vermeld in beantwoording op de Kamervragen van leden Van der Werf en Sjoerdsma (D66) van 10 juni 2021 (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2807).

toezicht. Daarnaast kunnen personen besproken worden in het lokale multidisciplinaire casusoverleggen onder regie van de gemeenten.

- Daarnaast is er altijd een rol voor de inlichtingendienst en er is altijd een rol voor politie en het Openbaar Ministerie als er sprake is van een verdenking van nieuwe strafbare feiten.
- Voor de minderjarigen geldt dat ze in Nederland, zolang ze niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt – indien nodig onder toezicht, de noodzakelijke zorg, ondersteuning en begeleiding kunnen ontvangen. Deze zorg ontberen ze in Noordoost Syrië, terwijl ze daar ook nog een grote kans lopen door ISIS te worden gerekruteerd.

Gevolgen straffeloosheid

- Vrouwen, wiens berechting in Nederland in beginsel niet (meer) mogelijk is omdat de strafzaak tegen hen is beëindigd, kunnen in beginsel na hun eventuele terugkeer naar Nederland niet meer strafrechtelijk worden vervolgd voor de strafbare feiten die door het OM waren tenlastegelegd in de beëindigde strafzaak.
- Zonder strafrechtelijke vervolging komen ook mogelijke (strafrechtelijke) toezichtskaders te vervallen. Daarbij valt te denken aan toezichtsmogelijkheden op grond van de Wet Langdurig Toezicht die door het OM gevorderd kunnen worden, de bijzondere voorwaarden die de strafrechter kan verbinden aan een (deels) voorwaardelijke straf of de voorwaarden die aan een voorwaardelijke invrijheidsstelling verbonden kunnen worden door de rechter.
- Indien dergelijke (strafrechtelijke) toezichtskaders ontbreken worden de mogelijkheden om de dreiging die van een uitreizigster uit kan gaan te mitigeren, ernstig beperkt.
- Indien sprake is van een onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf kan het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede lid, Rijkswet op het Nederlanderschap worden ingetrokken als de betrokkene een tweede nationaliteit heeft. Ook deze maatregel blijft in geval van straffeloosheid buiten beeld.