

Expertisecentrum Veiligheid
Lectoraat Veiligheid, Openbare orde en Recht

Intrekking van het Nederlands paspoort en het Nederlandschap bij jihadisten

Een onderzoek naar de juridische instrumentaria, te weten de intrekking van het paspoort en het Nederlandschap van jihadisten, vanuit een juridisch en criminologisch perspectief

Phi Pham
's-Hertogenbosch, 31 mei 2015

Intrekking van het Nederlands paspoort en het Nederlandschap bij jihadisten

Een onderzoek naar de juridische instrumentaria, te weten de intrekking van het paspoort en het Nederlandschap van jihadisten, vanuit een juridisch en criminologisch perspectief

's-Hertogenbosch, 31 mei 2015

Auteur	Phi Pham
Studentennummer	2053013
Opleiding	Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch
Classificatie	Openbaar
Afstudeerorganisatie	Expertisecentrum Veiligheid te 's-Hertogenbosch Lectoraat Veiligheid, Openbare Orde en Recht
Afstudeerperiode	Februari 2015 – juni 2015
Functie	Afstudeerstagiaire
Afstudeermentor	M.R. S.D. Adjimbaks
Eerste afstudeerdocent	Prof. Dr. E.W. Kolthoff
Tweede afstudeerdocent	M.R. S. Weideveld

Voorwoord

Hierbij overleg ik mijn bachelorscriptie 'Intrekking van het paspoort en het Nederlanderschap bij jihadisten', die ik heb geschreven ter afsluiting van mijn hbo-opleiding aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch. De eerste dag op de Juridische Hogeschool als student kan ik me nog goed herinneren. De jaren vlogen voorbij. Het was een zéér leerzame studiekeerperiode waarin ik ook als persoon ben ontwikkeld en mijn passie voor het recht is gegroeid.

Het onderzoek is verricht voor het Expertisecentrum Veiligheid, Lectoraat Veiligheid, Openbare Orde en Recht te 's-Hertogenbosch. De aanleiding voor dit rapport is de hedendaagse substantiële dreiging die uitgaat van het jihadistisch terrorisme. Er is een praktijkgericht juridisch onderzoek verricht naar de juridische maatregelen: de intrekking van het paspoort en het Nederlanderschap. Tevens zijn de onderwerpen islamitische radicalisering en het jihadistisch terrorisme vanuit een criminologisch perspectief belicht, specifiek vanuit de *General Strain Theory of Terrorism*. Vervolgens is bekeken of de juridische instrumentaria een versterkend effect hebben op islamitische radicalisering en in het verlengde daarvan jihadistisch terrorisme.

Hierdoor kan dit rapport een goede informatiebron zijn voor zowel de gemeenten en de wetgever als andere geïnteresseerden.

Zestien weken heb ik aan mijn onderzoek gewerkt. Dit heb ik als zeer interessant ervaren. Naast mijn ambitie voor het recht, heb ik ook een passie voor criminologie. Dankzij het Expertisecentrum Veiligheid heb ik de mogelijkheid gekregen om de jihadististenproblematiek vanuit een criminologisch en een juridisch perspectief te belichten. Na mijn stage bij het Expertisecentrum Veiligheid is mijn passie voor zowel rechten als criminologie toegenomen.

Zonder hulp en steun van anderen zou dit rapport niet tot stand zijn gekomen. Allereerst wil ik mijn afstudeermentor, mevrouw Sheila Adjimbaks, bedanken voor haar intensieve begeleiding en scherpe blik op mijn onderzoek. Daarnaast wil ik de heer Rico Ligtvoet bedanken voor zijn feedback op mijn onderzoeksplan. Mijn dank gaat ook uit naar mijn afstudeerdocent, de heer Emile Kolthoff, voor zijn positiviteit en ook voor zijn kritische blik op de ingezonden stukken. Tot slot wil ik iedereen bedanken die mij heeft gesteund, zonder hen had ik mijn scriptie niet kunnen afronden.

Ik wens u veel leesplezier!

Phi Pham

's-Hertogenbosch, mei 2015

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

Samenvatting

1. Inleiding.....	1
§1.1 Algemeen.....	1
§1.2 Probleembeschrijving en aanleiding	2
§1.3 Onderzoeksvraag en doelstelling	4
§1.4 Verantwoording.....	4
§1.5 Leeswijzer	5
2. Criminologisch perspectief	6
§2.1 Inleiding	6
§2.2 Verantwoording van de General Strain Theory of Terrorism.....	6
§2.3 Verklaren van islamitische radicalisering en jihadistisch terrorisme	6
§2.3.1 Theorieën waarop de General Strain Theory of Terrorism is geïnspireerd.....	6
§2.3.2 General Strain Theory of Terrorism.....	8
a. Factoren die tot islamitische radicalisering kunnen leiden	9
b. Factoren die bijdragen aan het ‘doorradicaliseren’ tot terrorisme	12
§2.4 Conclusies	13
3. De vervallenverklaring van het paspoort	14
§3.1 Inleiding	14
§3.2 De functies van het Nederlands paspoort.....	14
§3.3 Het recht op vrijheid van beweging	14
§3.3.1 EU-recht.....	14
§3.3.2 Artikel 2 4 ^{de} protocol EVRM.....	15
§3.4 Artikel 23 Paspoortwet.....	16
§3.5 Rechtsbescherming	18
§3.6 Juridische gevolgen voor betrokkene ingeval intrekking paspoort.....	20
§3.7 De intrekking van het paspoort in de praktijk.....	21
§3.8 Intrekking van het paspoort - de General Strain Theory of Terrorism.....	21
§3.9 Conclusies	22
4. Intrekking en verlies van het Nederlanderschap.....	23
§4.1 Inleiding	23
§4.2 Verkrijging, verlening, de intrekking en verlies van het Nederlanderschap	23
§4.2.1 De verkrijging en verlening van het Nederlanderschap	23
§4.2.2 Intrekking en verlies van het Nederlanderschap.....	27

a. Artikel 14 Rijkswet op het Nederlanderschap (de intrekking)	27
b. Artikel 15 Rijkswet op het Nederlanderschap (het verlies).....	31
§4.3 Juridische gevolgen voor betrokkene ingeval ontneming Nederlanderschap	32
§4.4 Intrekking van het Nederlanderschap – de General Strain Theory of Terrorism.....	33
§4.5 Conclusies.....	34
5. Wetsvoorstellen inzake intrekking Nederlanderschap	35
§5.1 Inleiding	35
§5.2 Wetsvoorstel 34016 inzake intrekking Nederlanderschap bij terroristische misdrijven	35
§5.2.1 De totstandkoming en de hoofdlijnen	35
§5.2.2 Advies op het wetsvoorstel	37
§5.3 Conceptwetsvoorstel inzake intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid	39
§5.3.1 De totstandkoming en de hoofdlijnen	39
§5.3.2 Advies op het conceptwetsvoorstel	41
§5.4 Conclusies	46
6. Wetsvoorstellen – de General Strain Theory of Terrorism	47
7. Conclusies en aanbevelingen	48
§7.1 Conclusies.....	48
§7.2 Aanbevelingen	52
Evaluatie.....	53
Lijst van begrippen.....	54
Lijst van geraadpleegde literatuur en overige bronnen	55
Literatuurlijst	55
Overige bronnen.....	57
Bijlagen.....	60
Bijlage 1 Inhoudsindicatie documentaires	60
Bijlage 2 General Strain Theory of Terrorism schematisch weergegeven	61
Bijlage 3 Interviewtranscript gemeente Den Haag	62
Bijlage 4 Brief afkomstig van Ministerie van VenJ.....	64

Lijst van afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Awb	Algemeen wet bestuursrecht
BRP	Basisregistratie personen
Burgerschapsrichtlijn	Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG), nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64.221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 75/148/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (<i>PbEU</i> 2004 L229/35)
Het conceptwetsvoorstel	Conceptwetsvoorstel inzake intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid
BVVN	Besluit verkrijging en verlies van het Nederlanderschap
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
EHRM	Europees Hof van de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVN	Europees Verdrag inzake Nationaliteit
GST	General strain theory
GW	Grondwet
De Handleiding	Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003
Het Handvest	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
HR	Hoge Raad
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IS	Islamitische Staat
IVBPR	Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
Minister van BZK	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Minister van VenJ	Minister van Veiligheid en Justitie
Ministerie van VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
MvT	Memorie van toelichting
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
NOVA	Nederlandse Orde van Advocaten
OM	Openbaar Ministerie
Ppw	Paspoortwet
RPS	Register Paspoortsignaleringen
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
RVVN	Regeling verkrijging en verlies Nederlanderschap
Stb.	Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
UVRM	Universele Verdrag van de Rechten van de Mens
Verdrag beperking der Staatloosheid	Verdrag van New York tot beperking der Staatloosheid
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Vw	Vreemdelingenwet
WID	Wet op de identificatieplicht

Samenvatting

Het jihadistisch terrorisme is momenteel de grootste dreiging voor Nederland. De internationale ontwikkelingen, de uitreizende en de terugkerende jihadisten kenmerken momenteel de dreiging die uitgaat van het jihadistisch terrorisme. Hierdoor heeft de overheid het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme ontwikkeld om aanslagen te voorkomen. De daaruit vloeiende maatregelen: de intrekking van het paspoort en van het Nederlanderschap, staan in dit onderzoek centraal. Vanuit criminologisch perspectief is onderzocht welke factoren mogelijk van invloed zijn op islamitische radicalisering en het deelnemen aan een jihadistisch terroristische groep. Vervolgens is bekeken of de juridische maatregelen islamitische radicalisering kunnen versterken, gelet op de General Strain Theory of Terrorism. Gezien het voorgaande staat de volgende vraag centraal in dit onderzoek: *Welke aanbevelingen vloeien voort uit een uiteenzetting van de juridische instrumentaria ter bestrijding van islamitische radicalisering (intrekken paspoort/ Nederlanderschap), mede gelet op de General Strain Theory of Terrorism?*

Naar aanleiding van de bevindingen ten aanzien van de mogelijke oorzaken van islamitische radicalisering en jihadistisch terrorisme gelet op de General Strain Theory of Terrorism is geconcludeerd dat de identiteitscrisis van jongeren een belangrijke factor is voor islamitische radicalisering. Stigmatisering, discriminatie, relatieve deprivatie en de daaruit voortvloeiende negatieve emoties zorgen ervoor dat islamitische radicalisering ontstaat. Het idee dat het radicaal jihadistisch gedachtegoed rechtvaardiging zal brengen voor de onderdrukte moslims, maakt het extra aantrekkelijk om dit gedachtegoed te omarmen. Het kiezen voor de deelneming aan jihadistisch terrorisme kan worden gezien als een (ideologische) oplossing voor de persoonlijke frustraties.

Naar aanleiding van de bevindingen ten aanzien van de huidige juridische instrumentaria - de intrekking van het paspoort en het Nederlanderschap - is geconcludeerd dat de maatregelen vanuit de General Strain Theory of Terrorism geen passende reacties zijn op het tegengaan van islamitische radicalisering. Sterker nog, het kan een versterkend effect hebben op islamitische radicalisering. Dit geldt temeer bij de wetsvoorstellen *intrekking van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven (wetsvoorstel 34016)* & *intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (conceptwetsvoorstel)*. Wanneer bijvoorbeeld het conceptwetsvoorstel in de wet worden gecodificeerd kan de regering het Nederlanderschap al intrekken zónder strafrechtelijke veroordeling van degene die in het buitenland deelneemt aan een terroristische organisatie. De regering krijgt hierdoor een te machtig instrument in handen. Zo kan ook weer beredeneerd worden dat dit past binnen de jihadistische propaganda, waarbij gesteld wordt dat moslims *unjust* wordt aangedaan. In die zin is het dus een bevestiging, waardoor jihadisten dergelijke verhalen over onderdrukkingen bij moslims kunnen gebruiken ter neutralisering van het jihadistische gedachtegoed en om de legitimiteit van de gewelddadige jihad te behouden.

Verder is geconcludeerd dat de wetgever steken heeft laten vallen in beide wetsvoorstellen. Er bestaan bezwaren tegen de praktische uitvoerbaarheid en de juridische inbedding. De wetsvoorstellen lijken onder andere in strijd te zijn met het discriminatieverbod, het recht op effectief rechtsmiddel, de voorzienbaarheidseis en het ne bis in idem-beginsel. Vanuit veiligheidsperspectief is het belangrijk dat de regering nationaliteitsrechtelijke consequenties wil verbinden aan personen die daadwerkelijk de essentiële belangen van de staat schaden, alhoewel de regering de beginselen van de rechtsstaat uiteraard dient te respecteren.

De regering wordt geadviseerd te onderzoeken of bipatride Nederlanders, die wortels hebben met de Arabische wereld, meer geneigd zijn tot het plegen van terroristische handelingen en dit hoogstwaarschijnlijk ook doen wanneer zij terugkeren. Zodoende kan een onderscheid op verschil van nationaliteit wellicht worden gerechtvaardigd. Ten aanzien van de rechtsbescherming van verdachten wordt aanbevolen om 'speciale raadslieden' te introduceren in de wet, zoals dit ook in Engeland is gedaan. Op die manier geniet de verdachte meer rechtsbescherming en is inzage van de geheime documenten door de raadslieden achter gesloten deuren mogelijk. Tot slot is het belangrijk dat de overheid de voedingsbodem voor islamitische radicalisering wegneemt. Dit kan door de perceptie over moslims in stigmatiserende zin tegen te gaan, dit geldt vooral bij omstreden uitspraken van politici. Aanbevolen wordt om leraren voor te lichten betreffende islamitische radicalisering. Het is van belang om de leraren hierbij te betrekken, omdat zij een grote rol spelen bij de opvoeding van kinderen en het bijbrengen van normen en waarden en de mate van integratie bij allochtone jongeren.

1. Inleiding

§1.1 Algemeen

De dreiging die uitgaat van jihadistisch terrorisme is in de media in 2014 breed uitgemeten.¹ Ook in de politiek is veel aandacht geschonken aan het jihadisme. Volgens de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD) hebben de internationale ontwikkelingen betreffende het jihadisme een directe invloed op de veiligheid in Nederland.² Het islamitisch radicalisme is geen nieuw fenomeen voor Nederland, denk bijvoorbeeld aan de moord op Theo van Gogh door de radicale moslim Mohammed B.³ De dreiging die uitgaat van het jihadisme is geen nationaal probleem, maar een mondiaal probleem. Denk hierbij aan de meest recente aanslag op een synagoge in Kopenhagen en de terreuraanslag op de redactie Charlie Hebdo in Parijs.⁴ Deze terroristische aanslagen worden gepleegd door gewelddadige jihadistische terroristen. In de werkelijkheid wordt niemand als terrorist geboren. Deze personen zijn eerst geradicaliseerd en hebben vervolgens besloten om de ideeën, in dit geval met terroristisch geweld, aan anderen op te leggen.

Maar wat houden de begrippen (islamitische) radicalisering/radicalisme, jihadisme en terrorisme in? Deze begrippen zijn vaak complex en hangen ook met elkaar samen. Het is voor de leesbaarheid van belang deze begrippen eerst toe te lichten. Allereerst het begrip *radicalisering*. In dit onderzoek wordt de definitie van de overheid gehanteerd (zie hiervoor begrippenlijst).⁵ Radicalisering wordt dus gezien als een proces, waarbij betreffende personen een geesteshouding aannemen, die afwijkt van de heersende sociale waarden en normen in de samenleving. De denkwijze kan worden omgezet in daden teneinde godsdienstige of politieke opvattingen aan anderen op te leggen. Deze daden kunnen escaleren, doordat er geweld aan te pas kan komen.⁶ Wanneer een persoon geradicaliseerd is, hoeft dit niet noodzakelijkerwijs te leiden tot geweld. Maar het kan wel als een soort van voorstadium van terroristisch geweld worden beschouwd.⁷

Dit onderzoek richt zich echter op *islamitische radicalisering*. De overheid heeft hiervoor ook een definitie geformuleerd (zie hiervoor begrippenlijst).⁸ Islamitisch radicalisering kan worden uitgelegd als een religieus geïnspireerde vorm van radicalisering.⁹ Er wordt bij islamitische radicalisering vanuit politieke en religieuze motieven, vaak met ondemocratische middelen, zoals geweld, getracht 'een samenleving tot stand te brengen die een zo zuiver mogelijke afspiegeling is van hetgeen men meent dat gesteld wordt in de oorspronkelijke bronnen van de islam.'¹⁰

De leer van *islamitisch radicalisme* die de radicale moslims hanteren is veelzijdig, omdat er verschillende soorten islamitische radicalen zijn. Maar de achtergronden van de verschillende soorten islamitisch radicalisme komen wel in grote lijnen met elkaar overeen. In dit onderzoek wordt islamitisch radicalisme daarom in hoofdlijnen uitgelegd. In Nederland is het salafisme¹¹ de meest voorkomende uiting van het islamitisch radicalisme.¹² Het islamitisch radicalisme is ontwikkeld door Sayyid Qutb (1906-1966) en Abu' A'la al-Mawadudi (1903-1973).¹³ Deze soennitische stroming staat voor een terugkeer van de 'zuivere islam'; hiermee wordt bedoeld op de tijden van profeet Mohammed en de vier rechtsgeleerde kaliefen na de profeet Mohammed.¹⁴ Binnen het salafisme

¹ AIVD 2015, p. 15.

² AIVD 2015, p. 15.

³ Eikelenboom 2007, p. 19.

⁴ Kamerbrief Ministerie van VenJ, 7 april 2015, p. 1.

⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p. 33.

⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p. 33.

⁷ De Graaff e.a. 2009, p. 332.

⁸ AIVD 2004, p. 7.

⁹ Sloodman & Tillie 2006, p. 17.

¹⁰ AIVD 2004, p. 7; Een voorbeeld is het oprichten van een islamitische staat die door de *Sharia* wordt geregeerd en/of een wereldwijde islamitische gemeenschap op te richten (De Poot e.a. 2009, p. 35).

¹¹ Het salafisme is een ultraorthodoxe (soennitische) stroming binnen de islam (De Poot e.a. 2009, p. 62). Het is een eigentijdse sociale beweging die zich richt op het bevorderen en het ontwikkelen van een 'correcte' levensstijl (De Koning 2011, p. 380).

¹² Fermin 2009, p. 12.

¹³ Sloodman & Tillie 2006, p. 18; Qutb was een van de bekendste leiders en ideologen van de Moslimbroederschap. Mawadudi is de oprichter van een politieke partij, genaamd Jamaat-e-Islami. Hij wilde een volledig politieke ordening op basis van de islam, oftewel een islamitische staat in India bewerkstelligen.

¹⁴ 'Terrorismebestrijding. Salafisme', NCTV, www.nctv.nl (zoek op *Salafisme*).

heb je drie stromingen te onderscheiden, namelijk: het apolitieke, politieke en jihadistische salafisme. Het *jihadistische salafisme* is voor dit onderzoek van belang, want deze stroming is de meest radicale vorm van het salafisme.¹⁵

Maar wat betekent het *jihadisme*? De overheid heeft hiervoor een definitie geformuleerd (zie begrippenlijst).¹⁶ Hieruit blijkt dat het jihadisme een extreme politieke ideologie is, met een zeer radicale interpretatie van de islam, die op haar beurt weer een specifieke invulling is van de jihadistische salafistische leer van het islamitische radicalisme van Sayyid en Qutb. Een *jihadist* is volgens de overheid 'iemand die zich als onderdeel beschouwt van de jihadistische beweging en de jihadistische leer onderschrijft.'¹⁷ Bij het jihadisme wordt gestreefd naar een islamitische staat, die op basis van de *Sharia* wordt geregeerd.¹⁸ Dit wordt middels de *jihad* gestreefd.¹⁹ De jihad heeft de volgende drie betekenissen: de moslim heeft een goddelijke opdracht zich in te spannen tegen het kwaad in zichzelf (1), de moslim dient zich in te spannen in het belang van de islam, dan wel de geloofsgemeenschap (2) en de gewapende strijd (3).²⁰

De jihadistische organisaties gebruiken de derde betekenis als instrument om hun doelen te bereiken. Zij geloven dat de islamgemeenschap wordt bedreigd en om hiermee om te gaan zien zij gewelddadig optreden als de juiste handelwijze. Om de islam te redden van zijn ondergang dient daarom overal een islamitische staat opgericht te worden. Democratie wordt door jihadisten namelijk gezien als een verdorven systeem en daarmee ook onzuiver in de islamitische leer.²¹ Omdat jihadistische groepen, zoals IS, geweld plegen op mensenlevens vanuit politieke, dan wel religieuze motieven, wordt dit gezien als *terrorisme* (zie begrippenlijst).²² De jihadisten gebruiken namelijk terrorisme als instrument om een 'ideale samenleving' op te richten door middel van het uitroepen van een islamitische staat, die door *Sharia*-wetgeving wordt geregeerd. De overheid duidt dergelijke terroristische activiteiten die gepleegd zijn door jihadisten aan als 'jihadistisch terrorisme'. Concluderend richt dit onderzoek op de gewelddadige kant van islamitische radicalisering, waarbij de jihadistische terroristen de gewelddadige jihadistische ideologie hanteren. Ter illustratie van de verschillende fasen van islamitische radicalisering wordt verwezen naar figuur 1.



Figuur 1 Piramide van islamitische radicalisering

§1.2 Probleembeschrijving en aanleiding

Momenteel is volgens de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) het jihadistische terrorisme de grootste dreiging voor Nederland en voor tal van andere landen.²³ De recente ontwikkelingen in de wereld en in Nederland betreffende jihadisme laten een steeds reëlere

¹⁵ Fermin 2009, p. 13.

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p. 31.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p. 31.

¹⁸ Fermin 2009, p. 13.

¹⁹ De 'jihad' is een islamitische term in de koran. De jihad wordt in de islamitische traditie uitgelegd als een 'inspanning voor een verdienstelijk doel'.

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p. 31.

²¹ De Poot e.a. 2009, p. 37.

²² Kamerstukken II 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p. 33.

²³ 'Terrorismebestrijding. Jihadisme en jihadistisch terrorisme', NCTV, www.nctv.nl (zoek op *jihadistisch terrorisme*).

dreiging van terroristische aanslagen zien. Deze internationale ontwikkelingen hebben ook hun weerslag op Nederland. Kenmerken zoals de internationale terroristische netwerken, de problematiek van de uitreizigers en hun terugkeer en de huidige jihadisten bepalen de hedendaagse dreiging in Nederland. De terugkerende jihadisten kunnen namelijk worden ingezet om terroristische aanslagen te plegen in Nederland, dan wel dit zelfstandig besluiten.²⁴ Zo heeft een terugkerende jihadist in mei 2014 een terroristische aanslag gepleegd op een Joods museum in Brussel.²⁵ In de kamerbrief²⁶ van de Minister van Veiligheid en Justitie (hierna: Minister van VenJ) d.d. 7 april 2015, blijft volgens het Dreigingsbeeld Terrorismebestrijding Nederland 38 (hierna: DTN) het dreigingsniveau substantieel ten opzichte van DTN 37 d.d. 12 november 2014.²⁷ Dit betekent dat de kans op een aanslag in Nederland reëel is en hierdoor de nationale veiligheid van Nederland in het geding komt. Hiervoor zijn echter nog geen concrete aanwijzingen aanwezig die duiden op de voorbereiding van een terroristisch aanslag.²⁸

Zorgwekkend voor het huidige dreigingsbeeld is onder andere de uitreis van geradicaliseerde jongeren naar Syrië, om zich te vestigen in het islamitische kalifaat van de IS. Zo vermeldt de jihadtiener Angela B. (19) uit Soesterberg, die recent naar Syrië vertrok, dat dagelijks nieuwe Syriëgangers uit Nederland, België en Engeland arriveren.²⁹ Haar observaties stoken onder andere met het vertrek van een compleet gezin uit Hilversum in september 2014, aldus burgemeester Pieter Broertjes. Dit heeft hij per brief bekendgemaakt aan zijn gemeenteraad.³⁰ Volgens de AIVD zijn ongeveer 180 personen uitgereisd om zich daar aan te sluiten bij jihadistisch terroristische organisaties, zoals Jahbah Al-Nusra (hierna: JaN) of IS, dan wel andere jihadistische groeperingen.³¹ Enerzijds vertrekken geradicaliseerde jongeren, die de jihadistische ideologie aanhangen naar het Midden-Oosten om daar deel te nemen aan de jihadistische strijd. Anderzijds vertrekken ook complete gezinnen en ook jonge meisjes naar Syrië.³² Aan het einde van 2014 zijn 35 personen teruggekeerd naar Nederland. Het aantal jihadisten is volgens de AIVD moeilijk in te schatten, maar de AIVD geeft aan dat het gaat om honderden aanhangers en duizenden sympathisanten.³³

De aanleiding voor dit onderzoek is de substantiële dreiging die uitgaat van het jihadisme. Naar aanleiding daarvan en het voorkomen van aanslagen is het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (hierna: het Actieprogramma) van de NCTV, het Ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: Ministerie van VenJ) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot stand gekomen.³⁴ In dat Actieprogramma worden maatregelen genoemd, dan wel voorgesteld teneinde de inwonende, uitreizende en terugkerende jihadisten aan te pakken. Vanwege de actualiteit betreffende uitreizende en terugkerende jihadisten wordt dit onderzoek gericht op de bestuursrechtelijke juridische maatregelen, te weten de vervallenverklaring van het paspoort en de intrekking van het Nederlanderschap. Volgens de NCTV vormen de jihadisten die terugkeren naar Nederland een potentieel risico, vanwege de gevechtservaringen, trainingen en indoctrinatie van het jihadisme.³⁵ Maar ook de inwonende jihadisten kunnen een gevaar vormen. In het Actieprogramma wordt onder maatregel 4 een tweetal wetsvoorstellen voorgesteld.³⁶ Het gaat daarbij ten eerste om wetsvoorstel 34016 (R2036) op het gebied van intrekking van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven.³⁷ Bij dit wetsvoorstel wordt artikel 134a Sr - hulp verschaffen of voorbereiding voor het

²⁴ Kamerbrief Minister van VenJ, 7 april 2015, p.1.

²⁵ Seegers, *NRC* 24 mei 2014.

²⁶ Kamerbrief Minister van VenJ, 7 april 2015, p.1.

²⁷ Kamerbrief Minister van VenJ, 12 november 2014, p. 1.

²⁸ Kamerbrief Minister van VenJ, 7 april 2015, p.1.

²⁹ Olmer & Ververs, *Telegraaf* 12 september 2014.

³⁰ Willems, *NRC* 11 september 2014.

³¹ AIVD 2015, p. 16.

³² AIVD 2015, p. 15.

³³ AIVD 2015, p. 18.

³⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p. 2.

³⁵ Kamerbrief Minister van VenJ 2015, 7 april 2015, p. 1.

³⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p. 6.

³⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 34 016 (R2036), 3, p.1.

plegen van terroristische misdrijven - als een nieuwe intrekingsgrond toegevoegd in artikel 14 lid 2 sub b Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN).³⁸ Dit wetsvoorstel is momenteel bij de Eerste Kamer.³⁹ Daarna is een conceptwetsvoorstel op het gebied van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (hierna: het conceptwetsvoorstel) door de Minister van VenJ opgesteld. Dit wetsvoorstel beoogt primair het Nederlanderschap in te trekken, wanneer betrokkene zich in het buitenland bevindt en daar deelneemt aan een terroristische organisatie. Voor het intrekkingbesluit van de minister behoeft vooraf geen strafrechtelijke veroordeling te hebben plaatsgevonden.⁴⁰ Hierbij rijst de vraag: Is deze gang van zaken conform wet- en regelgeving?

Naast het hiervoor besproken juridische kader kan de complexe problematiek betreffende islamitische radicalisering en het jihadistisch terrorisme ook vanuit een criminologisch perspectief worden bekeken. Specifiek wordt in dit onderzoek gericht op jongeren. Criminologen en sociologen hebben eerder onderzoek gedaan naar (islamitische) radicalisering, dan wel (jihadistisch) terrorisme. Het kan een probleem zijn als blijkt dat de juridische maatregelen islamitische radicalisering juist versterken en in het verlengde daarvan jihadistisch terrorisme. Vooral omdat momenteel volgens de DTN een aanslag in Nederland reëel is.⁴¹ De *General Strain Theory of Terrorism* kan behulpzaam zijn bij het analyseren van dit vraagstuk.

§1.3 Onderzoeksvraag en doelstelling

Uit het bovenstaande komt de volgende onderzoeksvraag voort:

Welke aanbevelingen vloeien voort uit een uiteenzetting van de juridische instrumentaria ter bestrijding van islamitische radicalisering (intrekken paspoort/ Nederlanderschap), mede gelet op de General Strain Theory of Terrorism?

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is de volgende doelstelling geformuleerd en gerealiseerd:

Op 31 mei 2015 wordt een onderzoeksrapport opgeleverd aan het Expertisecentrum Veiligheid, Lectoraat Veiligheid, Openbare Orde en Recht te 's-Hertogenbosch, waarin een advies wordt gegeven ten aanzien van de juridisch instrumentaria (intrekking van het paspoort/Nederlanderschap), waarbij de focus wordt gelegd op de vraag of de wetsvoorstellen juridisch en criminologisch steekhoudend zijn en welke effecten de juridische maatregelen hebben op islamitische radicalisering.

§1.4 Verantwoording

Om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag dienen vooral wet- en regelgeving, artikelen uit vaktijdschriften, jurisprudentie, parlementaire stukken en officiële publicaties geraadpleegd te worden. Om ervoor te zorgen dat de informatie juridisch betrouwbaar is, dienen altijd de officiële publicaties geraadpleegd te worden. Informatie die niet verkregen is uit wet- en regelgeving wordt altijd gecontroleerd op betrouwbaarheid door die te toetsen aan geldend recht. Het voorgaande geldt uitsluitend voor juridische informatie. Wat betreft de betrouwbaarheid van criminologisch gerelateerde informatie wordt gebruikt gemaakt van vaktijdschriften, valide rapporten en wetenschappelijke literatuur.

Voor een valide praktisch juridisch gericht onderzoek wordt ook een empirisch onderzoek gedaan naar de gang van zaken in de praktijk. Hiertoe zijn beleidsadviseurs die betrokken zijn bij de intrekking van het paspoort, van verschillende afdelingen geïnterviewd. Voor dit onderzoek heb ik met meerdere gemeenten contact opgenomen. Hieruit bleek dat veel gemeenten ervoor kozen om weinig of geen informatie te verschaffen. De gemeente Den Haag daarentegen was ten tijde van het

³⁸ Met dit wetsvoorstel worden voorbereidingshandelingen die gericht zijn op het plegen van terroristische misdrijven ook als intrekingsgrond opgenomen in artikel 14 lid 2 sub b RWN.

³⁹ 'Verruiming mogelijkheden ontnemen van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven', *Eerste Kamer*, www.eerstekamer.nl (zoek op *Nederlanderschap bij terroristische misdrijven*).

⁴⁰ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 1.

⁴¹ Kamerbrief Ministerie van VenJ, 7 april 2015, p. 1.

interview redelijk open. Voor het criminologische gedeelte ten aanzien van het verklaren van islamitische radicalisering en jihadistisch terrorisme is gekozen voor de General Strain Theory of Terrorism van Robert Agnew.⁴² Agnew heeft de inmiddels vaak gevalideerde algemene Straintheorie specifiek toegepast op het fenomeen radicalisering en terrorisme. Daardoor is deze theorie een goede basis voor dit onderzoek. Aan de verantwoordingsplicht wordt vormgegeven door gebruik te maken van bronvermelding in de voetnoten en het opnemen in een literatuurlijst aan het einde van dit rapport. Tot slot is de 'Gedragscode voor praktijkgericht onderzoek voor het hbo' in acht genomen.⁴³

§1.5 Leeswijzer

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is dit onderzoeksrapport onderverdeeld in verschillende hoofdstukken. Per hoofdstuk wordt één deelvraag beantwoord. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 vanuit criminologisch perspectief onderzocht welke mogelijke oorzaken ten grondslag liggen aan islamitische radicalisering en jihadistisch terrorisme, waarbij de *General Strain Theory of Terrorism* als uitgangspunt wordt gekozen. Hieruit volgt de volgende deelvraag: *Welke factoren kunnen van invloed zijn op islamitische radicalisering en in het verlengde daarvan jihadistisch terrorisme, gelet op de General Strain Theory of Terrorism?*

Hierna wordt de eerste juridische maatregel, de intrekking van het paspoort, in hoofdstuk 3 onder de loep genomen. Het is van belang om eerst een uiteenzetting te geven van deze maatregel om die vervolgens vanuit criminologisch perspectief te bekijken. Het gaat om de volgende deelvraag: *Wat zijn de juridische gevolgen van de intrekking van het paspoort en hoe verhouden de juridische gevolgen van de intrekking van het paspoort zich tot islamitische radicalisering, gelet op General Strain theory of Terrorism?*

In hoofdstuk 4 wordt het huidige juridische kader rondom de intrekking van het Nederlanderschap onderzocht. Ter inleiding van dit hoofdstuk worden de mogelijkheden voor het verkrijgen van het Nederlanderschap kort besproken. Tot slot wordt ook bij deze maatregel bekeken of het vanuit criminologisch perspectief een verantwoorde reactie is. Daarom behandelt dit hoofdstuk de volgende deelvraag: *Wat zijn de juridische gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap en hoe verhouden de juridische gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap zich tot islamitische radicalisering, gelet op de General Strain Theory of Terrorism?*

De wetsvoorstellen op het gebied van de verruiming van de huidige intrekkingsgronden van het Nederlanderschap mogen ook niet ontbreken in dit onderzoek. Ten aanzien van dit wetsvoorstel wordt bekeken of de wetsvoorstellen conform wet- en regelgeving zijn. De volgende vraag wordt in hoofdstuk 5 beantwoord: *In hoeverre zijn de wetsvoorstellen in overeenstemming met (inter)nationale wet- en regelgeving?*

In hoofdstuk 6 worden de wetsvoorstellen vanuit een criminologisch perspectief betreffende islamitische radicalisering bekeken. De volgende vraag staat centraal: *In hoeverre houden de wetsvoorstellen rekening met de mogelijke oorzaken van islamitische radicalisering, zoals die in de General Strain Theory of Terrorism wordt verklaard?*

Tot slot worden in hoofdstuk 7 de conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan aan het Expertisecentrum Veiligheid te 's-Hertogenbosch.

⁴² Agnew 2010.

⁴³ Commissie Gedragscode Praktijkgericht Onderzoek 2010.

2. Criminologisch perspectief

§2.1 Inleiding

Criminologie is de wetenschap die crimineel gedrag bestudeert en vanuit verschillende invalshoeken benadert. Gedacht kan worden aan invalshoeken zoals geneeskunde, psychiatrie, sociologie, politicologie etc.⁴⁴ Dit hoofdstuk wordt geconcentreerd op criminologische theorieën die inzicht geven op de oorzaken van criminaliteit. Dit wordt ook wel etiologie genoemd (de leer van de oorzaken).⁴⁵ Er wordt in dit hoofdstuk bekeken waarom jongeren vatbaar zijn voor islamitische radicalisering. En er wordt bekeken waarom geradicaliseerde jongeren er voor kiezen om deel te nemen aan een jihadistisch terroristische organisatie.⁴⁶

Allereerst wordt in paragraaf 2.2 uitgelegd waarom de General Strain Theory of Terrorism als fundamenttheorie wordt gebruikt voor het verklaren van islamitische radicalisering en jihadistisch terrorisme. Daarna worden de anomietheorie van Emile Durkheim, de straintheorie van Merton en de general strain theory (hierna: GST) van Agnew kort besproken. Deze bespreking komt aan bod in paragraaf 2.3.1. Het is van groot belang deze theorieën te bespreken, aangezien deze een basis hebben gevormd voor het tot stand komen van de General Strain Theory of Terrorism van Agnew. Hierna wordt de General Strain Theory of Terrorism theoretisch besproken in paragraaf 2.3.2. Na de bespreking van de theorie wordt de theorie toegepast in de praktijk.

§2.2 Verantwoording van de General Strain Theory of Terrorism

In deze paragraaf wordt uitgelegd waarom er gekozen is voor de General Strain Theory of Terrorism. Er zijn namelijk vele andere etiologische theorieën die radicalisering of terrorisme mogelijk verklaren. Er is echter niet voor de andere theorieën gekozen, omdat deze theorieën niet specifiek zijn toegepast op radicalisering en terrorisme. Dit is wel bij de General Strain Theory of Terrorism het geval. Deze theorie wordt in dit hoofdstuk toegepast op de fase van het internaliseren van het gewelddadige jihadisme tot de fase waarin uiteindelijk wordt gekozen om onderdeel te zijn van een jihadistisch terroristische groep. Ook zijn de elementen van de General Strain Theory of Terrorism duidelijk zichtbaar in de geraadpleegde documentaires, videoboodschappen op YouTube, persmedia en literatuur over radicalisering en terrorisme. Er is specifiek gekozen voor documentaires en videoboodschappen waarbij het accent wordt gelegd op westerse jihadisten, die al dan niet naar het Midden-Oosten zijn afgereisd om daar deel te nemen aan de jihadistische strijd. Gezien het voorgaande is de General Strain Theory of Terrorism een valide etiologische theorie die gebruikt kan worden om islamitische radicalisering en jihadistisch terrorisme te verklaren. Tot besluit stellen Muller e.a. dat 'een goede theorie een praktisch hulpmiddel is bij het ontwikkelen van maatregelen om de criminaliteit te beheersen'.⁴⁷

§2.3 Verklaren van islamitische radicalisering en jihadistisch terrorisme

§2.3.1 Theorieën waarop de General Strain Theory of Terrorism is geïnspireerd

Anomietheorie

Emile Durkheim (1858-1917) is de grondlegger van de anomietheorie. Volgens Durkheim ontstaat anomie als een individu niet langer dezelfde collectieve waarden van de gemeenschap deelt en zich niet langer laat leiden door zowel de dominante als de heersende normen van de maatschappij. Anomie kan dus worden uitgelegd als een toestand van normloosheid. Durkheim heeft zijn theorie

⁴⁴ Kolthoff 2011, p. 13.

⁴⁵ Muller e.a. 2010, p. 289.

⁴⁶ Zoals reeds uitgelegd in hoofdstuk 1 betekent het begrip 'islamitische radicalisering' een religieus geïnspireerde vorm van radicalisering. Islamitische radicalisering hoeft niet per se tot geweld te leiden. In dit onderzoek wordt echter wel gericht op islamitische radicalisering in het kader van het internaliseren van de gewelddadige jihadistische ideologie, waarbij sprake is van een groeiende bereidheid om onderdeel te zijn van een internationale jihadistisch terroristische beweging teneinde politieke of godsdienstplichtige opvattingen aan anderen op te leggen.

⁴⁷ Muller e.a. 2010, p. 289.

toegepast in zijn studie *La Suicide* uit 1987. Uit die studie vloeide voort dat zowel in tijden van economische groei als economische crisis het aantal zelfmoorden toeneemt. In tijden van groei wil men steeds meer en hoe meer men heeft, hoe meer men wil. In de praktijk is het echter zo dat niet iedereen gelijk deelneemt in de welvaartstijging. Ook in tijden van economische crisis wordt verwacht dat men de behoeftebevrediging aanpast. Als men daar niet in slaagt, kan een toestand van anomie optreden.⁴⁸ Het individu deelt hierdoor niet langer dezelfde collectieve waarden en zal buiten de samenleving vallen. Durkheim legt daarbij de oorzaak van delinquent gedrag niet bij het individu zelf, maar bij diens omgeving.⁴⁹

Straintheorie

Robert Merton (1910-2003) liet zich voor zijn straintheorie inspireren door Durkheims anomieconcept. Merton gebruikte de straintheorie voor het verklaren van delinquent gedrag. Hij wilde ontdekken op welke manier sociale druk invloed heeft op personen in de samenleving die enerzijds conformistisch gedrag vertonen en anderzijds niet conformistisch gedrag vertonen.⁵⁰ Volgens Merton is sprake van anomie wanneer zich discrepantie voordoet tussen de maatschappelijke doelen en de sociaal aanvaarde middelen om deze doelen te bereiken.⁵¹ Anomie is dus het gevolg van een gebrek aan afstemming van enerzijds conventionele doelen en anderzijds de legitieme middelen die mensen hebben om die doelen te bereiken. Indien deze doelen niet bereikt kunnen worden kan zogenaamd "strain" optreden. Dit kan uitgelegd worden als een innerlijke frustratie. Volgens Merton kunnen bepaalde groepen of sociale klassen zich hierdoor relatief gedepriveerd en gefrustreerd voelen.⁵²

Een voorbeeld dat strain volgens Merton duidelijk illustreert is dat achtergestelde groepen in Amerika streven naar de 'American Dream'.⁵³ De American Dream kan uitgelegd worden als 'making it', 'winning the game' of het bereiken van onafhankelijkheid en rijkdom.⁵⁴ Een voorbeeld van een etnisch achtergestelde groep zijn de Afro-Amerikanen. Voor het bereiken van de American Dream ontbreken voor hen vaak de legitieme middelen. Afro-Amerikanen hadden bijvoorbeeld relatief weinig toegang tot de arbeidsmarkt. Hierdoor ontstond de noodzaak om illegitieme middelen te gebruiken in plaats van legitieme middelen.⁵⁵ Op die manier ervaren bepaalde groepen, dan wel sociale klassen strain en dan kan dit resulteren in deviant gedrag.⁵⁶

General strain theory

Agnew bouwde verder op de theorie van Merton. Hij heeft daarbij de GST ontwikkeld. De kerngedachte achter de GST is simpelweg: *'if you treat people badly, they may become upset and*

⁴⁸ Kolthoff 2011, p. 77-78.

⁴⁹ Kolthoff 2011, p. 75.

⁵⁰ Kolthoff 2011, p. 80.

⁵¹ Op de Beeck, p. 40.

⁵² Kolthoff 2011, p. 79-80.

⁵³ Murphey & Robinson 2008, p. 502- 503.

⁵⁴ Murphey & Robinson 2008, p. 505.

⁵⁵ Murphey & Robinson 2008, p. 505.

⁵⁶ Het hoeft niet automatisch tot deviant gedrag te leiden. Volgens Merton zijn er vijf verschillende manieren hoe een individu op strain kan reageren. Het gaat daarbij om de volgende gedragsaanpassingen: conformiteit, innovatie, ritualisme, retreatism en rebellie. Bij gedragsaanpassing 'conformiteit' beschikt de persoon over de legale middelen om zijn of haar culturele doelen van de samenleving te bereiken. Bij gedragsaanpassing 'innovatie' worden de culturele doelen wel erkend, maar de legale middelen zijn echter niet toereikend genoeg. Zo worden andere manieren, of beter gezegd illegale middelen bedacht om de culturele doelen te bereiken. Het tegenoverstelde van 'innovatie' is de gedragsaanpassing 'ritualisme', althans in theorie. Bij het ritualisme verdwijnen juist de culturele doelen, terwijl men wel legitieme middelen gebruikt. Bij dit type is het niet zozeer dat deze gedragsaanpassing tot delinquent gedrag kan leiden. Het gaat er meer om dat men het op *safe* speelt. Verder is er nog de gedragsaanpassing 'retreatism'. Deze personen kunnen simpelweg niet aan de heersende cultuur voldoen. Hier ontbreken zowel de culturele doelen als de legitieme middelen (bijv. zwervers). Ten slotte onderscheidt Merton nog de gedragsaanpassing 'rebellie'. Bij dit type reageert het individu op zijn frustraties door de algemeen geaccepteerde waarden van de samenleving te vervangen door alternatieve waarden. Het essentiële van dit type is dat men zich terugtrekt uit de bestaande maatschappij en deze inruilt voor een alternatieve maatschappij of leefwijze. (Kolthoff 2011, p. 80-82)

respond with crime, including violence'.⁵⁷ Anders dan bij de theorie van Merton staan bij de GST de negatieve interacties met de onmiddellijke sociale omgeving met anderen centraal. De strain die optreedt, is een mogelijk resultaat dat ontstaat uit een relatie tussen het individu en de anderen. De relatie met anderen blijkt uit het volgende citaat: '*relationships in which the individual is not treated as he or she wants to be treated*'.⁵⁸ Denk hierbij aan een kind dat mishandeld wordt door zijn/haar vader. Aan de andere kant kan strain ook optreden bij een relatie tussen het individu en zijn omgeving in het algemeen, waarbij zich ongelijkheden voordoen. Agnew stelt dat strain kan optreden in alle situaties waarin de individuen het gevoel hebben dat zij slecht worden behandeld of als zich in de omgeving ongelijkheden voordoen.⁵⁹ Agnew noemt twee belangrijke oorzaken van strain, namelijk:

1. het voelen van strain als gevolg van het wegnemen van positieve gewaardeerde stimulus; of
2. het voelen van strain als gevolg van het ervaren van negatieve of schadelijke stimulus.⁶⁰

Ten aanzien van de eerste strain kan een stressvolle situatie ontstaan wanneer het individu positieve gewaardeerde stimulus verliest, denk hierbij aan het verlies van een dierbare. Ten aanzien van de tweede strain voelt het individu zich relatief gedepriveerd, doordat hij negatieve relaties onderhoudt met bijvoorbeeld de ouders, school of overheid.⁶¹

Indien strain optreedt zullen negatieve emoties zoals boosheid en frustraties worden verhoogd. Deze emoties creëren *pressure* bij het individu voor het treffen van corrigerende maatregelen en daarbij is het vertonen van delinquent gedrag een mogelijke reactie om met strain om te gaan.⁶² De kans op het vertonen van crimineel gedrag wordt vergroot wanneer personen de vaardigheden en/of alternatieven missen om op een legale manier om te gaan met strain. Denk aan een probleemoplossend vermogen, geldtekort, weinig sociale steun van familieleden, vrienden en dergelijke.⁶³

§2.3.2 General Strain Theory of Terrorism

In de vorige paragraaf zijn de theorieën besproken die door Agnew ter inspiratie zijn gebruikt voor de totstandkoming van de General Strain Theory of Terrorism.⁶⁴ Agnew heeft bij onderhavige theorie andere oorzaken van strains geformuleerd die specifiek gericht zijn op het fenomeen radicalisering en terrorisme.⁶⁵ De General Strain Theory of Terrorism verklaart waarom bepaalde jongeren radicaliseren en een deel daarvan uiteindelijk kiest om een onderdeel te zijn van een terroristische organisatie.⁶⁶

Ook spelen in de General Strain Theory of Terrorism de negatieve relaties en de daarmee samenhangende emoties een grote rol voor het verklaren van radicalisering en terrorisme. Volgens Agnew zullen personen eerder radicaliseren en uiteindelijk wellicht aansluiten bij een terroristische organisatie, indien deze personen 'gezamenlijke' strains en/of individuele strain ervaren.⁶⁷

In onderstaande paragraaf wordt de General Strain Theory of Terrorism theoretisch besproken en daarna in de praktijk toegepast in het kader van islamitische radicalisering en jihadistisch terrorisme. Op die manier wordt bekeken in hoeverre de kenmerken van de General Strain Theory of Terrorism terug te vinden zijn in de geraadpleegde openbare bronnen. Denk hierbij aan criminologische

⁵⁷ Agnew 2004, p. 38.

⁵⁸ Agnew 1992, p. 50.

⁵⁹ Agnew 1995, p. 116.

⁶⁰ Agnew 1992, p. 57-58.

⁶¹ Agnew 1995, p. 116.

⁶² Agnew 2001, p. 319.

⁶³ Agnew 2010, p. 136.

⁶⁴ Zoals al gezegd wordt deze theorie als fundamenttheorie gebruikt.

⁶⁵ Agnew 2010, p. 148.

⁶⁶ Agnew 2010, p. 132.

⁶⁷ Agnew 2010, p. 136.

artikelen en/of onderzoeken naar radicalisering en terrorisme. Er is ook gebruik gemaakt van media, denk hierbij aan nieuwsberichten, YouTube filmpjes van nieuwszenders en documentaires. Deze bronnen zijn gekozen, omdat ze duidelijk illustreren hoe de jihadisten denken en hoe er over jihadisten in Nederland wordt gedacht. Er is gekozen voor documentaires die de focus leggen op westerse jihadisten die zijn afgereisd naar het Midden-Oosten, dan wel jihadisten die geboren en getogen zijn in het Midden-Oosten. In bijlage 1 wordt aan de hand van een inhoudsindicatie uitgelegd welke documentaires zijn gebruikt.

a. Factoren die tot islamitische radicalisering kunnen leiden

In deze paragraaf worden de oorzaken van strain van de General Strain Theory of Terrorism uitgelegd die hoogstwaarschijnlijk kunnen leiden tot negatieve emoties, zoals frustraties en woede. Hierdoor zal het vermogen om efficiënt te *copen*⁶⁸ door gebruik te maken van legale alternatieven verminderen.⁶⁹ Boze/gefrustreerde individuen zijn volgens Agnew niet altijd in staat te communiceren met anderen. Ook hebben zij een sterk verlangen naar wraak, waarbij individuen het gevoel hebben dat zij recht moeten zetten wat hen is aangedaan.⁷⁰ Ter verduidelijking van de General Strain Theory of Terrorism is in bijlage 2 de theorie schematisch weergegeven. Agnew geeft aan dat radicalisering kan optreden, wanneer de strain:

1. omvangrijk is, waarbij veel burgers zich relatief gedeprimeerd achten;
2. als oneerlijk/onrechtvaardig wordt beschouwd; en
3. wordt veroorzaakt of toegepast door anderen die meer macht hebben, waaronder 'medeplichtige' burgers, met wie de leden van de gezamenlijke strain zwakke banden hebben.⁷¹

Toepassing strains in de praktijk

1. De allereerste strain die zich kenmerkt als omvangrijk, is duidelijk terug te vinden in de geraadpleegde bronnen. Volgens Agnew is er een drietal kenmerken bij strain te die omvangrijk is. Het gaat ten eerste om strain als gevolg van een hoge mate van schade (*high degree of harm*). Denk hierbij aan de dood, mishandeling, verlies van levensonderhoud, bedreigingen die de identiteit aantasten, inbreuk op de waarden en doelen.⁷² Opmerking verdient dat voorgaande voorbeelden per persoon verschillen. Wellicht kan de dood van een naaste of vriend al een *trigger* vormen voor (islamitische) radicalisering.

Uit de documentaires en literatuur komt in ieder geval naar voren dat de westerse jihadisten een gevoel hebben dat de identiteit en daarmee de normen en waarden worden aangetast door de onmiddellijke sociale interacties en omgeving. De westerse (potentiële) jihadisten zijn (vaak) op zoek naar hun eigen identiteit. In de documentaire 'Warriors from the North' komt naar voren dat de jongeren het gevoel hebben dat zij zich zowel in het land van herkomst als in het 'gastland' Denemarken niet thuis voelen en daarbij naarstig op zoek zijn naar hun identiteit: '*We were stuck between the Denmark culture and the Somali tradition*'.⁷³ De jongeren ervaren een *sense of belonging*, nadat zij zich hebben aangesloten bij de jihadistisch terroristische groep Al-Shabaab.⁷⁴ Ze hadden namelijk eindelijk het gevoel dat ze van betekenis waren. Hierdoor worden existentiële vragen zoals 'wie ben ik' gesteld.⁷⁵ Zo voelen de jongeren met een Somalische achtergrond, die woonachtig zijn in Denemarken zich achtergesteld en gediscrimineerd. Het ontwikkelen van een

⁶⁸ Coping betekent de manier waarop iemand de (inter)persoonlijke problemen oplost en daarbij op zoek gaat naar mogelijkheden om een stressvolle situatie of conflict te beheersen, dan wel te beperken.

⁶⁹ Agnew 2010, p. 148.

⁷⁰ Agnew 2010, p. 140.

⁷¹ Agnew 2010, p. 136-139; Opmerking verdient dat het een cumulatieve opsomming is.

⁷² Agnew 2010, p. 136-137.

⁷³ N. Farah & S. S. Jespersen, 'Warriors from the North', IDFA 2014, www.idfa.nl (zoek op *Warriors North*).

⁷⁴ N. Farah & S. S. Jespersen, 'Warriors from the North', IDFA 2014, www.idfa.nl (zoek op *Warriors North*).

⁷⁵ N. Farah & S. S. Jespersen, 'Warriors from the North', IDFA 2014, www.idfa.nl (zoek op *Warriors North*); Sloodman & Tillie 2006, p. 52.

identiteit heeft daarbij sterk te maken met (islamitische) radicalisering.⁷⁶

De jongeren hebben daarbij het gevoel dat zij niet als een goed moslim leven. Bijvoorbeeld vanwege het drank- en drugsgebruik en nachtelijke visites aan de club.⁷⁷ Hierdoor kan een morele crisis ontstaan als gevolg van het negeren van leidende principes van de islam.⁷⁸ Integratie kan in voorgaande context ook een risico vormen. Dit wordt door Buijs e.a. aangekondigd als de 'integratieparadox'.⁷⁹ Dat betekent, dat hoe meer (objectief gezien) groepen geïntegreerd raken, hoe sterker en groter de kloof tussen het individu en de samenleving wordt ervaren. Wanneer iemand niet goed geïntegreerd is, kan dit ook een factor zijn.⁸⁰ Wanneer een individu een positief beeld heeft over zichzelf kan dit een gevoel van acceptatie en betekenisgeving opwekken. Een negatief beeld kan er anderzijds voor zorgen dat er gezocht wordt naar stabiliserende zekerheden.⁸¹ Hierdoor is islamitische radicalisering een aantrekkelijke optie om hiermee een eigen identiteit te ontwikkelen en samen met een groep de 'juiste levensstijl' te hanteren.⁸²

Al-Shabaab werft de potentiële jihadisten door te stellen dat ze zoeken naar: '*cool, independent, youthfull, warriors*'.⁸³ Dit kan al een trigger vormen voor het ontwikkelen van een identiteit door deel te nemen aan een terroristische organisatie zoals Al-Shabaab. In de documentaire van Zembla komt ook naar voren dat IS rijkdom en status belooft aan de jihadstrijders.⁸⁴ Op die manier wordt een geromantiseerd beeld opgewekt, waardoor het extra aantrekkelijk is voor Nederlandse jongeren die niet een dergelijk leven leiden en dit wel willen.⁸⁵

Het tweede kenmerk van strain dat omvangrijk is, is de strain die frequent en voor lange duur is en naar verwachting blijft optreden in de toekomst (*frequent, of long duration and expected to continue into the future*).⁸⁶ Volgens de jihadisten is de vestiging van een islamitische staat en een wereldwijde moslimgemeenschap, al dan niet met geweld, dé manier om met de strain om te gaan. Vaak wordt door de westerse jihadisten gesteld dat de broeders worden geholpen door op jihad te gaan. Een jihadist heeft daarbij het volgende gesteld: '*We don't want to be a government, the word of God should govern and it can be done through a Muslim coalition, but the most important thing is the establishment of Sharia in these lands*'.⁸⁷ Objectief gezien zullen deze doelen nimmer bereikt worden, waardoor de strain waarschijnlijk zal aanhouden. Het is een te ambitieuze doelstelling om de *Sharia-wetgeving* (met geweld) door te voeren in alle landen.

Het derde kenmerk gaat in op strain die wijdverspreid is (*widespread*) en van invloed is op een klasse/groep relatief gedepriveerde burgers.⁸⁸ In dit geval betreft het vaak de moslims, die een etnische minderheid zijn.⁸⁹ Vele westerse jongeren hebben het gevoel dat zij in het 'gastland' vanuit maatschappelijk perspectief niet worden gewaardeerd en als gevolg daarvan zich achtergesteld voelen. Dit hangt ook nauw samen met discriminatie op moslims in Nederland.⁹⁰

2. De tweede strain uit de General Strain Theory of Terrorism gaat in op de strain die als oneerlijk of onrechtvaardig wordt beschouwd.⁹¹ Strain kan als oneerlijk of onrechtvaardig worden ervaren door de achterstelling op de arbeidsmarkt van allochtonen. Uit cijfers blijkt dat 19,6 procent van de Marokkanen werkloos is, tegen 5,7 procent van de autochtonen. Hierbij speelt taalachterstand, lage

⁷⁶ Sloomman & Tillie 2006, p. 52.

⁷⁷ N. Farah & S. S. Jespersen, 'Warriors from the North', IDFA 2014, www.idfa.nl (zoek op *Warriors North*).

⁷⁸ De Koning 2009, p. 379.

⁷⁹ Buijs e.a. 2006, p. 200-213.

⁸⁰ De Graaff e.a. 2006, p. 335.

⁸¹ Sloomman & Tillie 2006, p. 52.

⁸² De Koning 2009, p. 289.

⁸³ Joosse e.a. 2015, p. 9.

⁸⁴ Zembla internationaal, 'Jong, Frans en Jihadist', *Zembla VARA* 8 april 2015, <http://zembla.vara.nl/seizoenen/internationaal/afleveringen/08-04-2015>.

⁸⁵ AIVD 2014, p. 19.

⁸⁶ Agnew 2010, p. 137.

⁸⁷ 'Meeting IS/ISIS Undercover documentaire', *Documentairenet* 2014, www.documentairenet.nl (zoek op *Meeting IS*).

⁸⁸ Agnew 2010, p. 137.

⁸⁹ Opmerking verdient dat uiteraard niet alle moslims in Nederland zich relatief gedepriveerd voelen.

⁹⁰ Koomen & Van der Pligt 2009, p. 347.

⁹¹ Deze strain overlapt enigszins de voorbeelden die in de voorgaande strain zijn geïllustreerd.

scholing en discriminatie een rol. Rutte gaf zelfs aan 'dat het in Nederland nog veel voorkomt en het echt uitmaakt of je Mohammed of Jan heet als je solliciteert'.⁹² Uit onderzoek blijkt ook dat onder de moslims vooral de Nederlandse Marokkanen worden onderworpen aan stigmatisering.⁹³ Dit heerst voornamelijk in de Nederlandse media als het over moslims gaat.⁹⁴ Discriminatie en stigmatisering van de moslims kan ervoor zorgen dat relatieve deprivatie optreedt, omdat bepaalde doelen hierdoor niet bereikt kunnen worden.

Zo probeert Geert Wilders wel eens de moslimgemeenschap in het openbaar met omstrede uitspraken. Op 19 maart 2014 vroeg Wilders aan zijn publiek in Den Haag: 'Willen jullie in deze stad en Nederland meer of minder Marokkanen?'. Vervolgens werd door het publiek: 'minder, minder' geroepen. Wilders reageert daarop met 'Nou, dat gaan we regelen'.⁹⁵

Of burgemeester Aboutaleb van Rotterdam, die zei: 'Wil je naar Syrië? Ga maar en kom niet terug'.⁹⁶ Ook zei hij tegen de personen die niet tegen humor kunnen in Charlie Hebdo, dat ze 'maar moeten oprotten'.⁹⁷ Dergelijke uitspraken kunnen stigmatiserend werken, omdat er door een politiek voorbeeld een onderscheid wordt gemaakt tussen een Nederlander met een Marokkaanse afkomst en een Nederlander zonder buitenlandse afkomst.

Ook recent heeft minister-president Rutte een opmerkelijk statement gedaan over uitreizende Syriëgangers, te weten: 'Liever sterven Syriëgangers dan dat ze terugkomen naar Nederland'.

Volgens Rutte zullen jihadististen die uitreizen naar Syrië om aanslagen te plegen, dit ook in Nederland doen als ze terugkomen.⁹⁸

Vanuit criminologisch perspectief kunnen dergelijke uitspraken de moslimgemeenschap en sympathisanten van het jihadisme bestempelen als een 'buitenstaander'. Op die manier wordt het oorspronkelijke zelfbeeld van personen die al een identiteitscrisis hebben verder aangetast. De moslimgemeenschap die in Nederland woont, kan zich daardoor achtergesteld voelen ten opzichte van de andere Nederlanders. Op die manier wordt geleidelijk een dichotoom wereldbeeld gecreëerd, waarin denkkaders zoals ('wij' tegenover 'zij') worden ontplooid.⁹⁹ Negatieve stereotypering en onbegrip werken als een katalysator ten aanzien van het negatief zelfbeeld van achtergestelden. De jongeren hebben, namelijk niet het gevoel van een binding met de maatschappij. Het gevolg daarvan is, dat betreffende personen buiten de samenleving zullen vallen. De voorbeelden in deze alinea illustreren dat de strain als oneerlijk en onrechtvaardig wordt ervaren. Zo zijn meerdere jihadstrijders van mening dat het kalifaat gerechtigheid zal brengen voor alle moslims: '*the Caliphate will bring justice for the Muslims*'.¹⁰⁰

Het radicaal jihadistische gedachtegoed is daarom aantrekkelijk voor diegenen die zich achtergesteld voelen, omdat het in hun ogen tot rechtvaardigheid zal leiden. Dit biedt weer controle en mentale rust.¹⁰¹ Het omarmen van het jihadistische gedachtegoed kan gezien worden als een ideologische oplossing. Met dat gedachtegoed kunnen ze wellicht hun huidige situatie verbeteren en daarmee wraak uitoefenen op diegenen die hen iets hebben aangedaan. Jihadisten hebben juist verhalen nodig over onrecht en onderdrukking die moslims worden aangedaan teneinde de legitimiteit van de gewelddadige jihad te behouden.¹⁰²

⁹² Witteman 2015, *Volkskrant* 21 maart 2015.

⁹³ Shadid 2005.

⁹⁴ Kamerman, *NRC* 6 november 2014.

⁹⁵ 'Wilders: Willen jullie meer of minder Marokkanen?', *RTL nieuws* 18 december 2015, www.rtlnieuws.nl (zoek op *Wilders minder Marokkanen*).

⁹⁶ 'Aboutaleb: 'Wil je naar Syrië? Ga, maar kom niet terug', *Volkskrant* 2014, www.volkskrant.nl (zoek op *Aboutaleb Syrië*).

⁹⁷ 'Aboutaleb jaagt jongeren de jihad in', *RTL nieuws* 22 januari 2015, www.rtlnieuws.nl (zoek op *Aboutaleb jihad*).

⁹⁸ Seegers, *NRC* 5 maart 2015; Alhoewel momenteel hiervoor geen concrete aanwijzingen zijn, die duiden op de voorbereiding van een aanslag (Kamerbrief Minister van VenJ, 7 april 2015, p.1).

⁹⁹ Sloomman & Tillie 2006, p. 4.

¹⁰⁰ 'Meeting IS/ISIS Undercover documentaire', *Documentairenet* 2014, www.documentairenet.nl (zoek op *Meeting IS*).

¹⁰¹ De Bie e.a. 2013, p. 158.

¹⁰² Demant & De Graaf 2009, p. 389.

3. Last but not least, dient sprake te zijn van strain die wordt veroorzaakt door machtige anderen of ‘medeplichtige’¹⁰³ burgers. Daarbij hebben de personen die de strain ervaren een zwakke band met de veroorzakers van strain.¹⁰⁴

Ten aanzien van ‘machtige anderen’ kan worden gedacht aan de regering van de Syrische president Bashar al-Assad. Veel jihadistisch terroristische strijders willen dat er een einde komt aan de onderdrukkingen van de sjiitische regering Assad.¹⁰⁵ Ook hanteren de jihadisten een antiwesters karakter tegenover de westerse autoriteiten. Democratie is voor de jihadisten het tegenovergestelde van een islamitische staat die door de *Sharia* wordt geregeerd en daarmee onzuiver: ‘*If you choose for democracy, you wil choose for Hell. If you want to go to Paradise you will choose the Caliphate.*’¹⁰⁶ Daarnaast heeft de Nederlandse jihadstrijder Muhajiri Sháám op YouTube een video geplaatst waarin hij een boodschap verkondigt aan de broeders in Nederland en België. Hij richt zich daarbij specifiek tot de Nederlandse broeders en neemt een stelling aan dat zij ‘een sterke, stevige daad’ tegen de Nederlandse overheid moeten verrichten.¹⁰⁷ Er heerst namelijk een idee dat de Nederlandse overheid onrechtvaardig omgaat met moslims. Men heeft daardoor het gevoel dat de islam in gevaar is.¹⁰⁸

De strain wordt niet alleen veroorzaakt door de ‘machtige anderen’, maar wordt ook veroorzaakt door andere ‘medeplichtige burgers’. De jihadisten zijn van mening dat het islamitische geloof wordt bedreigd door de ‘ongelovigen’, door bijvoorbeeld christenen en sjiieten.¹⁰⁹ In een documentaire wordt door een jihadist gesteld dat er sprake is van een wereldwijde oorlog tussen de christenen en moslims.¹¹⁰ In principe willen de jihadistische groeperingen de ‘ongelovigen’ verketteren en een wereldwijde islamitische gemeenschap (*umma*) oprichten. Hieruit komt ook de collectieve strain naar voren. Voor hen is sprake van een ideale samenleving, indien deze geregeerd wordt door de *Sharia*.¹¹¹ De utopische gevoelens die zij zowel op individueel als collectief niveau ervaren kunnen bijdragen aan islamitische radicalisering.

Tot besluit is radicalisering een zeer ingewikkelde ontwikkeling, waarbij bovenstaande factoren mogelijk van invloed zijn op islamitische radicalisering. Het is geen limitatieve volgorde die op elke geradicaliseerde jihadist van toepassing is, maar het kan wel worden gezien als een cumulatieve opsomming. Het is noodzakelijk om te vermelden dat als iemand geradicaliseerd is, dit niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot geweld.¹¹² Alhoewel radicalisering wel als een voorstadium van terroristisch geweld kan worden beschouwd.¹¹³

b. Factoren die bijdragen aan het ‘doorradicaliseren’ tot terrorisme

Tot zover is onderzocht welke factoren mogelijk van invloed zijn op islamitische radicalisering. Van de personen die geradicaliseerd zijn, blijft uiteindelijk een relatief kleine groep over die bereid is terroristisch geweld te plegen.¹¹⁴ Terrorismen kan daarbij worden gezien als een oplossing voor de frustraties. Naar de mening van Agnew zijn er enkele factoren die het proces van radicalisering kunnen versterken en wellicht uiteindelijk tot terrorisme kunnen leiden. Deze versterkende factoren

¹⁰³ Met ‘medeplichtige’ burgers worden de andere burgers bedoeld die de strain veroorzaken. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om de overbuurman, die strain veroorzaakt door iedere dag discriminerende opmerkingen te doen jegens een bepaald persoon.

¹⁰⁴ Agnew 2010, p. 139.

¹⁰⁵ AIVD 2015, p. 8.

¹⁰⁶ ‘Meeting IS/ISIS Undercover documentaire’, *Documentairenet* 2014, www.documentairenet.nl (zoek op *Meeting IS*); Opmerking verdient dat het EHRM heeft bepaald dat *Sharia-wetgeving* het tegenovergestelde is van de fundamentele democratische principes. Zo stelt het Hof: ‘*Democracy is the antithesis of Sharia*’ (EHRM 13 februari 2004 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98 (The welfare party e.a./Turkey)).

¹⁰⁷ Volkskrant, ‘Nederlandse verklaring Jahbat AL-Nusra’ YouTube 23 september 2014, www.youtube.com/watch?v=vug_vPgFiTU.

¹⁰⁸ Sloodman & Tillie 2006, p. 4.

¹⁰⁹ Zembla internationaal, ‘Jong, Frans en Jihadist’, *Zembla VARA* 8 april 2015, <http://zembla.vara.nl/seizoenen/internationaal/afleveringen/08-04-2015>.

¹¹⁰ N. Farah & S. S. Jespersen, ‘Warriors from the North’, *IDFA* 2014, www.idfa.nl (zoek op *Warriors North*).

¹¹¹ De Poot e.a 2009, p. 35.

¹¹² De Graaff e.a. 2009, p. 337.

¹¹³ De Graaff e.a. 2009, p. 332.

¹¹⁴ De Graaff e.a. 2009, p. 335; Agnew 2010, p. 136.

kunnen in samenhang met strains en negatieve emoties bijdragen aan het verrichten van terroristische misdrijven. Het gaat daarbij om de volgende factoren:

- Het ontvangen van sociale steun voor het nagestreefde doel van familieleden, vrienden, terroristische groepen, anderen die ook strain voelen.¹¹⁵
- Het weinig tot geen sociale controle hebben van familieleden, autoriteiten en dergelijke.¹¹⁶ Indien de strain gepaard gaat met weinig sociale controle kan delinquente *coping* voor het individu een aantrekkelijk alternatief zijn.
- Het associëren met anderen die dezelfde geloofsopvattingen en ideologieën hebben.¹¹⁷
- Individuele kenmerken. Terroristen hebben meer de kans dat zij een psychologische aandoening hebben. Dit kan ook de dispositie voor terrorisme verhogen. Zij hebben kenmerken zoals negatieve emotionaliteit, instabiele cognitieve vaardigheden en lage *constraint* (grenzen).¹¹⁸
- Het niet hebben van goede *coping* middelen, vaardigheden en kansen. Denk hierbij aan financiële bronnen, juridische en politieke vaardigheden.¹¹⁹

Ter aanvulling van het bovenstaande kan de ‘coolness’ ook een grote rol spelen bij het werven van jongeren voor de gewelddadige jihad. Zo kan de ‘*excitement, independent, exotic landscapes and guns*’ bijdragen aan de deelneming aan een terroristische jihadistische groep.¹²⁰ Dat komt ook naar voren in jihadistische propaganda die vaak gericht zijn op het aantrekken van jonge moslims.¹²¹

§2.4 Conclusies

Ten aanzien van de General Strain Theory of Terrorism is getracht te verklaren waarom westerse jongeren voor islamitische radicalisering en wellicht uiteindelijk voor het terrorisme kiezen. Geconcludeerd kan worden dat de zoektocht naar een identiteit een belangrijke factor is voor islamitische radicalisering. Hierdoor kunnen de westerse jongeren zich relatief gedepriveerd voelen. Wanneer er gezocht wordt naar stabiliserende zekerheden, zoals identiteit en in het verlengde daarvan acceptatie en betekenisgeving, is islamitische radicalisering een aantrekkelijke optie voor de ontwikkeling van een eigen identiteit. Bijvoorbeeld door het behoren tot een groep die de ‘juiste levensstijl’ volgens de *Sharia* hanteert en het hebben van een luxe levensstijl met status kunnen triggers zijn voor westerse jihadisten. Het voelen van ‘acceptatie en betekenisgeving’ kan wellicht worden versterkt door middel van integratie. Hierdoor zal het gevoel van achterstelling worden verminderd. Ook discriminatie en stigmatisering zorgen ervoor dat westerse islamieten strain voelen. Achterstelling van allochtonen op de arbeidsmarkt speelt hierbij ook een rol, waardoor bepaalde maatschappelijke doelen niet of moeilijk worden behalen. Meerdere jihadstrijders zijn van mening dat een islamitisch kalifaat gerechtigheid zal brengen voor het onrecht dat wordt aangedaan aan moslims. Dit maakt het radicaal jihadistisch gedachtegoed aantrekkelijker voor de personen die zich achtergesteld voelen. De jihadisten hebben namelijk verhalen nodig over onrecht en onderdrukking die moslims worden aangedaan teneinde legitimiteit van de gewelddadige jihad te behouden. De omarming van de jihadistische gedachte kan hierbij worden gezien als een ideologische oplossing. Tot besluit is radicalisering een zéér complex fenomeen. De beweegredenen verschillen per individu. In dit hoofdstuk zijn slechts in hoofdlijnen de beweegredenen die tot islamitische radicalisering kan leiden in kaart gebracht. Tot slot zijn door Agnew enkele factoren geformuleerd die mogelijk van invloed kunnen zijn op een overstap naar het jihadistisch terrorisme. Jihadistisch terrorisme kan worden gezien als een oplossing voor persoonlijke frustraties en aantrekkelijk zijn voor jongeren die deel willen nemen aan de ‘coole’ jihad.

¹¹⁵ Agnew 2010, p. 146

¹¹⁶ Agnew 2010, p. 141-145.

¹¹⁷ Agnew 2010, p. 146.

¹¹⁸ Agnew 2010, p. 146.

¹¹⁹ Agnew 2010, p. 144.

¹²⁰ Joosse e.a. 2015, p. 9-11.

¹²¹ AIVD 2014, p. 19.

3. De vervallenverklaring van het paspoort

§3.1 Inleiding

In het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme wordt de intrekking van het paspoort als één van de maatregelen – maatregel 4a – genoemd ter preventie van uitreis naar een jihadistisch risicogebied.¹²² Deze maatregel staat centraal in dit hoofdstuk. Het doel van de intrekking van het paspoort is het voorkomen of in ieder geval bemoeilijken van uitreis naar een bepaald risicogebied.¹²³ Deze maatregel is vanuit preventief perspectief belangrijk, omdat steeds meer Nederlandse jihadisten vertrekken naar het Midden-Oosten om daar deel te nemen aan de jihadistische strijd. De intrekking van het paspoort kan worden gezien als een verregaande maatregel, omdat het recht op vrijheid van beweging wordt beperkt. Dit recht is vastgelegd in zowel de internationale als nationale wet- en regelgeving.¹²⁴ Het fenomeen betreffende de uitreizende en terugkerende jihadisten komt pas ruim een jaar wekelijks in het nieuws. Vanwege het recente karakter wordt daarom gebruik gemaakt van openbare bronnen, te weten jurisprudentie, wet- en regelgeving nieuwsberichten en wetenschappelijke artikelen.

Zowel een juridisch kader als een praktijkgerichte visie geeft een invulling aan dit hoofdstuk. Vervolgens wordt gekeken of de maatregel vanuit de General Strain Theory of Terrorism een versterkend effect heeft op islamitische radicalisering. In paragraaf 3.2 komen de functies van het Nederlands paspoort aan bod. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 het recht op vrijheid van beweging besproken. Voor het juridisch kader betreffende de intrekking van het paspoort wordt dit besproken in paragraaf 3.4. Ook mag de rechtsbescherming van betrokkene niet ontbreken in dit hoofdstuk, dit wordt besproken in paragraaf 3.5. De juridische gevolgen voor betrokkene, indien het paspoort wordt ingetrokken, wordt besproken in paragraaf 3.6. Hierna wordt in paragraaf 3.7 de intrekking van het paspoort in de praktijk vormgegeven. In paragraaf 3.8 komt het criminologisch perspectief betreffende de intrekking van het paspoort aan bod. Tot besluit zijn de conclusies weergegeven in paragraaf 3.9.

§3.2 De functies van het Nederlands paspoort

Het Nederlands paspoort is een reisdocument als bedoeld in artikel 1 sub o jo. artikel 2 lid 1 sub a Ppw. Er zijn meerdere soorten reisdocumenten, denk hierbij aan een nationaal paspoort, diplomatiek paspoort, dienstpaspoot, nooddocumenten etc. In dit onderzoek wordt echter alleen ingegaan op het nationaal paspoort ofwel het Nederlands paspoort. Het gaat namelijk om Nederlandse jihadisten, die een paspoort bezitten. Op grond van artikel 9 Ppw heeft iedere Nederlander recht op een nationaal paspoort, dus de houder van het paspoort bezit de Nederlandse nationaliteit. Het vergemakkelijken van reizen naar het buitenland, evenals diens verblijf daar te vergemakkelijken is volgens de memorie van toelichting de belangrijkste functie van het reisdocument.¹²⁵

§3.3 Het recht op vrijheid van beweging

§3.3.1 EU-recht

Uit de Burgerschapsrichtlijn (richtlijn 2004/38/EG) vloeit voort dat een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer van personen (ook wel reisrecht genoemd) en verblijf op het grondgebied van de lidstaten wordt verleend aan ieder die het burgerschap van de Unie heeft.¹²⁶ Nederland is ook lid van de Europese Unie (hierna: EU),¹²⁷ waardoor iedereen met de Nederlandse nationaliteit bepaalde

¹²² Kamerstukken II 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p.11.

¹²³ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p.3.

¹²⁴ Artikelen 13 UVRM, artikel 2 4^{de} protocol EVRM, artikel 45 Handvest, artikel 20 en 21 VWEU, artikel 12 lid 4 IVBPR, artikel 2 GW.

¹²⁵ Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), 3, p. 19.

¹²⁶ Artikel 1 en 2 Burgerschapsrichtlijn.

¹²⁷ Artikel 20 lid 1 VWEU.

fundamentele rechten krijgt toegekend.¹²⁸

Sinds het Verdrag van Maastricht 1992 geldt het recht op vrij verkeer van personen in de EU, dit is gecodificeerd in artikel 20 en 21 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).¹²⁹ Overigens is dit recht ook in artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) vastgelegd. Dit recht wil zeggen dat iedere EU-burger vrij mag reizen op het grondgebied van de EU, op voorwaarde dat hij of zij beschikt over een geldig paspoort of identiteitskaart.¹³⁰ Sinds het Verdrag van Schengen van juni 1985 zijn België, Frankrijk, Luxemburg, Duitsland en Nederland overeengekomen dat aan de gemeenschappelijke grenzen geen personencontroles meer zouden plaatsvinden.¹³¹ Momenteel zijn 26 landen aangesloten bij het Schengenverdrag, waarvan 22 lidstaten bij de EU behoren.¹³² Het Schengenverdrag is weer verder uitgewerkt in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen (hierna: Schengenuitvoeringsovereenkomst). Conform artikel 2 lid 1 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst mogen de binnengrenzen op iedere plaats, zonder dat personencontrole wordt uitgevoerd, worden overschreden. Toch dient iemand die binnen de EU reist over een geldig paspoort of identiteitskaart te beschikken. Dit heeft te maken met de identificatieplicht, die in de wet is gecodificeerd in artikel 1 lid 1 sub a Wet op de Identificatieplicht (hierna: WID). Vanwege de identificatieplicht kan een identiteitskaart nimmer komen te vervallen, wanneer het paspoort wordt ingetrokken.¹³³ Een EU-burger kan hierdoor met behulp van zijn identiteitskaart gebruikmaken van zijn recht om zich vrijelijk te verplaatsen binnen de EU.¹³⁴

§3.3.2 Artikel 2 4^{de} protocol EVRM

In artikel 2 lid 4 Grondwet (hierna: GW) is het recht opgenomen dat een 'ieder het recht heeft om het land te verlaten, behoudens de gevallen die in de wet zijn bepaald.' Hieruit blijkt dat dit geen absoluut recht is, waardoor de regering dit recht bij wet kan beperken. Een voorbeeld van een uitzondering bij wet is artikel 23 Paspoortwet (hierna: Ppw). Artikel 23 Ppw is de wettelijke grondslag voor de intrekking van het paspoort. De inhoud en strekking van dat artikel wordt in paragraaf 3.4 besproken.

Of een beperking op het recht op bewegingsvrijheid toelaatbaar is, dient getoetst te worden aan de voorwaarden conform artikel 2 4^{de} protocol lid 2 en 3 EVRM. Op grond van dat artikel heeft 'een ieder het recht om welk land dan ook, met inbegrip van eigen land, te verlaten.' Uit uitspraken van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) zullen de voorwaarden blijken voor het toelaten van een gerechtvaardigde inbreuk op het recht van vrijheid van beweging.¹³⁵

Een voorbeeld van een uitspraak is de zaak tussen Bartik en Rusland.¹³⁶ Betrokkene is geboren in 1954 in Rusland en is momenteel woonachtig in Amerika. Betrokkene heeft in 1977 voor een overheidsinstantie, genaamd 'Raduga design agency', gewerkt die gespecialiseerd is in het ontwerpen van raketten en andere ruimteapparaten. Hij heeft daarbij een contract ondertekend, waarin hij heeft verklaard dat hij geen staatsinformatie en geheimen van professionele aard doorspeelt aan een ander. Na het beëindigen van zijn arbeidscontract gaat een periode van vijf jaar in, waarin eiser het land niet mocht verlaten. Omdat hij in het verleden op de hoogte was van

¹²⁸ Een burger die de nationaliteit bezit van een van de lidstaten van de Europese Unie is een EU-burger.

¹²⁹ *Trb.* 2003, 151.

¹³⁰ Ambtenbrink & Vedder 2013, p. 289.

¹³¹ Akkoord tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Groothertogdom Luxemburg betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, Schengen 14 juni 1985, *Trb.* 1985, 102.

¹³² 'Wat zijn Schengenlanden', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl (zoek op *Schengenlanden*).

¹³³ Artikel 46a Ppw.

¹³⁴ Landen zoals Groot-Brittannië en Ierland zijn niet aangesloten bij het Schengenverdrag, waardoor een geldig paspoort daar altijd vereist is.

¹³⁵ Staring e.a. 2014, p. 701.

¹³⁶ EHRM 21 december 2006, 55565/00 (Bartik/Rusland).

‘staatsgeheimen’. Echter werd begin 1997 zijn vader, die in Duitsland woonachtig is, ziek. Betrokkene heeft daarom een paspoort en een visum aangevraagd. Deze werden afgewezen door de bevoegde instantie, omdat hij tijdelijk het land niet mocht verlaten vanwege zijn kennis over ‘staatsgeheimen’. Eiser heeft gesteld dat er sprake is van een inbreuk van artikel 2 4^{de} protocol EVRM.

De ratio achter onderhavig artikel wordt als volgt omschreven: *‘Article 2 of Protocol No. 4 is intended to secure to any person a right to liberty of movement within a territory and to leave that territory, which implies a right to leave for such country of the person’s choice to which he may be admitted.’*¹³⁷ Aan het voorgaande kunnen ook beperkingen worden gesteld, gelet op artikel 2 4^{de} protocol lid 3 EVRM.

Om te weten of sprake is van een toelaatbare gerechtvaardigde inbreuk, dient antwoord te worden gegeven op de volgende twee vragen:

1. Is er sprake van een *‘interference by a public authority’*? Bij deze vraag staat centraal of er sprake is van een inbreuk van de bewegingsvrijheid. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dient getoetst te worden aan de tweede vraag.

2. Is er sprake van een toelaatbare, gerechtvaardigde inbreuk? Daarvoor dient voldaan te zijn aan een aantal voorwaarden. Ten eerste dient voldaan te zijn aan *‘in accordance with the law’*. Hierbij wordt gekeken of de beperking bij wet is voorzien. Ten tweede wordt gekeken of de beperking is ingezet voor het bereiken van *‘a legitimate aim’*. In de wet zijn deze legitieme doelen opgenomen. Het gaat daarbij om het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid. Tot besluit dient gekeken te worden of de beperking *‘necessary in a democratic society’* is. Bij deze voorwaarde worden een proportionaliteitstoets en een subsidiariteitstoets gedaan. Of het proportioneel is wordt bekeken of de gemaakte inbreuk in redelijke verhouding staat tot het gestreefde doel. Bij subsidiariteit wordt gekeken of er ook een andere maatregel kan worden ingezet, die minder zwaar is. Bij dit arrest heeft het Hof geoordeeld dat niet wordt voldaan aan de noodzakelijkheidstoets. Er was sprake van een maatregel die onevenredig bezwaarlijk is. Betrokkene mocht 24 jaar lang het land niet verlaten, terwijl het om een periode van vijf jaar ging, nadat het arbeidscontract was beëindigd. Toen betrokkene naar zijn zieke vader wilde gaan in Duitsland was een privéreden. Het gestreefde doel, namelijk de bescherming van de nationale veiligheid van Rusland, stond daarbij niet in verhouding. Rusland had daar rekening mee moeten houden.

Tot op heden is de intrekking van het paspoort nog niet voor beoordeling voorgelegd aan het Hof. Mocht het Hof zich over een eventuele zaak over het intrekken van het paspoort uitspreken, dan zullen zij bovenstaande voorwaarden toetsen.

§3.4 Artikel 23 Paspoortwet

In de Paspoortwet zijn de artikelen 18 tot en met 24 Ppw genoemd waardoor het paspoort kan komen te vervallen. Voor dit onderzoek is artikel 23 Ppw van belang teneinde het weigeren of intrekken van het Nederlands paspoort van Nederlandse jihadisten.¹³⁸ Artikel 23 Ppw luidt als volgt: *‘Weigering of vervallenverklaring kan geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden.’*

Op verzoek van de ‘Minister die het aangaat’¹³⁹ kan het paspoort komen te vervallen of worden geweigerd, zodat wordt voorkomen of in ieder geval wordt bemoeilijkt dat iemand reist naar het Midden-Oosten, om zich daar aan te sluiten bij een gewapende strijdgroep.

Volgens artikel 23 Ppw moet sprake zijn van een ‘gegrond vermoeden’ dat iemand handelingen zal verrichten in het buitenland die een gevaar kunnen vormen voor de *veiligheid en*

¹³⁷ EHRM 13 november 2003, 66485/01 (Napijalo/ Kroatië).

¹³⁸ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, 243, p. 2.

¹³⁹ Het gaat daarbij om de Minister van VenJ als degene die bedoeld is in dit artikel.

andere gewichtige belangen van het Koninkrijk (1). De ratio hiervoor is gelegen in de bescherming van de staat tegen handelingen die de veiligheid en andere met de veiligheid samenhangende belangen in gevaar brengen.¹⁴⁰ Indien de staat het vermoeden heeft dat betrokkene dergelijke handelingen zal verrichten, zal de staat moeten proberen diegene te beletten naar het betrokken land te vertrekken.¹⁴¹

Of er moet sprake zijn van een ‘gegrond vermoeden’ dat betrokkene *een bedreiging vormt voor meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden* (2). Hiermee wordt Nederland beschermd tegen internationale afkeuring en isolering van de samenleving, doordat wordt voorkomen dat in het buitenland handelingen worden verricht die gericht zijn tegen de veiligheid van het Koninkrijk, dan wel van met het Koninkrijk bevriende mogendheden.¹⁴² De achterliggende gedachte hierbij is dat argumenten van buitenlandsbeleid en het onderhoud van buitenlandse betrekkingen vereisen dat een staat tracht te voorkomen dat zijn onderdanen de veiligheid van bevriende mogendheden in gevaar brengen.¹⁴³ Syrië is bijvoorbeeld niet één van de landen van het Koninkrijk, dan wel een bevriende mogendheid van het Koninkrijk. Deze grond zal dan ook buiten beschouwing gelaten worden bij het vervallen verklaren van een paspoort van een vermeende jihadganger.¹⁴⁴

Allereerst dient uitgelegd te worden wat er met een ‘gegrond vermoeden’ wordt bedoeld. Hiermee wordt bedoeld dat er concrete aanwijzingen aanwezig moeten zijn waaruit blijkt dat de betrokkene handelingen in het buitenland zal verrichten, waardoor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk, dan wel van de bevriende mogendheden van het Koninkrijk in gevaar worden gebracht.¹⁴⁵ In de praktijk zullen de concrete aanwijzingen afkomstig zijn van bijvoorbeeld de AIVD, politie, veiligheidshuis en justitie.¹⁴⁶ Kortom, er moeten aanwijzingen van zijn dat betrokkene naar het buitenland zal vertrekken om daar aansluiting te zoeken bij een terroristische organisatie. Er moet gedacht worden aan aanwijzingen zoals uitingen van de betrokkene, reisvoorbereiding en relevante veranderingen in het gedrag of de sociale omgeving van betrokkene.¹⁴⁷ Aansluitend hierop kan gedacht worden aan een Hengelose student, die naar Syrië is afgereisd.¹⁴⁸ Zowel de gemeente als de politie was al getipt dat deze vrouw al enige tijd bezig was met geradicaliseerde uitlatingen te tonen. Zo droeg ze ineens hoofddoeken en toonde ze extremistisch geradicaliseerd gedrag. Dit deed ze door te prediken tegen haar medestudenten.¹⁴⁹ Maar deze aanwijzingen bleken niet concreet genoeg te zijn waaruit afgeleid zou kunnen worden dat zij zich wilde aansluiten bij een terroristische organisatie in het buitenland.

Voorts dient voldaan te zijn aan de grond ‘veiligheid en andere gewichtige belangen’. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het gaat om het vermoeden dat ‘staatsgevaarlijke, terroristische en andere subversieve activiteiten worden verricht die gericht zijn tegen (een of meerdere landen van) het Koninkrijk.’¹⁵⁰ Indien bijvoorbeeld een terroristische aanslag wordt gepleegd in een winkelcentrum in Syrië, kan de vraag worden gesteld in hoeverre dit kan worden gezien als een daad die gericht is tegen de Nederlandse overheid. Er kunnen dus vraagtekens worden gezet bij het causaal verband tussen een aanslag in Syrië en de vraag of die een bedreiging vormt voor de veiligheid van Nederland.

¹⁴⁰ *Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), 3, p. 45.*

¹⁴¹ *Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), 3, p. 45-46.*

¹⁴² De Jong & Stolk 2010, p. 2.

¹⁴³ *Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), 3, p. 45-46.*

¹⁴⁴ Staring e.a. 2014, p. 704.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), 3, p. 46; Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), 10, p. 23.*

¹⁴⁶ Staring e.a. 2014, p. 704.

¹⁴⁷ *Stb.* 2014/ 585, p. 24.

¹⁴⁸ Colijn, *Telegraaf* 12 maart 2015.

¹⁴⁹ Colijn, *Telegraaf* 12 maart 2015.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), 3, p. 45, 86.*

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat van artikel 23 Ppw slechts zelden en in uiterste situaties gebruik wordt gemaakt. De achterliggende gedachte hierbij is dat de betrokkene dan weet dat de veiligheidsdiensten hem in de gaten hebben. Dit is vanuit een adequaat veiligheidsbeleid niet effectief, omdat iemand die een gevaar is voor het Koninkrijk op het juiste moment moet worden aangehouden.¹⁵¹ Er is één uitspraak, voor zover ik weet, bekend over de toepassing van artikel 23 Ppw.¹⁵² In het geding was dat het paspoort van betrokkene is geweigerd op grond van artikel 55 Verdrag van Wenen en artikel 23 Ppw. Betrokkene beschikt zowel de Colombiaanse als de Nederlandse nationaliteit. Bij uitspraak in Colombia is betrokkene (eiser) veroordeeld voor een gevangenisstraf voor de duur van 20 jaar en een geldboete van 2,5 miljoen euro. Vanwege gezondheidsredenen bevond de betrokkene zich niet in detentie, maar in zijn huis in Colombia. Hij was daarbij vrij om zijn woning te verlaten en te reizen. De gemeente in Nederland heeft de afgifte van het paspoort geweigerd, omdat de betrokkene zich zal onttrekken aan de Colombiaanse rechtsmacht. De rechtbank heeft geoordeeld dat dit een inmenging is in de binnenlandse aangelegenheden van Colombia in de zin van artikel 55 lid 1 Verdrag van Wenen.¹⁵³ Een dergelijke inmenging is naar oordeel van de rechtbank niet in overeenstemming met de strekking van artikel 23 Ppw. Er kan namelijk niet worden gesproken over een bedreiging van veiligheid als bedoeld in onderhavig artikel. Het besluit is vernietigd, omdat er geen sprake was van een bedreiging van de veiligheid van het Koninkrijk als bedoeld in artikel 23 Ppw.¹⁵⁴

§3.5 Rechtsbescherming

Om de rechtsbeschermingspositie van betrokkene te bepalen dient eerst de wettelijke procedure van het vervallen of weigeren van het paspoort onder de loep te worden genomen.¹⁵⁵ De minister die het aangaat, in dit geval de Minister van VenJ, kan een verzoek tot weigering of vervallenverklaring van het paspoort indienen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninklijke relaties (hierna: Minister van BZK) gelet op artikel 25 lid 1 Ppw. In de praktijk wordt dit gedaan door de NCTV namens de Minister van VenJ.¹⁵⁶ Bij gegronde vermoedens dat iemand in het buitenland handelingen zal verrichten die een bedreiging vormen voor Nederland, zoals het aansluiten aan Al-Qaida gerelateerde strijdgroepen, wordt betreffende persoon eerst door de Minister van VenJ gesignaleerd.¹⁵⁷ Hierna wordt betrokkene door Minister van BZK op grond van artikel 25 lid 3 Ppw opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen (hierna: RPS).¹⁵⁸ Hierbij toetst de Minister van BZK marginaal of aan de voorwaarden van artikel 23 Ppw wordt voldaan.¹⁵⁹ De vermelding van personalia in het RPS is geen besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), omdat betreffende handeling niet gericht is op enig rechtsgevolg. Nu het geen besluit is in de zin van de Awb, kan de betrokkene niet tegen de registratie in RPS in rechte opkomen.

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 393 (R 1343), 3, p. 46.

¹⁵² Rb. Den Haag 8 december 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BO9842.

¹⁵³ *Trb.* 1965, 40.

¹⁵⁴ Rb. Den Haag 8 december 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BO9842.

¹⁵⁵ Het ministerie van BZK heeft alle gemeenten geïnformeerd over de procedure die gevolgd dient te worden bij de opname van personen in het Register Paspoortsignaleringen en de procedure van weigeren of vervallen verklaren van paspoorten op grond van de signalering (Bijlage 1: Voortgangsrapportage Actieprogramma Aanpak Jihadisme van Aanbiedingsbrief rapport voortgang Actieprogramma jihadisme', *Rijksoverheid* 7 april 2015, www.rijksoverheid.nl, p. 4 van bijlage 1 'Voortgangsrapportage [...] Jihadisme').

¹⁵⁶ 'Procedure paspoort weigeren/vervallen verklaren', *Rijksdienst voor Identiteitsgegevens* 20 oktober 2014, www.rijksdienstvooridentiteitsgegevens.nl (zoek op *Procedure paspoort weigeren*).

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754, 251, p. 6.

¹⁵⁸ Het RPS is een systeem waarin personen worden geregistreerd, van wie een paspoort kan worden geweigerd of waarvan een paspoort kan worden vervallen verklaard (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015, p. 1).

¹⁵⁹ *Stb.* 2014/ 585, p. 24.

De Minister van BZK zal vervolgens de signalering van betrokkene doorgeven aan de autoriteiten die bevoegd zijn het paspoort in te trekken dan wel in te houden.¹⁶⁰ Verder deelt de Minister van BZK aan de bevoegde autoriteiten, die belast zijn met de grensbewaking mee, dat zij bevoegd zijn om het paspoort in te houden.¹⁶¹ Bij een controle door de politie of Koninklijke Marechaussee kan het paspoort dus worden ingenomen.¹⁶² Let op: het innemen van een paspoort is niet hetzelfde als het intrekken van een paspoort bij besluit van de burgemeester op grond van artikel 23 Ppw. Indien een paspoort wordt ingenomen door een van de bevoegde autoriteiten, kan betrokkene geen bezwaar maken tegen het innemen van zijn of haar paspoort. Het innemen van een paspoort is namelijk geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.

Daarentegen is op grond van artikel 40 lid 1 juncto 44 lid 1 Ppw de burgemeester de bevoegde instantie die tot intrekking of weigering van het paspoort kan overgaan. Gelet op artikel 53 Ppw dient de bevoegde autoriteit, die het paspoort heeft ingenomen, het paspoort onverwijld te sturen naar de betreffende burgemeester. Op het moment dat de burgemeester het paspoort feitelijk in handen heeft, zal hij de aanvraag in behandeling nemen. Als de burgemeester een aanvraag in behandeling neemt over het al dan niet inhouden van een reisdocument, dient de burgemeester altijd vooraf aan de Minister van BZK te verzoeken of er nog sprake is van een registratie in de RPS.¹⁶³ De burgemeester toetst vervolgens marginaal of nog wordt voldaan aan de gronden van artikel 23 Ppw.¹⁶⁴ Indien deze gronden nog bestaan dient de burgemeester betrokkene, gelet op artikel 44 lid 4 Ppw, mee te delen dat het voornemen bestaat het paspoort binnen uiterlijk vier weken vervallen te verklaren, dan wel de afgifte van een nieuw paspoort te weigeren. In dat voornemen staat dat de houder van het paspoort acht weken de tijd heeft om een overleg te verzoeken aan de instantie die het verzoek tot signalering in de RPS heeft gedaan.¹⁶⁵ Dus het verzoek wordt gericht aan de NCTV en de Minister van VenJ.¹⁶⁶ Als een verzoek tot overeenstemming wordt gedaan, wordt de termijn opgeschort naar acht weken. Gelet op artikel 44 lid 4 Ppw kan op verschillende manieren tot een overeenstemming worden gekomen. Het aangevraagde reisdocument kan alsnog worden verleend, of het paspoort wordt teruggegeven voor een beperkte geldigheidsduur, of het paspoort wordt teruggegeven met een territoriale beperking.¹⁶⁷ Volgens de beleidsadviseur van Openbare Orde en Veiligheid van gemeente Zoetermeer, kan een dergelijke territoriale beperking opgelegd worden, waardoor betrokkene naar bepaalde gebieden niet mag uitreizen. Dit heeft gemeente Zoetermeer tot nu toe nog niet gedaan.

Als er tot een overeenstemming is gekomen of er is geen gebruik gemaakt van de overlegmogelijkheid, kan de burgemeester het paspoort binnen vier weken laten vervallen en eventueel een aanvraag voor een nieuw reisdocument weigeren. De burgemeester dient hiervoor een belangenafweging te maken.¹⁶⁸ Hij moet zich namelijk ervan overtuigen of de gronden tot vervallenverklaring ten aanzien van betrokkene nog bestaan, alvorens hij overgaat tot weigering of

¹⁶⁰ Artikel 25 lid 3 en lid 4 Ppw.

¹⁶¹ Artikel 25 lid 4 Ppw.

¹⁶² *Stb.* 2014/ 585, p. 24; Artikel 55 Ppw.

¹⁶³ Artikel 58 lid 1 Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (vanaf 27 maart 2015 van kracht)

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 3, p. 48-49.

¹⁶⁵ Artikel 44 lid 4 Ppw.

¹⁶⁶ 'Procedure paspoort weigeren/vervallen verklaren', *Rijksdienst voor Identiteitsgegevens* 20 oktober 2014, www.rijksdienstvooridentiteitsgegevens.nl (zoek op *Procedure paspoort weigeren*).

¹⁶⁷ Voorbeeld ten aanzien van territoriale beperking: Een Nederlandse jihadist heeft een ernstig zieke vader, die woonachtig is in New York. Hij kan zijn vader echter niet opzoeken, omdat er een voornemen bestaat teneinde zijn paspoort vervallen te verklaren op grond van artikel 23 Ppw. Tevens is zijn paspoort ingehouden. Betrokkene heeft vervolgens een verzoek ingediend bij de Minister van VenJ om tot een overeenstemming te komen. Wanneer de minister rekening houdt met de privéomstandigheden van betrokkene, kan hij wellicht het paspoort teruggeven met een territoriale beperking. Hierdoor kan betrokkene alleen naar New York uitreizen om daar zijn vader te bezoeken.

¹⁶⁸ *Stb.* 2014/ 585, p. 24.

vervallenverklaring.¹⁶⁹ Het is belangrijk dat de burgemeester daarbij zijn eigen belangenafweging maakt en deze ook kan beargumenteren.¹⁷⁰ Een besluit dient namelijk altijd te berusten op een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 3:46 juncto 3:47 Awb.

Indien de burgemeester van oordeel is dat de houder van het paspoort door de beslissing tot weigering of vervallenverklaring onevenredig zou worden benadeeld, zal van deze beslissing op grond van artikel 45 lid 2 Ppw worden afgezien. Gemeente Den Haag geeft aan dat het om situaties gaat, waardoor betrokkene zo onevenredig wordt benadeeld dat het niet meer proportioneel is om over te gaan tot het vervallen verklaren van het paspoort. Bijvoorbeeld betrokkene is ernstig ziek en kan hiervoor alleen in New York worden geopereerd, want anders komt hij te overlijden. Dit dient wel onderbouwd te worden met bijvoorbeeld een medische verklaring van de behandelend arts. De burgemeester zal dan een belangenafweging doen en daarbij bekijken welk belang zwaarder weegt. In gegeven voorbeeld zal volgens gemeente Den Haag waarschijnlijk niet worden overgegaan tot vervallenverklaring van het paspoort. Een territoriale beperking aan het paspoort kan natuurlijk ook in deze situatie worden opgelegd.

Nadat de burgemeester bij besluit het paspoort vervallen heeft verklaard in de zin van artikel 23 Ppw jo. artikel 1:3 Awb staat een bezwaar- en beroepsprocedure voor betrokkene open.¹⁷¹ Hierna kan eventueel hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) op grond van artikel 37 Wet op de RvS.

De procedure van de vervallenverklaring van het paspoort, die hierboven is besproken, wordt bevestigd door gemeente Den Haag.¹⁷² Dus de procedure zoals die in de wet is omschreven wordt ook in de praktijk nagekomen.

§3.6 Juridische gevolgen voor betrokkene ingeval intrekking paspoort

In deze paragraaf wordt ingegaan op de juridische gevolgen die betrekking hebben op betrokkene van wie het paspoort vervallen is verklaard op grond van artikel 23 Ppw. De intrekking van het paspoort belemmert het recht op vrijheid van beweging. Betrokkene kan immers niet meer uitreizen naar een risicogebied om daar deel te nemen aan de gewapende strijd. De vervallenverklaring van een paspoort heeft pas effect indien betrokkene zich buiten de EU bevindt. Hij verliest zijn recht op uitreis buiten de EU, omdat de persoon in kwestie op dat moment geen geldig reisdocument meer heeft, gelet op artikel 1 sub o jo. artikel 2 lid 1 sub a Ppw. In het kader van het reisrecht kan betrokkene zich wel vrijelijk verplaatsen binnen de EU, mits degene beschikt over een geldig legitimatiebewijs. Concluderend kent de vervallen verklaring van het paspoort slechts territoriale beperkingen.¹⁷³

In de praktijk kan zich ook een situatie voordoen waarbij de betrokkene twee nationaliteiten heeft en daarmee ook beschikt over twee paspoorten. Bijvoorbeeld betrokkene heeft zowel een Nederlandse als een Turkse nationaliteit. Indien het Nederlandse paspoort wordt ingetrokken, vervalt daarmee niet zijn Turkse paspoort van rechtswege. De vraag of de Nederlandse jihadist met zijn Turkse paspoort nog kan reizen naar andere landen heb ik aan het NCTV per mail gesteld. De NCTV heeft het volgende als antwoord gegeven: *‘Als betrokkene nog een ander geldig paspoort in zijn bezit heeft,*

¹⁶⁹ Artikel 44 lid 2 Ppw.

¹⁷⁰ ‘Procedure paspoort weigeren/vervallen verklaren’, *Rijksdienst voor Identiteitsgegevens* 20 oktober 2014, www.rijksdienstvooridentiteitsgegevens.nl (zoek op *Procedure paspoort weigeren*).

¹⁷¹ Artikel 7:1 en 8:1 Awb.

¹⁷² Zie bijlage 3.

¹⁷³ *Kamerstukken II* 2013/14, 25 764, 72, p.1.

kan dat paspoort nog steeds gebruikt worden om te reizen. Het is echter wel mogelijk dat hier vreemdelingrechtelijke regels op van toepassing zijn, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een visum’.

§3.7 De intrekking van het paspoort in de praktijk

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen die uit de interviews voortvloeien besproken. Het doel van de interviews was het verkrijgen van informatie over de intrekking van het paspoort in de praktijk en onduidelijkheden over de Paspoortwet. De gemeenten Den Haag, Zoetermeer en Huizen zijn voor dit onderzoek geïnterviewd. Opmerking daarbij verdient dat gemeente Den Haag de enige gemeente was, die bereid was om bijna alle gestelde vragen te beantwoorden. Gemeente Zoetermeer en gemeente Huizen hebben mij wel kort telefonisch te woord gestaan.¹⁷⁴ Andere gemeenten zoals Utrecht, Veghel, Amsterdam, Arnhem en Rotterdam waren niet bereid de vragen te beantwoorden. Dit kwam voornamelijk, omdat daarvoor geen behoefte was en sommige van hen nog geen paspoort vervallen hebben verklaard. Tijdens de interviews is ook geprobeerd een verband te leggen tussen de intrekking van het paspoort en wat voor een mogelijk effect de maatregel zou kunnen hebben op islamitische radicalisering. Dit is helaas niet gelukt, omdat vaak de expertise op het gebied van mogelijke oorzaken over islamitische radicalisering in een gemeente ontbreekt. Er werd namelijk aangegeven dat dergelijke vragen over radicalisering niet beantwoord kunnen worden. Dit wordt ook bij gemeente Den Haag bevestigd in een brief van de gemeenteraad.¹⁷⁵

Uit het interview met gemeente Den Haag¹⁷⁶ komt naar voren dat de procedure over de intrekking van het paspoort zoals die in de wet is omschreven, ook in de praktijk wordt nagekomen. Ook vereist de wet dat de burgemeester een eigen belangenafweging maakt over het al dan niet vervallen verklaren van het paspoort. De burgemeester moet zich namelijk ervan overtuigen dat de gronden voor de intrekking van het paspoort bestaan, alvorens wordt overgegaan tot de intrekking van het paspoort. Wanneer dit niet het geval is kan het in strijd zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel conform artikel 3:2 Awb. Uit de interviews met gemeente Den Haag en Huizen lijkt naar voren te komen dat een dergelijke eigen afweging niet zozeer in de praktijk wordt gedaan. Na het verzoek van de Minister van VenJ wordt in principe al verondersteld dat de burgemeester overgaat tot intrekking van het paspoort. Gemeente Huizen geeft hierbij aan dat de intrekking van het paspoort ‘slechts een formele procedure is’. Daarbij wordt het verzoek van de Minister van VenJ ‘in principe ingewilligd en daarmee vervalt het paspoort’. Dat lijkt ook te stroken met een uitspraak van een woordvoerder van het Ministerie van VenJ dat ‘de burgemeester mag er ‘blind’ vanuit gaan dat een verzoek van de minister om een paspoort in te nemen ‘gevalideerd’ is’.¹⁷⁷ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) heeft ook bevestigd dat de ‘burgemeester erop mag vertrouwen dat de minister een goede afweging heeft gemaakt, waardoor hij deze afweging niet zelf meer hoeft te maken’.¹⁷⁸ Dit lijkt niet in overeenstemming te zijn met de wet. De burgemeester moet namelijk het verzoek van de burgemeester toetsen en dit lijkt in de praktijk niet het geval te zijn.

§3.8 Intrekking van het paspoort - de General Strain Theory of Terrorism

In deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre de juridische gevolgen van de bestuurlijke maatregel, te weten de intrekking van het paspoort, zich verhoudt tot de General Strain Theory of Terrorism. Specifiek wordt bekeken of de maatregel een versterkende effect heeft op islamitische radicalisering.

¹⁷⁴ Vanwege het korte gesprek is ervoor gekozen om geen enquêtetranscriptie op te stellen voor de gemeenten Huizen en Zoetermeer. Wat telefonisch is besproken, is reeds in deze paragraaf beschreven.

¹⁷⁵ Burgemeester en wethouders, ‘Hoofdlijnenbrief preventie polarisatie, radicalisering en jihadisme 2015-2019’, Den Haag 12 november 2014 (zoek op *Hoofdlijnenbrief preventie polarisatie*), p. 6.

¹⁷⁶ Zie bijlage 3.

¹⁷⁷ Kouwenhoven, NRC 24 oktober 2014.

¹⁷⁸ Kouwenhoven, NRC 24 oktober 2014.

Het doel van de intrekking van het paspoort is volgens het Actieprogramma het voorkomen of bemoeilijken van uitreis.¹⁷⁹ De intrekking van het paspoort belemmert, namelijk de vrijheid van beweging op grond van artikel 2 4^{de} protocol EVRM. Het effect daarvan is dat betrokkene buiten de EU niet kan uitreizen. Gelet op de Gelegenheidstheorie van Felson & Clarke, wordt hierdoor de gelegenheid, te weten het afreizen naar het Midden-Oosten om daar deel te nemen aan een terroristische organisatie belemmerd.¹⁸⁰ Wellicht kunnen de personen, van wie het paspoort is ingetrokken, tot inzicht komen en daardoor de reis naar het Midden-Oosten niet meer willen voortzetten.

Aangenomen kan worden dat personen die intenties hebben gehad om uit te reizen strain voelen. Men is over bepaalde zaken niet tevreden, waardoor het afreizen naar het Midden-Oosten om daar deel te nemen aan een jihadistisch terroristische organisatie als een oplossing kan worden gezien voor de persoonlijke frustraties. De intrekking van het paspoort gelet op de eerste strain,¹⁸¹ die omvangrijk is, maakt een inbreuk op de waarden en doelen van wie het paspoort is ingetrokken. Het doel was namelijk om uit te reizen naar een bepaald risicogebied, maar dit werd door de overheid belemmerd. Omdat de intrekking ook als discriminerend en stigmatiserend kan worden ervaren, leidt dit tot de tweede strain die als onrechtvaardig wordt ervaren. De intrekking van het paspoort is een maatregel van de overheid, waardoor de overheid de schuld zal krijgen voor de verhoogde frustraties, zie derde strain. Negatieve emoties die zijn verergerd, kunnen ervoor zorgen dat de woede of haat tegen een dergelijk land zoals Nederland kan toenemen. Individuen zullen het gevoel krijgen dat ze in de gaten worden gehouden door de Nederlandse overheid, waardoor de kloof tussen de staat en de individuen wordt vergroot. Dit heeft weer als gevolg dat de jihadistische ideologie kan worden verhard. De geradicaliseerde moslims van wie het paspoort is ingetrokken, kunnen ook denken dat zij op dat moment niks meer hebben te verliezen. Hierdoor kan islamitische radicalisering bij de persoon in kwestie worden versterkt. Concluderend kan de intrekking van het paspoort gelet op de General Strain Theory of Terrorism islamitische radicalisering versterken.

§3.9 Conclusies

Tot op heden is nog geen zaak betreffende de intrekking van het paspoort ter beoordeling voorgelegd aan het Hof. Indien dit gebeurt worden bij de beoordeling van onderhavige kwestie, de eisen van artikel 2 4^{de} protocol lid 3 en 4 EVRM doorlopen. Wanneer het paspoort op basis van concrete aanwijzingen door de burgemeester wordt ingetrokken ondervindt betrokkene uiteraard juridische gevolgen. De vervallenverklaring van het paspoort kent slechts territoriale beperkingen. Betrokkene kan niet zonder zijn paspoort naar landen uitreizen buiten de EU, tenzij diegene twee nationaliteiten bezit en daarmee twee paspoorten heeft. Met zijn tweede paspoort kan betrokkene namelijk alsnog uitreizen naar een bepaald land.

Verder blijkt dat een eigen belangenafweging van de burgemeester niet zozeer in de praktijk wordt gedaan. Dit lijkt niet in overeenstemming te zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel.

De intrekking van het paspoort heeft enerzijds als effect dat betrokkene vanuit de gelegenheidstheorie, minder de gelegenheid heeft om uit te reizen naar het Midden-Oosten om daar al dan niet terroristische misdrijven te plegen. Anderzijds kan de intrekking van het paspoort islamitische radicalisering, bij de persoon in kwestie, versterken. Omdat negatieve emoties en onbegrip kunnen worden versterkt.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p. 3.

¹⁸⁰ Kolthoff 2011, p. 145-146.

¹⁸¹ Zie bijlage 2 of zie paragraaf 2.3.2 a.

4. Intrekking en verlies van het Nederlanderschap

§4.1 Inleiding

Het verlies van het Nederlanderschap is een méér vergaande maatregel dan de intrekking van het Nederlands paspoort. Betrokkene bezit immers niet (meer) de Nederlandse nationaliteit. Maar wat betekent nationaliteit eigenlijk? Volgens De Groot wordt bij 'nationaliteit' een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de etnische nationaliteit en anderzijds het juridische begrip nationaliteit.

Nationaliteit in de zin van etnische nationaliteit wil zeggen dat 'een persoon etnisch tot een bepaald volk behoort, zonder dat dit volk met een bepaalde staat hoeft te worden geïdentificeerd'.¹⁸² Het is een sociologisch en etnologisch begrip, waaraan geen rechtsgevolgen gebonden zijn. Vaak gaat het om een minderheid die in één of meer staten leeft, denk hierbij aan Joden.¹⁸³

Nationaliteit in juridische zin wil zeggen dat er wél rechtsgevolgen aan de nationaliteit verbonden zijn.¹⁸⁴ Volgens artikel 15 Universele Verdrag van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM) heeft 'een ieder het recht op een nationaliteit'. Dit recht kan op grond van artikel 15 lid 2 UVRM niet willekeurig worden ontnomen. Vanzelfsprekend is het begrip nationaliteit in juridische zin in dit hoofdstuk van belang. De nationaliteit geeft de band tussen een individu en het 'volk' weer. Hiermee wordt bedoeld dat een persoon een zo relevante band heeft met een staat, waardoor hij tot het personenbestand van de staat mag worden gerekend.¹⁸⁵

In dit hoofdstuk wordt bekeken of de intrekking van het Nederlanderschap een versterkende werking heeft op islamitische radicalisering, gelet op de General Strain Theory of Terrorism. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het huidige wettelijke kader betreffende de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap. Voor een duidelijke opbouw van dit hoofdstuk is het gewenst om ook in te gaan op de verlening en verkrijging van het Nederlanderschap. Daarna zal uitvoerig aandacht worden besteed aan de huidige intrekkingsgronden van het Nederlanderschap. De wetgever heeft in het huidige juridische kader ook intrekkingsgronden van het Nederlanderschap opgenomen met betrekking tot het plegen van terroristische misdrijven. Wanneer het Nederlanderschap wordt ingetrokken, heeft dit ook juridische gevolgen voor betrokkene. Dit wordt besproken in paragraaf 4.3. In paragraaf 4.4 wordt de intrekking van het Nederlanderschap vanuit de General Strain Theory of Terrorism bekeken. Tot besluit komen in paragraaf 4.5 de conclusies.

§4.2 Verkrijging, verlening, de intrekking en verlies van het Nederlanderschap

§4.2.1 De verkrijging en verlening van het Nederlanderschap

Het uitgangspunt bij de vaststelling van iemands nationaliteit geschiedt aan de hand van het nationaliteitsbeginsel. Met dit beginsel wordt iemands nationaliteit vastgesteld aan de hand van het recht van het land, waarvan de betrokkene stelt de nationaliteit te bezitten.¹⁸⁶ Daarbij heeft de Hoge Raad (hierna: HR) bepaald dat het Nederlanderschap uitsluitend wordt verkregen op grond van de RWN of internationale verdragen.¹⁸⁷

Artikel 2 GW bepaalt wie Nederlander is. Om de Nederlandse nationaliteit te bezitten, dient aansluiting gezocht te worden bij de RWN, besluit verkrijging en verlies van het Nederlanderschap (hierna: BVVN) en in het verlengde daarvan de Regeling verkrijging en verlies Nederlanderschap (hierna: RVVN) en de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 (hierna: de Handleiding). Deze wetten regelen wanneer een vreemdeling het Nederlanderschap verkrijgt en hoe hij dit ook kan

¹⁸² De Groot 2003, p. 9.

¹⁸³ De Groot & Tratnik 2010, p. 3.

¹⁸⁴ De Groot & Tratnik 2010, p. 3.

¹⁸⁵ De Groot 2003, p. 9.

¹⁸⁶ Pellis 2013, p. 91-92.

¹⁸⁷ HR 16 september 1994, NJ 1995, 563.

verliezen.¹⁸⁸ In de Handleiding wordt uitgelegd hoe de RWN toegepast dient te worden. Dat gezegd hebbende kan het Nederlanderschap via drie verschillende wegen worden verkregen. Deze worden hieronder besproken.

Verkrijging van rechtswege

Indien het Nederlanderschap van rechtswege wordt verkregen hoeft niemand daarvoor iets te doen. Dit is namelijk een rechtsgevolg bij de geboorte.¹⁸⁹ In Nederland zijn er twee verschillende gronden te onderscheiden teneinde het Nederlanderschap van rechtswege te verkrijgen, te weten:

1. de gronden, die bewerkstelligen dat de Nederlandse nationaliteit van rechtswege wordt verworven op het moment van geboorte, zie hiervoor artikel 3 RWN; en
2. de gronden, die ervoor zorgen dat de Nederlandse nationaliteit op een later moment door bepaalde rechtsfeiten automatisch wordt verkregen, zie hiervoor artikel 4 en 5 RWN.¹⁹⁰

Ten aanzien van de eerste grond verkrijgt het kind bij geboorte de Nederlandse nationaliteit van rechtswege op grond van artikel 3 lid 1 RWN. In Nederland is het bloedbeginsel (*ius sanguini*) van toepassing. Het bloedbeginsel houdt in dat de nationaliteit van (een van) de ouders beslissend is voor de nationaliteit van het kind.¹⁹¹ Gelet op artikel 3 lid 1 RWN verkrijgt het kind van rechtswege de Nederlandse nationaliteit (*ius sanguinis a matre et a patre*), als diens vader of moeder op het moment van zijn geboorte Nederlander is.¹⁹² Ook kan een vondeling op Nederlands bodem op grond van artikel 3 lid 2 RWN Nederlander worden.

Met betrekking tot de tweede grond voor het van rechtswege verkrijgen van het Nederlanderschap, dient aansluiting gezocht te worden bij artikel 4 en 5 RWN. Met behulp van artikel 4 RWN kan een minderjarige vreemdeling Nederlander worden, indien het kind wordt erkend of bij wettiging. Een minderjarige vreemdeling kan bijvoorbeeld Nederlander worden, indien hij na zijn geboorte en voor de leeftijd van zeven jaar door een Nederlander wordt erkend.¹⁹³ Conform artikel 5 RWN wordt een kind ook Nederlander door middel van adoptie. De voorwaarden voor adoptie in het Koninkrijk der Nederlanden is vastgelegd in titel 12 boek het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Adoptie van een minderjarig kind door een Nederlander kan ook plaatsvinden in het buitenland. Hiervoor zijn de artikelen artikel 5a en 5b RWN van toepassing.

Verkrijging door optie

Indien niet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van het Nederlanderschap van rechtswege wordt voldaan, kan de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit wellicht door middel van optie worden verkregen.¹⁹⁴ Volgens de IND is dit een eenvoudige en snelle manier om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen.¹⁹⁵ Om in aanmerking te komen voor optie, dient de optant in bijna alle gevallen in bezit te zijn van een geldige verblijfsvergunning.¹⁹⁶ Bij verkrijging door optie legt de optant een schriftelijke verklaring af, waarbij de persoon zich opteert voor het Nederlanderschap.¹⁹⁷ In artikel 6 lid 1 sub a tot en met sub o RWN worden categorieën opgenomen voor diegenen die zich kunnen opteren voor

¹⁸⁸ Een vreemdeling in het nationaliteitsrecht is een persoon die niet de Nederlandse nationaliteit beschikt. Dit kan een persoon zijn die alleen een vreemde nationaliteit bezit, maar ook een persoon die in het geheel geen nationaliteit bezit (Zie artikel 1 lid 1 sub e RWN).

¹⁸⁹ Lodder 2014, p. 163.

¹⁹⁰ De Groot 2003, p. 187.

¹⁹¹ Lodder 2014, p. 162.

¹⁹² De Groot 2003, p. 187.

¹⁹³ Artikel 4 lid 2 RWN.

¹⁹⁴ Lodder 2014, p. 163.

¹⁹⁵ Immigratie- en Naturalisatiedienst 2015a, p. 5.

¹⁹⁶ Immigratie- en Naturalisatiedienst 2015a, p. 5.

¹⁹⁷ Pellis 2013, p. 92.

de Nederlandse nationaliteit. Bijvoorbeeld sub a gaat in op *meerderjarigen*¹⁹⁸ die hier in het Koninkrijk zijn geboren en daar ook het hoofdverblijf hebben. Conform sub b geldt dit optierecht ook voor staatlozen¹⁹⁹ die in het Koninkrijk zijn geboren. Zo zijn er nog andere voorbeelden te noemen.

Bij de ontvangst van het schriftelijke verzoek wordt aan betrokkene gevraagd, zich bereid te verklaren om een verklaring van verbondenheid af te leggen bij de verkrijging van het Nederlandschap.²⁰⁰ Sinds 1 maart 2009 dienen optanten en naturalisandi, die zestien jaar en ouder zijn, als onderdeel van het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit verplicht een verklaring van verbondenheid af te leggen.²⁰¹ De verklaring van verbondenheid is een essentiële voorwaarde voor het verkrijgen van het Nederlandschap. Hierin verklaart betrokkene dat de wetten van het Koninkrijk der Nederlanden ook voor hem of haar gelden.²⁰²

Uit artikel 6 lid 4 RWN blijkt dat er minimale eisen betreffende aanvaardbaar gedrag worden gesteld aan de optant.²⁰³ De bevestiging van het Nederlandschap wordt geweigerd, indien uit feiten en omstandigheden blijkt dat een ernstig vermoeden bestaat dat betrokkene een gevaar oplevert voor de openbare orde, goede zeden of veiligheid van het Koninkrijk. Zodanig gevaar kan worden afgeleid uit strafrechtelijke veroordelingen. Dit hoeft enerzijds niet te betekenen dat betrokkene een gevaar voor de openbare orde oplevert en anderzijds kan betrokkene ook een gevaar voor de openbare orde opleveren zonder dat sprake is van een onherroepelijke veroordeling.²⁰⁴

Binnen een termijn van dertien weken na ontvangst van de verklaring neemt de burgemeester een beslissing.²⁰⁵ Gesteund door de overgelegde stukken (denk hierbij aan geboorteakte, huwelijksakte en dergelijke) beoordeelt de burgemeester of de optant aan de gestelde voorwaarden voldoet.²⁰⁶ Wanneer het antwoord positief luidt, wordt schriftelijk de verlening van het Nederlandschap bevestigd.

Verlening door naturalisatie

Middels een verzoek tot naturalisatie op grond van de artikelen 7 en 8 RWN kan betrokkene ook Nederlander worden. Om Nederlander te worden door naturalisatie, geldt het volgende als hoofdregel: het Nederlandschap wordt via naturalisatie verleend, indien betrokkene aan alle voorwaarden voldoet. Het gaat daarbij om de volgende voorwaarden:

- a. verzoeker is meerderjarig;
- b. er bestaan geen verdenkingen tegen zijn verblijf voor onbepaalde tijd;
- c. de verzoeker moet ten minste vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan het verzoek toelating en hoofdverblijf hebben in Nederland;
- d. de verzoeker is voldoende ingeburgerd in de Nederlandse samenleving (denk aan kennis van de Nederlandse taal, staatsinrichting, geldende maatstaven in de maatschappij); en

¹⁹⁸ Een meerderjarige is een persoon die achttien jaar of ouder is of eerder is gehuwd of eerder een geregistreerd partnerschap is aangegaan ten tijde van het indienen van het verzoek tot naturalisatie (Artikel 1 onderdeel b RWN).

¹⁹⁹ In de Rijkswet wordt onder staatloze het volgende verstaan: 'een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd' (Artikel 1 lid 1 aanhef onder e RWN).

²⁰⁰ Gelauff 2015a, p. 5.

²⁰¹ Artikel 6 lid 2 en lid 8 RWN; *Stb.* 2008, 270.

²⁰² 'Verklaring van verbondenheid', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl (zoek op *verklaring van verbondenheid*); Deze verklaring hoeft in het kader van artikel 60a lid 5 en lid 6 BVVN niet te worden afgelegd, indien optant niet in staat is zijn eigen wil te verklaren of deze niet kan uiten.

²⁰³ Deze eisen gelden ook voor de naturalisatie.

²⁰⁴ Gelauff 2015a, p. 6.

²⁰⁵ Artikel 2 sub a Besluit verkrijging en verlies Nederlandschap.

²⁰⁶ Artikel 6 lid 3 RWN.

- e. de verzoeker is bereid ter verkrijging van het Nederlanderschap een verklaring van verbondenheid af te leggen.²⁰⁷

Gelet op sub a dient het verzoek altijd door een meerderjarige gedaan worden. Dat wil zeggen dat een verzoek van een minderjarige nimmer wordt ingewilligd.²⁰⁸ Wanneer betrokkene krachtens de regels van het vreemdelingenrecht een verblijf voor onbepaalde tijd geniet, bestaan in beginsel geen bedenkingen, gelet op sub b.²⁰⁹ Met het begrip 'toelating' in sub c wordt de verzoeker bedoeld, die een rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 aanhef onder a tot en met e en I Vreemdelingenwet (hierna: Vw). Zo gelden in beginsel geen bedenkingen bij een verzoeker die een onbepaalde verblijfsvergunning heeft voor asiel of regulier, als bedoeld in artikel 20 en 33 Vw. De wetgever heeft het begrip 'toelating' in sub c toegevoegd, omdat de wetgever wil voorkomen dat een vreemdeling rechten opbouwt in een periode waarin hij geen recht heeft gehad om in Nederland te verblijven.²¹⁰ Met het begrip 'hoofdverblijf' ook in sub c wordt enige garantie verschaft dat een bepaalde mate van inburgering tot stand is gekomen en dat de verzoeker ook daadwerkelijk in Nederland wil verblijven. Met behulp van de gegevens uit de gemeentelijke voorziening van de basisregistratie personen (hierna: BRP) wordt het hoofdverblijf van betrokkene in Nederland achterhaald.²¹¹ Ook dient de verzoeker gelet op sub d te voldoen aan de inburgeringseis. Dit wordt verder uitgewerkt in het Besluit Naturalisatietoets (hierna: BNT). In artikel 2 lid 1 BNT wordt artikel 8 lid 1 sub d RWN als volgt uitgelegd: *'indien hij beschikt over een zodanige mate van kennis van de taal alsmede van de staatsinrichting en maatschappij, dat hij zelfstandig in de samenleving van Nederland, [...] kan functioneren.'*²¹²

Aan de hand van een naturalisatietoets wordt de mate van kennis van de taal, staatsinrichting en maatschappij vastgesteld.²¹³ In sommige gevallen hoeft de verzoeker de naturalisatietoets niet te doen; deze uitzonderingen zijn te vinden in artikel 3 van het BNT. Daarnaast moeten de verzoekers tot naturalisatie verplicht een inburgeringsexamen afleggen op grond van de Wet inburgering. De uitzonderingsgevallen die voor de naturalisatietoets gelden, zijn ook van toepassing op dit inburgeringsexamen.

Van bovenstaande kan worden afgeweken, mits sprake is van een uitzonderlijke situatie.²¹⁴ Hierbij kan worden gedacht aan humanitaire redenen of omstandigheden waarbij het staatsbelang prevaleert boven de handhaving van de wettelijke voorwaarden van naturalisatie.²¹⁵ Hiervoor heeft de wetgever de zogenaamde hardheidsclausule conform artikel 10 RWN in het leven geroepen. Voor een bijzondere procedure zoals bedoeld in artikel 10 RWN is een advies van de Raad van State (hierna: RvS) noodzakelijk.²¹⁶

²⁰⁷ Artikel 8 lid 1 RWN; Lodder 2014, p. 165- 166.

²⁰⁸ De Groot 2003, p. 264.

²⁰⁹ Artikel 8 lid 1 sub b RWN.

²¹⁰ Artikel 8 lid 1 sub c van de Handleiding.

²¹¹ Artikel 8 lid 1 sub c van de Handleiding.

²¹² Van verzoeker wordt verwacht dat hij een eenvoudig gesprek in de Nederlandse taal kan voeren. Ook het lezen en schrijven van eenvoudige zaken is noodzakelijk. Verzoeker dient tevens aan te tonen dat hij in de samenleving van Nederland kan functioneren. Het gaat daarbij om een zekere mate van deelname aan de Nederlandse samenleving, zoals het leggen van contacten met andere Nederlanders (Gelauff 2015b, p.3). Heeft betrokkene uitsluitend omgang met andere vreemdelingen, dan kan niet worden gesproken van een zekere mate van deelname aan de Nederlandse samenleving (De Groot 2003, p. 273).

²¹³ Artikel 2 lid 2 en lid 3 BNT.

²¹⁴ Het is in ieder geval niet de bedoeling dat op grote schaal gebruik wordt gemaakt van artikel 10 RWN. Het uitgangspunt is immers dat slechts in zeer bijzondere gevallen afgeweken wordt van de vereisten voor naturalisatie. Volgens artikel 10 van de Handleiding zijn er ook geen eenduidige criteria, die een beroep op artikel 10 RWN zal honoreren.

²¹⁵ Artikel 8 van de Handleiding.

²¹⁶ Lodder 2014, p. 169.

De indiening van het verzoek tot naturalisatie wordt formeel gedaan aan de burgemeester van de gemeente waar betrokkene woont.²¹⁷ De burgemeester stelt een advies op en stuurt dat samen met het verzoek tot naturalisatie en een kopie van het inburgeringsexamen naar de IND. De IND zal uiteindelijk de beslissing nemen of verzoeker al dan niet de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. Als het verzoek wordt ingewilligd, nodigt de burgemeester de betrokkene uit voor een zogenaamde naturalisatieceremonie. Tijdens deze ceremonie legt betrokkene de verklaring van verbondenheid af, als bedoeld in sub c.²¹⁸ Ten slotte geschiedt de verlening van de Nederlandse nationaliteit bij Koninklijk Besluit.²¹⁹

§4.2.2 Intrekking en verlies van het Nederlanderschap

In deze paragraaf wordt ingegaan op het huidige juridische kader met betrekking tot de intrekking van het Nederlanderschap. De artikelen die van toepassing kunnen zijn op de Nederlandse jihadististen die terroristisch geweld plegen, worden uitvoerig besproken. Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (hierna: EVN) heeft de nationale wetgeving, te weten de RWN, de mogelijkheid gegeven om het verlies van het Nederlanderschap in bepaalde gevallen te regelen. Het Nederlanderschap kan conform het EVN worden ingetrokken, indien betrokkene:

- vrijwillig een andere nationaliteit aanneemt;²²⁰
- valse informatie verschaft of heeft nagelaten informatie te verschaffen die relevant was voor het verkrijgen van de nationaliteit;²²¹
- zich vrijwillig aansluit bij een vreemde krijgsmacht;²²² of
- zich zodanig gedraagt dat de essentiële belangen van de staat ernstig worden geschaad.²²³

De intrekking van het Nederlanderschap zal niet plaatsvinden, indien staatloosheid daarvan het gevolg is. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de strekking en inhoud van internationale verdragen, namelijk het EVN en het Verdrag van New York tot beperking der Staatloosheid (hierna: Verdrag beperking der Staatloosheid).²²⁴ Artikel 7 lid 1 en lid 3 EVN bepaalt dat staatloosheid niet het gevolg mag zijn van de intrekking van het Nederlanderschap, tenzij betrokkene de nationaliteit heeft verkregen door middel van een valse verklaring of bedrog. Het voorgaande wordt ook bevestigd in artikel 14 lid 6 RWN jo. artikel 8 lid 2 van het Verdrag beperking der Staatloosheid. Een aantal van de intrekkingsgronden van de RWN worden hieronder besproken.

a. Artikel 14 Rijkswet op het Nederlanderschap (de intrekking)

In artikel 14 RWN worden intrekkingsgronden genoemd die een discretionaire bevoegdheid toekent aan de Minister van VenJ teneinde het Nederlanderschap bij besluit in te trekken. Dit artikel is van toepassing op zowel de meerderjarigen als de minderjarigen. Daarbij maakt het voor de intrekking niet uit op welke wijze het Nederlanderschap is verkregen. Hieronder wordt de inhoud en strekking van artikel 14 lid 1 en 2 RWN besproken.

Artikel 14 lid 1 Rijkswet op het Nederlanderschap

Op grond van artikel 14 lid 1 RWN kan de Minister van VenJ het Nederlanderschap intrekken, indien 'zij berust op een door de betrokken persoon gegeven valse verklaring of bedrog, dan wel het verzwijgen van enig relevant feit voor de verlening van het Nederlanderschap'. Deze bepaling is

²¹⁷ Lodder 2014, p. 167.

²¹⁸ Immigratie- en Naturalisatiedienst 2015a, p. 3.

²¹⁹ Artikel 7 lid 1 RWN.

²²⁰ Artikel 7 lid 1 sub a EVN.

²²¹ Artikel 7 lid 1 sub b EVN.

²²² Artikel 7 lid 1 sub c EVN.

²²³ Artikel 7 lid 1 sub d EVN; Er zijn nog andere voorwaarden in het EVN vastgesteld. Deze zijn niet opgenomen in dit hoofdstuk, omdat deze niet relevant waren voor het onderzoeksonderwerp.

²²⁴ *Trb.* 1998, 10; *Trb.* 1967, 124.

toegestaan op grond van internationale wetgeving, namelijk artikel 7 lid 1 sub b EVN. Artikel 14 lid 1 RWN gaat in op situaties waarin iemand het Nederlanderschap door naturalisatie of bevestiging van een optieverklaring heeft verworven op basis van fraudeleuze handelingen.²²⁵ Frauduleuze handelingen zijn gepleegd als onjuiste informatie is verstrekt of relevante informatie voor de verlening en verkrijging van het Nederlanderschap is verzwegen. De betrokkene weet of redelijkerwijs moest vermoeden dat het van belang kon zijn voor de beoordeling van de optieverklaring of het verzoek tot naturalisatie.²²⁶ Het is daarbij niet relevant wie de onjuiste of verzwegen gegevens heeft aangevoerd. Het gaat erom dat de fraude aan de betrokkene kan worden toegerekend.²²⁷ Het uitgangspunt is dat tot intrekking wordt overgaan, tenzij na de afweging van de belangen blijkt dat het niet opportuun is of disproportioneel.²²⁸ Aan de hand van de volgende afwegingen wordt een proportionaliteitstoets gedaan:

- de aard en ernst van het bedrog, de valse verklaring of de verzwijging;
- de eventuele staatloosheid na intrekking;
- de tijdsduur die sinds de verlening is verlopen en
- overige relevante feiten, zoals een bijzondere omstandigheid.²²⁹ Gedacht kan worden aan grove overheidsfouten die tot de onterechte verlening van het Nederlanderschap heeft geleid.²³⁰

Een voorbeeld van de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 1 RWN gaat over een man uit Egypte, die ten onrechte het Nederlanderschap via naturalisatie op grond van artikel 8 lid 1 aanhef onder d RWN heeft verkregen.²³¹ Op het moment van het indienen van zijn naturalisatieverzoek heeft betrokkene verzwegen dat hij bigaam was gehuwd in Egypte. De RvS heeft bepaald dat de Nederlandse openbare orde zich verzet tegen het voortbestaan of aangaan van een polygaam huwelijk van een vreemdeling op het moment dat het Nederlanderschap is verkregen. Het rechtsbeginsel van monogamie is gecodificeerd in artikel 1:33 en 1:69 BW en een afwijking daarvan is tevens strafbaar gesteld in artikel 237 Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Betrokkene voldoet dus niet aan de gestelde voorwaarde van naturalisatie, te weten de inburgeringseis in de zin van artikel 8 sub d RWN. Het Nederlanderschap van betrokkene werd op grond van artikel 14 lid 1 RWN ingetrokken.

Alleen bij artikel 14 lid 1 RWN mag de minister het Nederlanderschap intrekken, ook al kan staatloosheid daarvan het gevolg zijn. Deze uitzondering is gecodificeerd in artikel 7 lid 1 en lid 3 EVN jo. artikel 8 lid 2 van het Verdrag beperking der Staatloosheid jo. artikel 14 lid 6 RWN. Bovendien zal intrekking van het Nederlanderschap in ieder geval niet plaatsvinden, indien een termijn van twaalf jaren is verstreken nadat het Nederlanderschap is verleend of verkregen.²³²

Voor de intrekking van het Nederlanderschap geldt een speciale rechtsbeschermingsprocedure. Deze procedure is beschreven in artikel 66 tot en met 69 BVVN. Als de Minister van VenJ het voornemen heeft om het Nederlanderschap in te trekken, dient hij dit voornemen schriftelijk mede te delen aan

²²⁵ De Groot 2009, p. 1.

²²⁶ Artikel 14 paragraaf 2 van de Handleiding.

²²⁷ Gelauff 2008a, p. 1.

²²⁸ Gelauff 2008a, p. 1.

²²⁹ ABRvS. 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9947; Artikel 14 paragraaf 2.3 van de Handleiding.

²³⁰ Gelauff 2008a, p. 1.

²³¹ ABRvS. 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:374.

²³² Voor personen die veroordeeld zijn voor een misdrijf als bedoeld in de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van Rome inzake Internationale Strafhof geldt geen verjaringstermijn. Het gaat daarbij om misdrijven zoals genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven (*Trb.* 2000, 120; Artikel 14 lid 1 RWN).

de rechtstreeks betrokken personen.²³³ Daarna biedt de procedure aan de rechtstreeks betrokken personen de mogelijkheid om bedenkingen in te brengen. Hierdoor kan de Minister een proportionaliteitstoets doen, door de pro- en contra-argumenten tegen elkaar af te wegen.²³⁴ Hierna dient de minister binnen een termijn van zestien weken een besluit te nemen over het al dan niet intrekken van het Nederlanderschap.²³⁵ Het intrekkingbesluit van het Nederlanderschap is een beschikking conform artikel 1:3 lid 2 BW. Tegen het besluit van de Minister van VenJ staat een bezwaarprocedure open.²³⁶ Wanneer het bezwaarschrift ongegrond verklaard wordt verklaard, dan staat beroep bij de rechtbank, sector Bestuursrecht open.²³⁷ Hierna staat eventueel hoger beroep bij de ABRvS open. Tot besluit werkt het verlies van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 1 met terugwerkende kracht.²³⁸ Hiermee komt tot uitdrukking dat het Nederlanderschap nimmer heeft bestaan.

Artikel 14 lid 2 Rijkswet op het Nederlanderschap

Een andere intrekkinggrond is artikel 14 lid 2 RWN. Hierbij kan de Minister van VenJ het Nederlanderschap intrekken wanneer betrokkene veroordeeld is voor een misdrijf, waarbij ernstige schade is toegebracht aan de essentiële belangen van het Koninkrijk. Dit is toelaatbaar geacht op grond van artikel 7 lid 1 sub d EVN. Artikel 14 lid 2 RWN is op zijn beurt weer gebaseerd op artikel 8 lid 3 onder a ii van het Verdrag beperking der Staatloosheid.²³⁹ Volgens de memorie van toelichting schaaft betrokkene de essentiële belangen van het Koninkrijk, indien hij onherroepelijk veroordeeld is voor de misdrijven die genoemd zijn in artikel 14 lid 2 RWN.²⁴⁰ Het moet wel gaan om handelingen die gericht zijn op de essentiële belangen van de staat. Een misdrijf van algemeen karakter, hoe ernstig ook, levert geen grond op voor het ontnemen van iemands nationaliteit. Bovendien is bepalend dat het staatsbestel wordt geschaad.²⁴¹ De Handleiding voegt daarbij toe dat het om een misdrijf gaat dat 'tegen de staat en zijn instituties is gericht en een ernstig gewelddadig of vijandelijk element bevat'.²⁴² Artikel 14 lid 2 RWN is momenteel het belangrijkste artikel dat van toepassing kan zijn voor de intrekking van het Nederlanderschap van jihadisten die terroristische misdrijven in Nederland of in het buitenland hebben gepleegd.²⁴³

Ook blijkt uit de memorie van toelichting dat de intrekking van het Nederlanderschap een ordemaatregel is van de Minister van VenJ, waarvoor een zelfstandige beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden vooraf dient plaats te vinden. De Minister van VenJ is degene die beoordeelt of de schending van de essentiële belangen van het Koninkrijk dermate ernstig is, dat intrekking van het Nederlanderschap hiervan het gevolg dient te zijn.²⁴⁴

Ten aanzien van artikel 14 lid 2 sub a RWN kan de Minister van VenJ voor een misdrijf als bedoeld in titels I tot en met IV van het tweede boek van Sr, waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, het Nederlanderschap intrekken. Denk hierbij aan misdrijven tegen de veiligheid van de staat, tegen de Koninklijke waardigheid en dergelijke.²⁴⁵ Het gaat daarbij in ieder geval om misdrijven

²³³ Artikel 66 lid 1 BVVN.

²³⁴ Art 14 paragraaf 4.3 van de Handleiding.

²³⁵ Artikel 69 BVVN.

²³⁶ Artikel 7:1 Awb.

²³⁷ Artikel 8:1 Awb.

²³⁸ Indien het Nederlanderschap voor 1 april 2003 is verleend of verkregen, werkt de intrekking terug tot die datum; *Stb.* 2000, 618.

²³⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 813 (R1873), 3, p. 7.

²⁴⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 813 (R1873), 3, p. 8.

²⁴¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 813 (R1873), 3, p. 7.

²⁴² Artikel 14 lid 2 paragraaf 2 van de Handleiding.

²⁴³ Op grond van artikel 5 Sr kunnen Nederlanders die buiten Nederland een misdrijf hebben gepleegd ook in Nederland worden vervolgd (actief nationaliteitsbeginsel).

²⁴⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 813 (R1873), 3, p. 8.

²⁴⁵ Voor meer voorbeelden zie in titel 1 en titel II van Boek 2 Sr.

die gericht zijn tegen de essentiële belangen van de staat.²⁴⁶ Alle artikelen die in sub a zijn genoemd, strekken tot de bescherming van belangen van de Nederlandse staat en zijn staatsinrichting.²⁴⁷ Volgens de Handleiding zal bovenstaande artikel in de praktijk naar verwachting niet veel toegepast worden.²⁴⁸

Voorbeeld 1: Artikel 14 lid 2 sub a RWN

Een jihadist die zowel de Marokkaanse als de Nederlandse nationaliteit bezit heeft een aanslag gepleegd op het leven van minister-president Rutte. Hij wordt op grond van artikel 215 Sr onherroepelijk veroordeeld. Het Nederlanderschap kan op grond van artikel 14 lid 1 sub a RWN worden ingetrokken, tenzij staatloosheid daarvan het gevolg is. In dit geval heeft betrokkene twee nationaliteiten, waardoor intrekking van het Nederlanderschap in theorie mogelijk is.

Gelet op artikel 14 lid 2 sub b RWN kan de Minister van VenJ ook het Nederlanderschap intrekken van iemand die onherroepelijk veroordeeld is voor een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 Sr of 205 Sr. In artikel 83 Sr worden de misdrijven limitatief opgesomd die zijn verricht met een ‘terroristisch oogmerk’.²⁴⁹ Zo wordt in artikel 83a Sr een definitie gegeven van een terroristisch oogmerk en deze luidt: ‘Het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.’²⁵⁰

Voorbeeld 2: Artikel 14 lid 2 sub b RWN

Een minderjarige naturaliseert met zijn Turkse moeder mee. Hierdoor bezit hij zowel de Nederlandse als de Turkse nationaliteit. Op negentienjarige leeftijd pleegt hij een moord met een terroristisch oogmerk op grond van artikel 282 jo. artikel 83a Sr. Hiervoor wordt hij onherroepelijk veroordeeld. Op grond van artikel 14 lid 2 sub b RWN kan zijn Nederlanderschap worden ingetrokken, mits staatloosheid niet daarvan het gevolg is.

Ook wordt in artikel 14 lid 2 sub b RWN verwezen naar artikel 205 Sr. Dit artikel strekt zich uit tot personen die andere personen voor een vreemde krijgsmacht of gewapende strijd werven. Indien de gewapende strijd zich tegen het Koninkrijk richt, wordt dit volgens de Handleiding beschouwd als een gedraging die een schending vormt van de essentiële belangen van de staat.²⁵¹

Voorbeeld 3: Artikel 14 lid 2 sub b RWN

Een man bezit zowel de Nederlandse als de Syrische nationaliteit. Hij maakt zich schuldig aan het werven van jongeren voor het deelnemen aan de IS teneinde deel te nemen aan de jihad in Syrië. Hij wordt hiervoor onherroepelijk veroordeeld op grond van artikel 205 Sr. Gelet op artikel 14 lid 2 sub b RWN kan zijn Nederlanderschap worden ingetrokken, tenzij staatloosheid daarvan het gevolg is. De Minister van VenJ dient wel aan te tonen dat de gewapende strijd zich richt tegen de Nederlandse Staat.

Wanneer het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 2 RWN wordt ingetrokken, is de intrekking niet met terugwerkende kracht tot het moment van de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap. Dit betekent dat het verlies van het Nederlanderschap intreedt op de datum van het besluit tot intrekking.²⁵² Dit was zoals al gesteld niet het geval, indien het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 1 RWN werd ingetrokken. Voor het verlies van het Nederlanderschap gelden ook de rechtsbeschermingsregels van artikel 66 tot en met 69 van het BVVN.²⁵³ Volgens artikel 14 lid 3 RWN kunnen personen die het Nederlanderschap hebben verloren op grond van artikel 14 lid 2 RWN in beginsel het Nederlanderschap niet herkrijgen. In bijzondere gevallen kan hiervan worden

²⁴⁶ Artikel 14 paragraaf 1 van de Handleiding.

²⁴⁷ Artikel 14 lid 2 paragraaf 2.1.1 van de Handleiding.

²⁴⁸ Idem.

²⁴⁹ Artikel 14 paragraaf 2.1.2.1 van de Handleiding.

²⁵⁰ Artikel 83a Sr.

²⁵¹ Artikel 14 paragraaf 2.1.2.2 van de Handleiding.

²⁵² Het uitgangspunt van de RWN is dat het verlies van het Nederlanderschap geen terugwerkende kracht heeft. Dit is gecodificeerd in artikel 2 lid 1 RWN.

²⁵³ Dit is dezelfde rechtsbeschermingsprocedure als bedoeld in artikel 14 lid 1 RWN.

afgeweken, mits een periode van minimaal vijf jaar is verstreken na het besluit van de minister tot intrekking van het Nederlanderschap.²⁵⁴

b. Artikel 15 Rijkswet op het Nederlanderschap (het verlies)

Het Nederlanderschap kan ook worden ontnomen op grond van artikel 15 RWN. Dit artikel is van toepassing op meerderjarigen. Anders dan bij artikel 14 RWN vervalt het Nederlanderschap op grond van artikel 15 RWN van rechtswege, tenzij staatloosheid daarvan het gevolg is. Het Nederlanderschap kan bijvoorbeeld van rechtswege verloren gaan op grond van artikel 15 lid 1 sub a RWN, indien betrokkene vrijwillig een andere nationaliteit aanneemt. Of betrokkene heeft niet al het mogelijke gedaan om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen. Dit kan ook leiden tot het van rechtswege verliezen van het Nederlanderschap.²⁵⁵ Voor het verlies van het Nederlanderschap van rechtswege lijkt vooraf geen noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets plaats te vinden.

Ten aanzien van artikel 15 lid 1 sub e RWN kan het Nederlanderschap verloren gaan, indien 'een persoon vrijwillig in een vreemde krijgsmacht treedt van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk, dan wel tegen een bondgenoot waarvan het Koninkrijk lid is'. Deze bepaling is toegestaan op grond van internationale wetgeving, namelijk artikel 7 lid 1 sub c EVN. Ten eerste moet sprake zijn van een 'vreemde krijgsmacht van een staat'. Volgens de Handleiding is hiervan sprake, indien diegene in dienst is in een leger van een vreemde mogendheid van de staat.²⁵⁶ Er wordt in ieder geval niet gesproken over een deelname aan een vreemde krijgsmacht als het gaat om 'groeperingen als legertjes van opstandelingen, guerrillagroepen of anderszins paramilitaire groepen'.²⁵⁷ Volgens het NCTV worden de IS, Jahbat al-Nusra, Al-Qaida en dergelijke groepen als terroristische groeperingen gekenmerkt. Dit betekent dat een deelname aan de IS geen verliesgrond oplevert ten aanzien van artikel 15 lid 1 sub e RWN. Dus op dit moment kan een Nederlandse IS-strijder niet zijn Nederlandse identiteit van rechtswege verliezen, tenzij Nederland de IS erkent als een staat en aan de overige voorwaarden wordt voldaan.

Voor het verlies van het Nederlanderschap van rechtswege, dient de indiensttreding ook vrijwillig te zijn.²⁵⁸ Hierbij is het doorslaggevend dat de specifieke wilsoord van betrokkene gericht is op de dienstneming in een vreemde krijgsmacht. Als een *bipatride*²⁵⁹ Nederlander gehoor geeft aan een oproep voor militaire dienstplicht van een vreemde staat, is er geen sprake van vrijwillige dienstverlening.²⁶⁰

Bovendien moet sprake zijn van gevechtshandelingen die gericht zijn tegen het Koninkrijk, dan wel een bondgenoot waarvan het Koninkrijk lid is.²⁶¹ De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie of de West-Europese Unie zijn voorbeelden van wat onder een bondgenoot van het Koninkrijk wordt verstaan.²⁶²

Tegen het verlies van het Nederlanderschap op grond van artikel 15 lid 1 sub e RWN staat geen bezwaar- en beroepsprocedure open, zoals die is beschreven in de Awb. Betrokkene kan op grond

²⁵⁴ Dit gebeurt echter in uitzonderlijke situaties, want als het Nederlanderschap wordt ontnomen wordt geacht dat de band tussen betrokkene en het Koninkrijk definitief is verbroken (Artikel 14 lid 2 paragraaf 1.2 van de Handleiding).

²⁵⁵ Artikel 15 lid 1 sub d RWN.

²⁵⁶ Artikel 15 lid 1 sub e van de Handleiding.

²⁵⁷ Artikel 15 lid 1 sub e van de Handleiding.

²⁵⁸ De Groot 2015, p. 2.

²⁵⁹ Een Nederlander met meerdere nationaliteiten.

²⁶⁰ Artikel 15 lid 1 sub e van de Handleiding.

²⁶¹ Hiervoor is het niet noodzakelijk dat betrokkene zelf gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk (De Groot 2010, p. 1).

²⁶² Gelauff 2008b, p. 4.

van artikel 17 RWN het geschil voorleggen aan de rechter. De rechter zal bepalen of de verliesgrond al dan niet van toepassing is geweest op de intrekking van het Nederlanderschap.²⁶³

§4.3 Juridische gevolgen voor betrokkene ingeval ontneming Nederlanderschap

De ontneming van iemands nationaliteit kan worden aangemerkt als een zware maatregel. Het heeft namelijk vergaande consequenties. De intrekking van het Nederlanderschap maakt een inbreuk op het recht op vrijheid van beweging,²⁶⁴ verblijfsrecht,²⁶⁵ kiesrecht²⁶⁶ en recht op een privé, familie- en gezinsleven (family life).²⁶⁷ Inbreuken op grondrechten zijn gerechtvaardigd, indien deze noodzakelijk en proportioneel zijn. Het kiesrecht daarentegen kan alleen worden beperkt door de rechter op grond van artikel 54 lid 2 GW.

Indien het Nederlanderschap wordt ingetrokken, bezit de betrokkene niet meer de Nederlandse nationaliteit. Dat wil zeggen dat de band tussen de persoon en Nederland niet langer meer bestaat.²⁶⁸ De rechten en plichten die een Nederlander heeft zullen niet meer van toepassing zijn. Denk hierbij aan grondrechten die in de Grondwet zijn gecodificeerd.

Een Nederlander, die tevens EU-burger is, kan onbeperkt in Nederland verblijven en genieten van met name zijn of haar reisrecht binnen de EU in de zin van artikel 20 jo. artikel 21 VWEU. Wanneer het Nederlanderschap verloren gaat, kan dit leiden tot het verlies van het EU-Burgerschap.²⁶⁹ Het hof heeft in het arrest van Rottmann/Bayern bepaald dat de lidstaten die de bevoegdheid inzake nationaliteit uitoefenen het EU-recht moeten eerbiedigen.²⁷⁰ In gegeven zaak was de vraag of artikel 17 VWEU (oud) in de weg staat inzake het verlies van een nationaliteit van een lidstaat, waardoor betrokkene de rechten verliest die verbonden zijn aan het EU-burgerschap.²⁷¹ Betrokkene had de Oostenrijkse nationaliteit, maar verloor deze door de verlening van de Duitse nationaliteit middels naturalisatie. De verzoeker heeft echter verzwegen aan de bevoegde instantie dat tegen hem een gerechtelijk onderzoek liep. Kortom heeft betrokkene relevante feiten verzwegen die relevant waren voor zijn naturalisatie. Uiteindelijk is bij beschikking bepaald dat de naturalisatie van betrokkene met terugwerkende kracht wordt ingetrokken. De betrokkene bezit hierdoor niet meer de Duitse én de Oostenrijkse nationaliteit. Het gevolg daarvan is dat de rechten die verbonden zijn aan het EU-burgerschap niet meer van toepassing zijn voor betrokkene. Hij is immers geen EU-burger meer. Het Hof heeft daarbij een aantal criteria geformuleerd ten aanzien van het verlies van de nationaliteit van een land dat lid is van de EU. Het Hof heeft bepaald dat een evenredigheidstoets gedaan moet worden, waarbij rekening wordt gehouden met het bezit van het EU-burgerschap en de daaraan verbonden rechten. Er wordt daarbij in het kader van de rechten die elke burger van de Unie geniet, gekeken naar de eventuele gevolgen van dit besluit voor betrokkene, dan wel voor zijn gezinsleden. Ook wordt gekeken of de intrekking van, in casu, de Duitse nationaliteit in verhouding staat tot de ernst van de door hem gepleegde inbreuk. Tot slot wordt ook rekening gehouden met de mogelijkheid voor betrokkene om zijn vroegere nationaliteit te herkrijgen.²⁷²

²⁶³ Welke rechtsbescherming betrokkene geniet op grond van artikel 15 lid 1 sub e RWN was voor mij moeilijk te herleiden uit de wet en de Handleiding. Deze vraag heb ik daarom voorgelegd aan het Ministerie van VenJ. Deze brief is opgenomen in bijlage 4.

²⁶⁴ Artikelen 13 UVRM, 2 4^{de} protocol EVRM, 20 en 21 VWEU, 12 lid 4 IVBPR en 2 GW.

²⁶⁵ Artikel 1 Burgerschapsrichtlijn.

²⁶⁶ Artikel 54 GW.

²⁶⁷ Artikel 8 EVRM.

²⁶⁸ De Groot & Tratnik 2010, p. 3.

²⁶⁹ Rb. Den Haag 12 juni 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:7153.

²⁷⁰ HvJ EU, 2 maart 2010, C-135/08 (*Rottmann/Bayern*).

²⁷¹ In het huidige recht betreft het artikel 20 VWEU.

²⁷² HvJ EU, 2 maart 2010, C-135/08 (*Rottmann/Bayern*).

Nadat de Minister van VenJ het besluit heeft genomen om tot intrekking over te gaan, dienen de uitgereikte reisdocumenten te worden ingenomen.²⁷³ Nadat de Minister van BZK in kennis is gesteld van de intrekking van het Nederlanderschap worden de reisdocumenten door hem ingenomen.²⁷⁴ Intrekking van de Nederlandse nationaliteit heeft voor de betrokkene tot gevolg dat zijn paspoort, identiteitskaart en andere Nederlandse reisdocumenten van rechtswege komen te vervallen op grond van artikel 47 lid 1 sub a Ppw. Verder wordt de intrekking van het Nederlanderschap verwerkt in de BRP. Dat betrokkene geen Nederlander meer is, wordt ook doorgegeven aan de politie. Verder worden betrokkenen erop gewezen dat zij hun verblijfsrechtelijke positie bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) moeten regelen.²⁷⁵

Iemand die de Nederlandse nationaliteit niet (meer) bezit wordt in de zin van artikel 1 lid 1 sub e RWN aangeduid als een 'vreemdeling'. De minister kan een vreemdeling, die niet of niet langer rechtmatig in Nederland verblijft, ongewenst verklaren op grond van artikel 67 Vw. Hoogstwaarschijnlijk zal de vreemdeling ongewenst worden verklaard op grond van artikel 67 lid 1 sub c Vw. Sub c gaat in op de vreemdeling, die een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid en hij niet rechtmatig in Nederland verblijft of op grond van unierecht. Een vreemdeling die niet of niet langer rechtmatig in Nederland verblijft, dient Nederland uit eigen beweging te verlaten op grond van artikel 45 lid 1 sub b Vw. Dat wordt ook wel aangeduid als de rechtsplicht om Nederland te verlaten.²⁷⁶ Dit is een uitgangspunt dat genoemd is in artikel 61 lid 1 Vw. Hiervoor dient een zogenoemd terugkeerbesluit te zijn uitgevaardigd.²⁷⁷ Nadat het terugkeerbesluit is uitgevaardigd ontstaat de rechtsplicht voor de vreemdeling om Nederland in beginsel binnen een termijn van vier weken te verlaten.²⁷⁸ De vreemdeling die niet uit eigen beweging vertrekt binnen de voor hem geldende termijn en geen rechtmatig verblijf heeft, kan uitgezet worden. De minister heeft daartoe de bevoegdheid op grond van artikel 63 lid 1 Vw.

§4.4 Intrekking van het Nederlanderschap – de General Strain Theory of Terrorism

In deze paragraaf wordt bekeken of de intrekking van het Nederlanderschap islamitische radicalisering versterkt en daarmee jihadistisch terrorisme, dit vanuit de General Strain Theory of Terrorism.

De ontneming van iemands nationaliteit kan aangemerkt worden als een zware maatregel. Er wordt namelijk een inbreuk gemaakt op de vrijheid van beweging, het verblijfsrecht, het kiesrecht en de privé, familie- en gezinsleven. In het kader van het plegen van terroristisch geweld middels de gewelddadige jihad zal de intrekking van het Nederlanderschap plaatsvinden op grond van artikel 14 lid 2 RWN. Wanneer het Nederlanderschap wordt ingetrokken kan betrokkene in ieder geval niet meer legaal voet zetten op Nederlandse bodem. Ook hier betekent het dat de gelegenheidstheorie van Felson & Clarke van toepassing kan zijn.²⁷⁹ De gelegenheid om wellicht terroristische misdrijven te plegen in Nederland zal worden verminderd.

²⁷³ Artikel 70 lid 2 sub b BVVN.

²⁷⁴ Artikel 70 lid 3 BVVN.

²⁷⁵ Artikel 14 lid 1 paragraaf 5.3 van de Handleiding.

²⁷⁶ Lodder 2014, p. 155.

²⁷⁷ Artikel 6 Richtlijn 2008/115/EG (Europese Terugkeerrichtlijn) jo. artikel 62 lid 1 Vw. Tegen dit terugkeerbesluit staat bezwaar en beroep open. De rechtsplicht van het besluit is weer effectief, nadat afwijzend op het bezwaar of beroep wordt beslist. In afwijking van 6:7 Awb geldt er een bezwaar- en beroepsschrifttermijn van vier weken, gelet op artikel 69 Vw.

²⁷⁸ Artikel 62 lid 1 Vw; Een vreemdeling kan ook de rechtsplicht hebben om onmiddellijk Nederland te verlaten. Dit kan bijvoorbeeld wanneer een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid (Artikel 62 lid 2 sub c Vw).

²⁷⁹ Kolthoff 2011, p. 145-146.

Gelet op de General Strain Theory of Terrorism, kan de maatregel ervoor zorgen dat betrokkene nog meer strain voelt, nu hij geen toegang meer heeft tot Nederland. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een inbreuk op zijn family life, wanneer hij zijn familie in beginsel niet kan zien. Een zware maatregel zoals de intrekking van het Nederlanderschap, kan de relatieve deprivatie van de persoon in kwestie verhogen. Ook bestaat het risico dat verdachten verder radicaliseren, wanneer zij tijd moeten doorbrengen in bijvoorbeeld voorlopige hechtenis. Hierdoor kan de kloof tussen het individu en de staat worden vergroot. Dit heeft weer als gevolg dat de haat tegen een dergelijk land, zoals Nederland, kan toenemen. De negatieve frustraties die worden verhoogd, kunnen worden gezien als strain die als onrechtvaardig wordt beschouwd. Wellicht kan dus de intrekking van het Nederlanderschap de jihadistische ideologie bij jongeren verharderen.

De maatregel kan voor andere potentiële westerse jihadisten, dan wel jihadisten in het buitenland een bevestiging zijn dat Nederland daadwerkelijk een staatsvijand is, waardoor de minderheid, de moslims, zich nog meer afzijdig houdt van de Nederlandse samenleving. De maatregel kan dus leiden tot meer frustraties. Dit verschilt uiteraard per persoon, maar in casu is het niet ondenkbaar dat een dergelijke maatregel tot meer frustraties zal leiden.

Opmerking verdient dat jihadistische groepen zoals IS, barbaars geweld gebruiken. In dat kader kan de Nederlandse overheid met 'geweld' antwoorden door het Nederlanderschap af te nemen. Wel dient hier rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat het ontnemen van het Nederlanderschap islamitische radicalisering bij de persoon in kwestie kan versterken.

§4.5 Conclusies

De doctrine van het verlies van het Nederlanderschap op grond van artikel 15 lid 1 sub e RWN, wanneer een persoon vrijwillig in een vreemde krijgsmacht treedt van een staat die is betrokken bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk is momenteel niet toereikend voor het verliezen van het Nederlanderschap van jihadisten, die hebben deelgenomen aan terroristische groepen, zoals IS en Al-Qaida. Deze terroristische groepen kunnen namelijk niet als een vreemde krijgsmacht worden aangemerkt. Ook lijkt bij het verlies van het Nederlanderschap van rechtswege geen algehele proportionaliteitstoets vooraf plaats te vinden, gelet op artikel 2 4^{de} protocol EVRM.

De intrekking van het Nederlanderschap is een zware maatregel, waarbij een harde en een daadkrachtige toon wordt gehanteerd. De band tussen het individu en het land wordt hiermee verbroken. De rechten die van toepassing zijn op de Nederlandse nationaliteit zullen hierdoor niet meer van toepassing zijn. Het individu wordt niet meer aangeduid als een Nederlander, maar als een vreemdeling. Dit heeft weer tot gevolg dat de vreemdeling door de minister kan worden uitgezet, wanneer de betrokkene geen rechtmatig verblijf heeft en niet binnen een bepaalde termijn is vertrokken. Wanneer het Nederlanderschap verloren gaat, kan hierdoor ook het EU-burgerschap niet meer van toepassing zijn. In dat geval dient conform Europese Rechtspraak (Rottmann/Bayern) een algehele evenredigheids- en proportionaliteitstoets gedaan te worden.

Terroristische groepen zoals IS, JaN en Al-Qaida schuwen geen barbaarse gruwelijkheden die zich momenteel afspelen in het Midden-Oosten. Dit blijkt uit de zoveelste onthoofdingen van onschuldige individuen, die vervolgens schaamteloos op onthoofdingsvideo's worden gepresenteerd aan het wereldwijde publiek. Enerzijds is het aannemelijk dat de overheid nationaliteitsrechtelijke consequenties wil verbinden aan personen die veroordeeld zijn voor het plegen van terroristische misdrijven. Anderzijds dient ook rekening te worden gehouden met een versterkende effect op islamitische radicalisering.

5. Wetsvoorstellen inzake intrekking Nederlanderschap

§5.1 Inleiding

De recente ontwikkelingen in de wereld en in Nederland betreffende jihadistisch terrorisme laten een steeds reëlere dreiging van terroristische aanslagen zien. Momenteel is het dreigingsniveau substantieel.²⁸⁰ Dit betekent dat de kans op een aanslag in Nederland reëel is en dat hierdoor de nationale veiligheid van Nederland in het geding kan komen.²⁸¹ Vanwege de substantiële dreiging die uitgaat van het jihadistisch terrorisme in Nederland is momenteel een politieke discussie op gang gebracht ten aanzien van de huidige jihadisten, terugkeerders, dan wel personen die zich momenteel in het Midden-Oosten bevinden. Deze discussie gaat over de uitbreiding van mogelijke nationaliteitsrechtelijke consequenties voor personen, die momenteel in Nederland en/of buitenland deelnemen aan terroristische groeperingen of hiervoor voorbereidingen treffen. Het gaat daarbij om wetsvoorstel 34016 (R2036) inzake intrekking van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven en het conceptwetsvoorstel. Met behulp van gegeven wetsvoorstellen wordt het makkelijker om bepaalde personen te denationaliseren, omdat de huidige intrekkingsgronden van het Nederlanderschap worden verruimd. In dit hoofdstuk wordt bekeken of de wetsvoorstellen in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving.

Wetsvoorstel 34016 (R2036) en de daarop gebaseerde adviezen worden in paragraaf 5.2 besproken. Op die manier wordt ook het conceptwetsvoorstel besproken in paragraaf 5.3. Aan de hand van de adviezen van verschillende instanties en bepaalde personen wordt bekeken of de wetsvoorstellen conform inter(nationale) wet- en regelgeving zijn.

§5.2 Wetsvoorstel 34016 inzake intrekking Nederlanderschap bij terroristische misdrijven

§5.2.1 De totstandkoming en de hoofdlijnen

Volgens de memorie van toelichting is wetsvoorstel 34 016 (R2036) tot stand gebracht ter aanvulling van de motie van Dijkhoff c.s.²⁸² In deze motie is voorgesteld om een wetsvoorstel in consultatie te laten gaan om de huidige mogelijkheden te verruimen, teneinde het Nederlanderschap in te trekken bij veroordeling voor terroristische misdrijven. De directe aanleiding van voor dit wetsvoorstel heeft te maken met de Nederlandse jihadisten die meevechten in de gewapende strijd in het Midden-Oosten.²⁸³

Met het wetsvoorstel wordt beoogd het denationaliseren van betreffende personen makkelijker te maken, zodat zij niet meer in Nederland kunnen verblijven. Het wetsvoorstel richt zich daarbij op zowel de uitreizende jihadisten, die zich daar aansluiten bij een terroristische groep als degenen die in Nederland jongeren trainen om in ieder geval terroristische misdrijven te plegen.²⁸⁴

De intrekking van het Nederlanderschap zal plaatsvinden wanneer betrokkene onherroepelijk is veroordeeld voor het plegen van activiteiten die de essentiële belangen van het Koninkrijk schaden.²⁸⁵ Deze bepaling is toegestaan op grond van internationale wetgeving, namelijk artikel 7 lid 1 sub d EVN.

Ook bij dit wetsvoorstel mag staatloosheid niet het gevolg zijn van de intrekking van het Nederlanderschap.²⁸⁶ Het wetsvoorstel is volgens de memorie van toelichting noodzakelijk om tot uitdrukking te brengen dat een Nederlander op geen enkele wijze in het buitenland terroristische misdrijven mag plegen of andere personen voorbereiden op het plegen van terroristische misdrijven.²⁸⁷

In het wetsvoorstel worden de volgende twee voorstellen gedaan:

²⁸⁰ Kamerbrief Ministerie van VenJ, 7 april 2015, p. 1.

²⁸¹ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 5.

²⁸² *Kamerstukken II* 2013/14, 34 016 (R2036), 3, p. 2.

²⁸³ *Kamerstukken II* 2013/14, 34 016 (R2036), 3, p. 1; Advies van de Raad voor de Rechtspraak 2013, p. 2.

²⁸⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 34 016 (R2036), 3, p. 2-3.

²⁸⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 34 016 (R2036), 3, p.1.

²⁸⁶ Artikel 7 lid 3 EVN jo. artikel 8 lid 1 Verdrag beperking der Staatloosheid.

²⁸⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 34 016 (R2036), 3, p. 1-2.

1. Allereerst beoogt het wetsvoorstel artikel 14 lid 2 sub RWN te wijzigen door artikel 140a Sr uit te sluiten.²⁸⁸ Artikel 140a Sr zal dan toegevoegd worden in artikel 15 lid 1 RWN. Hiermee komt tot uitdrukking dat het intrekken van het Nederlanderschap geen discretionaire aangelegenheid zal zijn van de Minister van VenJ. Het Nederlanderschap zal daarom van rechtswege komen te vervallen na een onherroepelijke veroordeling volgens artikel 140a Sr.

Artikel 140a Sr strekt zich tot diegene die deelnemen aan een groep met een terroristisch oogmerk.²⁸⁹ Onder deelneming wordt mede verstaan: 'Het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan de organisatie en het werven van gelden of personen ten behoeve van de organisatie.'²⁹⁰ Dit voorstel is tot stand gebracht, omdat de verouderde doctrine 'vreemde krijgsdienst' zoals bedoeld in artikel 15 lid 1 sub e RWN, niet meer voldoet aan de huidige veranderende maatschappelijke opvattingen over de terroristische groeperingen.²⁹¹ In het wetsvoorstel wordt daarom een voorstel gedaan om artikel 15 lid 1 RWN te heroverwegen door artikel 140a toe te voegen. Zo zal een onherroepelijke veroordeling wegens deelname aan een terroristische groep leiden tot het van rechtswege vervallen van het Nederlanderschap.

2. Bovendien beoogt het wetsvoorstel artikel 14 lid 2 sub b RWN te wijzigen door artikel 134a Sr²⁹² toe te voegen als een nieuwe intrekingsgrond.²⁹³ Artikel 14 RWN is zoals reeds gezegd een discretionaire aangelegenheid voor de Minister van VenJ. Het uitgangspunt van het beleid van de regering is echter: 'Ontnemen, tenzij'.²⁹⁴ Artikel 134a Sr is een soort van vangnet bepaling, waarin voorbereidingshandelingen ter voorbereiding van terroristische misdrijven strafbaar worden gesteld.²⁹⁵ Artikel 134a Sr geeft uitvoering aan de strekking van artikel 7 van het Verdrag van Warschau.²⁹⁶

Artikel 134a Sr is van toepassing op diegene die opzettelijk hulp verschaft bij het plegen van terroristische activiteiten of bij de voorbereiding van dergelijke activiteiten. Het bestanddeel 'opzettelijk' is een zware vorm van opzet, namelijk de bedoeling hebben om terroristische misdrijven te plegen. Zoals de essentiële belangen van de maatschappelijke structureren van een land te ontwrichten, gelet op artikel 83a Sr (definitie van terroristisch oogmerk).

Zo beoogt artikel 134a Sr 'alle strafwaardige gedragingen te omvatten die uitdrukking geven aan het begrip training'.²⁹⁷ Zowel diegenen die meewerken (als trainer) als diegenen die deelnemen (als getrainde) is strafbaar gesteld.²⁹⁸ Het kan daarbij gaan om een deelname aan een terroristisch trainingskamp waarbij schiet- of vlieglessen worden gegeven, of diegene die via het internet kennis of vaardigheden verwerft om hiermee een explosief te maken, alles met als doel te gebruiken voor het plegen van een terroristisch misdrijf.²⁹⁹ De juridische eis voor de intrekking van het Nederlanderschap is dat de handelingen de essentiële belangen van de staat schaden, gelet op

²⁸⁸ Artikel 14 lid 2 sub b RWN verwijst naar artikel 83 Sr en artikel 83 lid 3 verwijst op haar beurt weer naar artikel 140a Sr.

²⁸⁹ Met het begrip 'terroristisch oogmerk' dient aansluiting gezocht te worden met de definitie in artikel 83a Sr.

²⁹⁰ Artikel 140 lid 4 Sr.

²⁹¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 29 754, 224, p. 1; *Kamerstukken II* 2012/13, 29754, 225, p. 1.

²⁹² Conform de strekking van artikel 7 van het Verdrag van Warschau heeft artikel 134a Sr betrekking op onder andere het strafbaar stellen van trainingen voor terrorisme. Volgens artikel 7 van Verdrag van Warschau wordt onder 'trainingen voor terrorisme' het volgende verstaan: '*Het geven van instructies voor het vervaardigen of gebruiken van explosieven, vuurwapens of andere wapens of schadelijke stoffen, of voor andere specifieke methoden of technieken, met als doel het plegen van of bijdragen aan het plegen van een terroristisch misdrijf, in de wetenschap dat beoogd wordt de verstrekte vaardigheden daarvoor in te zetten.*'

²⁹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 34 016 (R2036), 3, p.1.

²⁹⁴ *Kamerstukken I* 2014/15, 34 016 (R2036), B, p. 8.

²⁹⁵ Voorbereidingshandelingen als bedoeld in artikel 134a Sr is een vorm van de voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 46 en 96 Sr. Het verschil tussen deze artikelen is gelegen in de accessoriteit. Voor artikel 46 en 96 Sr is vereist dat het strafbaar grondfeit daadwerkelijk tot stand is gekomen, wil sprake zijn van deelneming. Terwijl artikel 134a Sr fungeert als een zelfstandig strafbaar gesteld voorbereidingsdelict (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, 3, p. 4-5; Hof. Den Haag 27 januari 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:83)

²⁹⁶ *Stb.* 2010, 139.

²⁹⁷ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, 8, p. 4-5.

²⁹⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, 3, p. 5.

²⁹⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, 8, p. 4-5.

artikel 7 lid 1 onder d EVN.

Er moet wel sprake zijn van een concreet doel, namelijk het plegen van een terroristisch misdrijf, dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijken van een terroristisch misdrijf. Volgens de wetsgeschiedenis gaat het om 'een persoon met een fascinatie voor terroristisch geweld, die steeds verder radicaliseert, en in het kader daarvan plannen maakt met betrekking tot aanslagen en tegelijkertijd kennis of vaardigheden verwerft die zouden kunnen worden ingezet voor het plegen van een terroristisch misdrijf'.³⁰⁰

Recent geleden heeft het hof in Den Haag in de strafzaak tegen Omar H. geoordeeld dat er voldoende bewijs aanwezig is voor een veroordeling op grond van artikel 134a Sr.³⁰¹ Het hof heeft bewezenverklaard dat Omar H. een 'radicaal-islamitische ideologie aanhing en dat hij zich schaarde achter de jihad'. Verder heeft hij meerdere websites bezocht, waarop informatie werd gedeeld over de verheerlijking van de jihad. Daarnaast hield Omar H. zich bezig met het raadplegen van instructies op het internet om een bom te maken teneinde een terroristisch misdrijf te plegen. Ook heeft hij zowel tegen de politie als op *social media* meerdere malen geuit dat hij intenties heeft om naar Syrië af te reizen om daar deel te nemen aan de gewapende strijd tegen de regering Assad. Hierbij heeft hij tegen de politie gesteld dat hij bereid was om te sterven in de gevechten. Gezien het voorgaande is wettig en overtuigend bewezenverklaard voor voorbereiding in de zin van artikel 134a Sr. Er is tot nu toe maar één zaak, voor zover bekend, die tot een veroordeling van artikel 134a Sr heeft geleid.

§5.2.2 Advies op het wetsvoorstel

Bovenstaand wetsvoorstel is vervolgens in consultatie gebracht. Tijdens deze consultatiefase hebben de Raad voor de Rechtspraak en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken zich uitgelaten over dit wetsvoorstel. De aanbevelingen die zijn gedaan, zijn reeds door de wetgever geïmplementeerd in het huidige wetsvoorstel. Hieronder worden de adviezen besproken.³⁰²

Uit de ingezonden adviezen blijkt een aantal lijnen te bemerken ten aanzien van het eerste voorstel:

- Het wetsvoorstel lijkt in strijd te zijn met de proportionaliteitstoets. Zo heeft artikel 140a Sr betrekking op een deelname aan een terroristische organisatie met een 'breed scala aan gedragingen met verschillende mate van ernst'.³⁰³ Het witwassen van geld voor een terroristische organisatie valt ook onder de reikwijdte van artikel 140a Sr. Daarbij leert de praktijk dat er relatief snel aan de bestanddelen van artikel 140a Sr wordt voldaan. De vraag die hierbij opkomt is, of het van rechtswege vervallen van het Nederlanderschap onder alle gevallen rechtvaardig wordt geacht. De ernst van de gedragingen tijdens 'deelname aan een terroristische organisatie' kan zeer uiteenlopend zijn, terwijl het beoogde gevolg voor een ieder hetzelfde is. Het wetsvoorstel lijkt dus geen ruimte te bieden aan een proportionaliteitstoets ten aanzien van de specifieke omstandigheden van betrokkene. Dit kan in concrete gevallen leiden tot 'disproportionele en/of onrechtvaardige gevolgen'.³⁰⁴ en daarmee in strijd met Europees recht. Volgens het Rottmann/Bayern arrest dient een proportionaliteitsafweging plaats te vinden.³⁰⁵ Uit het wetsvoorstel lijkt bovendien naar voren te komen dat het wetsvoorstel geen rechtsbescherming beoogt, omdat vooraf geen ruimte is voor een individuele belangenafweging.³⁰⁶
- Verder wordt afgevraagd of het van rechtswege verliezen van het Nederlanderschap van een persoon die veroordeeld is voor artikel 140a Sr per definitie van belang is voor de staatsveiligheid van het Koninkrijk. Dit is verder niet gemotiveerd door de minister.

³⁰⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 386, 12, p. 5.

³⁰¹ Hof. Den Haag 27 januari 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:83.

³⁰² Soms geef ik een eigen aanvulling aan een bepaald stuk, dat niet gebaseerd is op een van de ingezonden adviezen.

³⁰³ De Raad voor de Rechtspraak 2013, p. 4.

³⁰⁴ De Raad voor de Rechtspraak 2013, p. 4-5.

³⁰⁵ HvJ EU, 2 maart 2010, C-135/08 (*Rottmann/Bayern*).

³⁰⁶ Advies van Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2013, p. 1-3.

Uit de ingezonden adviezen blijkt een aantal lijnen te bemerken ten aanzien van het tweede voorstel:

- De Adviescommissie van Vreemdelingenzaken ziet geen bezwaren tegen dit voorstel. Zij is van oordeel dat bij voorbereidingshandelingen, in het kader van artikel 134a Sr, sprake kan zijn van het ernstig schaden van essentiële belangen van de staat. Dit is in overeenstemming met de gedachtegang van het schaden van de essentiële belangen bij een veroordeling van artikel 83 Sr.³⁰⁷
- Aan de Minister van VenJ wordt geadviseerd om in het besluit te motiveren dat er daadwerkelijk sprake is van het ernstig schaden van de essentiële belangen van de Nederlandse staat, indien een voorbereidingshandeling zich voordoet. Indien dit bevestigd wordt door de minister, moet een individuele belangenafweging worden gedaan. Hierbij wordt rekening gehouden met het proportionaliteitsbeginsel, gelet op de concrete omstandigheden van het geval.³⁰⁸

Concluderend hebben de aanbevelingen ten aanzien van het eerste voorstel ervoor gezorgd dat de minister het van rechtswege vervallen van het Nederlanderschap bij veroordeling voor een terroristisch misdrijf, als bedoeld in artikel 140a Sr, achterwege heeft gelaten. Ten aanzien van het tweede voorstel heeft de RvS daarover een advies uitgebracht. De RvS ziet echter geen aanleiding om daarop inhoudelijk te reageren. Slechts geeft zij een advies ten aanzien van de formulering van het overgangsrecht.³⁰⁹ Uiteindelijk heeft op 10 maart 2014 een hoofdelijke stemming plaatsgevonden in de Tweede Kamer ten aanzien van het volgende wetsvoorstel:³¹⁰

Artikel 1

In artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van de Rijkswet op het Nederlanderschap wordt na <de artikelen 83> ingevoegd: , 134a.

Artikel 2

Het intrekken van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede lid, onderdeel b, wegens een misdrijf als bedoeld in artikel 134a van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht is niet toegestaan in geval van een veroordeling wegens dit misdrijf, die onherroepelijk is geworden voor het tijdstip van de inwerkingtreding van deze Rijkswet.

Artikel 3

Deze Rijkswet treedt in werking op een bij Koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Bovenstaande wetsvoorstel is met 122 stemmen voor en 23 stemmen tegen aangenomen door de Tweede Kamer.

Momenteel bevindt dit wetsvoorstel zich bij de Eerste Kamer. Op 19 mei 2015 is het voorlopige verslag naar aanleiding van het voorbereidend onderzoek door de Eerste Kamercommissie vastgesteld.³¹¹ Er wordt door de Eerste Kamercommissie gesteld dat het opmerkelijk is dat de RvS een blanco advies heeft opgeleverd. De belangrijke juridische knelpunten ten aanzien van dit wetsvoorstel worden hieronder besproken.

- Allereerst vraagt de Eerste Kamercommissie zich af of ‘alles wat onder terrorisme in de zin van artikel 134a Sr valt, in alle gevallen ernstige schade toebrengt aan de essentiële belangen van de staat’,³¹² gelet op artikel 7 lid 1 onder d EVN. Een voorbeeld ter illustratie van het voorgaande:

Voorbeeld artikel 134a Sr

Jan zoekt op internet informatie over het samenstellen van een zelfgemaakte bom. Vervolgens vraagt Jan aan zijn schoolvriend Piet of hij de benodigde spullen in zijn kamer wil verstopten. Piet weet dat de spullen bedoeld zijn voor terroristische doeleinden.

³⁰⁷ Advies van Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2013, p. 4.

³⁰⁸ Advies van Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2013, p. 4-5.

³⁰⁹ Advies van Raad van State 2014, p. 1-2.

³¹⁰ Kamerstukken I 2014/15, 34 016 (R2036), A. (Gewijzigd wetsvoorstel van Rijkswet 10 maart 2015)

³¹¹ Kamerstukken I 2014/15, 34 016 (R2036), B.

³¹² Kamerstukken I 2014/15, 34 016 (R2036), B, p. 7.

Hier kan de vraag worden gesteld of de gedraging van Piet daadwerkelijk de essentiële belangen van de staat schaadt.

- Ook wordt in het kader van de legaliteitsbeginsel op grond van artikel 7 EVRM afgevraagd in welke specifieke gevallen de Minister voornemens heeft om van zijn nieuwe bevoegdheid gebruik te maken. Artikel 134a Sr is namelijk een ruim geformuleerde strafbepaling.³¹³ Het uitgangspunt van de regering: 'Ontneming, tenzij', gaat dus niet op.
- Tevens wordt gesteld dat het wetsvoorstel een discriminerend effect lijkt te hebben. Dit is niet toegestaan in verband met het discriminatieverbod.³¹⁴ Artikel 17 lid 1 EVN verplicht de verdragsstaten dat de burgers die twee nationaliteiten hebben, dezelfde rechten en plichten hebben als andere burgers. Dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlanders met een tweede nationaliteit en Nederlanders zonder tweede nationaliteit wordt door de wetgever gerechtvaardigd door te stellen dat staatloosheid, op grond van artikel 7 lid 3 EVN jo. 8 lid 1 Verdrag beperking der Staatloosheid, niet het gevolg mag zijn van de intrekking Nederlanderschap. Het wetsvoorstel geeft dus geen inhoudelijke rechtvaardiging voor de onderscheid in nationaliteit. Volgens het EHRM kan een onderscheid gerechtvaardigd worden, indien sprake is van een 'gerechtvaardigd doel, het aantonen van de noodzakelijkheid en doeltreffendheid van de discriminerende maatregel, en een eerlijke balans is tussen de belangen die zijn gediend met de discriminatie en de belangen van de personen die gediscrimineerd worden'.³¹⁵
- De Eerste Kamercommissie vraagt zich af hoe de straf valt te kwalificeren, in die zin of er sprake is van een *criminal charge* conform van artikel 6 EVRM. Wanneer er sprake is van een criminal charge, zullen de strafrechtelijke waarborgen ook van toepassing zijn. Zoals zwijgrecht, onschuldspresumptie en het ne bis in idem-beginsel. Met dat beginsel kan geen dubbele vervolging of bestraffing van een persoon plaatsvinden.

§5.3 Conceptwetsvoorstel inzake intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

§5.3.1 De totstandkoming en de hoofdlijnen

In het Actieprogramma wordt onder punt 4b een maatregel voorgesteld teneinde het Nederlanderschap in te trekken, indien betrokkene zich momenteel vrijwillig in krijgsmacht begeeft van een terroristisch groep in het buitenland. Daarbij behoeft voor de intrekking van het Nederlanderschap vooraf geen strafrechtelijke veroordeling plaats te vinden.³¹⁶ Met het conceptwetsvoorstel wordt met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid primair uitvoering gegeven aan de voorgestelde maatregel in het Actieprogramma.³¹⁷ Het wetsvoorstel dient aangemerkt te worden als een preventieve maatregel en heeft daarmee een andere doelstelling dan de intrekking van het Nederlanderschap gelet op wetsvoorstel 34016 (R2036).³¹⁸ Volgens de Minister wordt met het wetsvoorstel beoogd de nationale veiligheid te beschermen tegen jihadisten, die een dreiging vormen voor de Nederlandse rechtsorde.³¹⁹ Deze bepaling is toegestaan op grond van internationale wetgeving, namelijk artikel 7 lid 1 sub d EVN.

Op 18 december 2014 is onderhavig conceptvoorstel gepubliceerd.³²⁰ Tot 15 februari 2015 is het wetsvoorstel in consultatie gebracht en momenteel is de Minister van VenJ in afwachting van het

³¹³ Kamerstukken I 2014/15, 34 016 (R2036), B, p. 7.

³¹⁴ Artikel 5 lid 2 EVN; Artikel 21 van het Handvest.

³¹⁵ Kamerstukken I 2014/15, 34 016 (R2036), B, p. 7-8.

³¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, 253 bijlage d.d. 29 augustus 2014, p. 6.

³¹⁷ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 1.

³¹⁸ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 4.

³¹⁹ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 4, 9.

³²⁰ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 5.

advies van de RvS. De minister heeft op 5 maart 2015 tijdens het debat betreffende wetsvoorstel 34016 (R2036) kenbaar gemaakt dat het conceptwetsvoorstel vóór de zomer van 2015 in de Tweede Kamer zal worden ingediend.³²¹ Hieronder worden de voorstellen van het conceptwetsvoorstel in overeenstemming met de memorie van toelichting besproken.

- 1.** Ten eerste beoogt het wetsvoorstel primair mogelijk te maken dat de Minister van VenJ bij besluit het Nederlanderschap kan intrekken, indien betrokkene zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, die op zijn beurt deelneemt aan een nationaal of internationaal conflict. De terroristische organisatie moet geplaatst zijn op een lijst van (terroristische) organisaties, die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.³²² Daarbij is voor het intrekkingbesluit vooraf geen strafrechtelijke veroordeling vereist. Dit voorstel zal in artikel 14 lid 4 RWN worden geplaatst, waarin de Minister van VenJ een discretionaire bevoegdheid heeft. Op basis van informatie van veiligheidsdiensten, DTN, politie en Openbaar Ministerie (hierna: OM) en in overeenstemming met het ‘gevoelen’ van de Rijksministerraad wordt een dergelijke lijst met terroristische organisaties opgesteld, die een bedreiging vormen voor de Nederlandse rechtsorde.³²³ Ook bij deze wet is de ondergrens dat staatloosheid niet het gevolg mag zijn van de intrekking van het Nederlanderschap.³²⁴

Aan de hand van verschillende bronnen beoordeelt de Minister of de informatie de intrekking van het Nederlanderschap kan dragen.³²⁵ De aansluiting aan een terroristische organisatie wordt vastgesteld aan de gedragingen van de persoon in kwestie, waarbij verondersteld kan worden dat de persoon zich fysiek in de nabijheid van de terroristische organisatie bevindt. Bovendien merkt de Minister op dat de aard van de werkzaamheden in de organisatie uiteraard meeweegt in de algehele proportionaliteitsafweging.³²⁶

Bij de intrekking van het Nederlanderschap zal een belangenafweging plaatsvinden. Eventuele belangen van opsporing, vervolging en berechting, alsmede de tenuitvoerlegging van een straf worden meegewogen. Bij de belangenafweging wordt ook gekeken of het recht op een privé- familie- en gezinsleven op grond van artikel 8 EVRM niet in verhouding staat tot de ontzegging van toegang tot Nederland. Er dient getoetst te worden of de maatregel een inbreuk vormt op de family life en zo ja, of deze inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het belang van de vreemdeling dient afgewogen te worden tegen het belang van de Nederlandse staat.³²⁷

Indien voldaan is aan de voorwaarden van het nieuwe voorstel kan het Nederlanderschap worden ingetrokken. De intrekking van het Nederlanderschap zal gepaard gaan met een ongewenstverklaring in de zin van artikel 67 lid 1 onderdeel c Vw.³²⁸ Nadat het Nederlanderschap is ingetrokken wordt geacht dat het een onomkeerbare maatregel betreft.³²⁹

- 2.** Daarnaast voegt de wetgever een nieuwe wetsbepaling toe ten aanzien van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming onder het mom van artikel 22a RWN. Betrokkene kan hierdoor rechtstreeks beroep instellen bij de rechtbank te ‘s-Gravenhage. De termijn voor het

³²¹ ‘Debat ontnemen van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven’, *Tweede Kamer* 5 maart 2015, www.debatgemist.tweedekamer.nl (zoek op *Terroristische misdrijven Nederlanderschap*).

³²² Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 1.

³²³ Organisaties zoals de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), de Partiya Karkerên Kurdistanê (PKK) en de Tamil vallen niet onder deze wet, omdat deze groepen volgens de minister geen gevaar vormen voor de Nederlandse rechtsorde. Bij organisaties die wel hieronder vallen en een gewelddadige strijd voeren tegen het Westen en tegen de waarden waar de westerse wereld voor staat valt te denken aan de IS en Al-Qaida; Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 7.

³²⁴ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 11.

³²⁵ Het gaat daarbij om zowel open als gesloten bronnen. Bij open bronnen kan gedacht worden aan informatie uit weblogs en op internet geplaatste videobeelden en dergelijke. Bij gesloten bronnen kan gedacht worden aan ambtsberichten van veiligheidsdiensten, aftappen van sms- en telefoonberichten, informatie van familie en vrienden en dergelijke.

³²⁶ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 8.

³²⁷ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 8-9; Lodder 2013, p. 159.

³²⁸ De vreemdeling die ongewenst is verklaard, kan geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben of krijgen. De toepassing van artikel 67 lid 1 sub c Vw kan alleen wanneer betrokkene een vreemdeling is.

³²⁹ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 7.

beroepschrift bedraagt vier weken.³³⁰ Dit is in overeenstemming met de analogie van artikel 94 Vw. De Minister zal ambtshalve de bestuursrechter in kennis stellen van het genomen besluit, wanneer betrokkene niet binnen vier weken beroep instelt.³³¹ De bestuursrechter zal indringend toetsen of het intrekkingbesluit niet onevenredig is geweest in het licht van de individuele belangen van de betrokkene. Vervolgens kan tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep worden ingesteld bij de ABRvS. Vanwege de onmiddellijke dreiging van de nationale veiligheid is er geen ruimte voor een tussenkomst van de rechter die betrokkene strafrechtelijk veroordeeld, voorafgaande aan het intrekkingbesluit.³³²

- 3.** Verder wordt in het wetsvoorstel beoogd artikel 15 lid 1 sub e RWN te verplaatsen naar artikel 14 lid 3 RWN.³³³ In de huidige wetssystematiek verliest betrokkene van rechtswege het Nederlanderschap, wanneer hij vrijwillig in een vreemde krijgsmacht treedt van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk. Met dit voorstel wordt het een discretionaire bevoegdheid van de minister. Gelet op Europese Rechtspraak betreffende het Unieburgerschap en het daaruit voortvloeiende Rottman/Bayern arrest is het wenselijk om ruimte open te laten voor een proportionaliteitsafweging. Dit is in het huidige recht niet het geval. Uit de memorie van toelichting vloeit voort dat dit artikel verder geen consequenties zal hebben voor de reikwijdte van de gegeven bepaling.³³⁴

§5.3.2 Advies op het conceptwetsvoorstel

Zoals al gesteld is het conceptwetsvoorstel tot 15 februari 2015 in consultatie gebracht. Tijdens deze consultatie zijn 14 reacties binnengekomen. In het algemeen zijn de reacties negatief. In dit hoofdstuk worden de reacties van de Raad voor de Rechtspraak, Adviescommissie van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOVA), Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (hierna: NJCM), College voor de rechten van de mens met prof. mr. C.A. Groenendijk, prof. mr. H.U. Jessurun d'Oliveira en prof. dr. G.R. de Groot geanalyseerd. De ingezonden reacties van individuele burgers worden niet in dit hoofdstuk behandeld, omdat zij al vertegenwoordigd worden door bovenstaande instanties, dan wel personen. Hieronder worden de opmerkingen en kanttekening van de ingezonden adviezen in hoofdlijnen besproken. Het gaat zowel om de juridische als praktische aantekeningen ten aanzien van het conceptwetsvoorstel.

1. Juridische aantekeningen in hoofdlijnen ten aanzien van het eerste voorstel:

Artikel 8 lid 4 Verdrag der Staatloosheid

In artikel 8 lid 4 Verdrag der Staatloosheid staat dat voor de intrekking van de nationaliteit de betrokkene recht heeft op een onpartijdige behandeling van zijn zaak door een rechtbank of door een ander onafhankelijk orgaan. In het kader van dit wetsvoorstel vindt rechterlijke toetsing pas plaats na de intrekking van het Nederlanderschap. Het intrekkingbesluit zonder tussenkomst van de rechter lijkt dus op gespannen voet te staan met artikel 8 lid 4 van het Verdrag der Staatloosheid.³³⁵ De intrekking van het Nederlanderschap raakt tal van grondrechten, denk hierbij aan de beperking van vrijheid van beweging, het verblijfsrecht, het kiesrecht, het recht op familie- en gezinsleven en daarom is het noodzakelijk om vooraf een rechterlijke toetsing van de ontneming van het Nederlanderschap te plaatsen.³³⁶

³³⁰ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 10.

³³¹ De Minister heeft gekozen voor de analogie van artikel 94 Vw. Hierdoor zal de minister bij een vrijheidsontnemende maatregel de rechtbank binnen vier weken in kennis stellen, tenzij de vreemdeling binnen die termijn beroep instelt.

³³² Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 4.

³³³ Artikel 15 lid 1 sub e RWN is reeds uitvoerig in paragraaf 4.2.2b uitgelegd. Op grond van gegeven artikel vervalt het Nederlanderschap van rechtswege, wanneer betrokkene zich vrijwillig in een vreemde krijgsmacht begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk.

³³⁴ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 12.

³³⁵ Advies van College voor de Rechten van de Mens 2015, p. 6.

³³⁶ Artikel 8 EVRM; Advies van College voor de Rechten van de mens 2015, p. 6.

Artikel 7 lid 1 sub d EVN

Verder lijkt het voorstel niet in overeenstemming te zijn met artikel 7 lid 1 onder d EVN. Dit artikel vereist dat sprake is van 'gedrag dat ernstige schade toebrengt aan essentiële belangen van de staat'. Het aansluiten bij een terroristische groep, die op haar beurt deelneemt aan een conflict, hoeft niet te betekenen dat – in elk individueel geval - sprake is van een ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid.³³⁷ De Minister zal dus per individueel geval een zorgvuldige belangenafweging moeten maken of het gedrag ernstige schade toebrengt aan de essentiële belangen van de staat.³³⁸ Een beslissing kan namelijk niet slechts gebaseerd zijn op de dringende noodzaak van de intrekking van het Nederlanderschap van jihadisten.³³⁹ De maatregel dient daarbij noodzakelijk en proportioneel te zijn. Intrekking van het Nederlanderschap valt binnen de werkingssfeer van het Unierecht, waardoor de evenredigheids- en proportionaliteitstoets dient plaats te vinden conform het Rottmann/Bayern arrest dat voortvloeit uit Europese Rechtspraak.

Bovendien heerst onduidelijkheid over de doelstelling van het wetsvoorstel. In het huidige juridische kader is er al een mogelijkheid opgenomen om het Nederlanderschap in te trekken,³⁴⁰ wanneer betrokkene onherroepelijk veroordeeld wordt voor deelname aan een terroristische organisatie als bedoeld in artikel 140a Sr. Waarom meent de minister dat deze nieuwe bepaling in het conceptwetsvoorstel het Nederlanderschap kan intrekken zonder strafrechtelijke veroordeling?³⁴¹ De minister stelt hierbij dat dit wetsvoorstel een preventieve maatregel betreft en geen ordemaatregel.³⁴² Maar dan wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het om een gedraging gaat die de essentiële belangen van de staat schaadt.³⁴³ Korthedshalve lijkt dit op voorhand niet te stroken met het preventief karakter en het limitatieve karakter van artikel 7 EVN.³⁴⁴

Criminal charge/ recht op een eerlijk proces artikel 6 EVRM

De minister geeft in ieder geval aan dat de bestuurlijke maatregel, te weten de intrekking van het Nederlanderschap een preventieve werking heeft. De gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap is dermate zwaar dat het als een punitieve sanctie kan worden gezien.³⁴⁵ In die zin kan de maatregel wellicht als een 'criminal charge' worden aangemerkt conform van artikel 6 EVRM. Hierdoor zullen de strafrechtelijke waarborgen zoals zwijgrecht, onschuldspresumptie, berechting binnen een redelijke termijn en dergelijke van toepassing zijn.

Het Hof heeft onder andere in de zaak van Engel e.a. tegen Nederland een aantal maatstaven geformuleerd om te bepalen wanneer sprake is van een criminal charge.³⁴⁶ Er wordt eerst gekeken naar de classificatie van het feit in nationaal recht. De Minister stelt dat de wet een preventieve werking heeft. Daarna wordt gekeken naar de aard van de overtreding. Hierbij wordt gekeken of de wet zich richt op het publiek in het algemeen en niet op een bepaalde groep. De intrekking van het Nederlanderschap richt zich namelijk op personen met een dubbele nationaliteit. Tot slot wordt gekeken naar het doel, de aard en de ernst van de sanctie. Hier is de vraag of de sanctie preventief of bestraffend beoogt te werken. De Minister stelt dat met de intrekking van het Nederlanderschap bij dit wetsvoorstel de nationale veiligheid wordt beschermd en de intrekking hiermee een preventieve werking heeft.³⁴⁷ Het mag duidelijk zijn dat de intrekking van het Nederlanderschap een zeer zware maatregel is en daarom ook gezien kan worden als een punitieve maatregel. Naar mijn mening kan een dergelijke maatregel als criminal charge worden aangemerkt. Wanneer een soortgelijke zaak

³³⁷ Reactie van Jesserum D'Oliveira 2015, p. 3; Advies van Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten 2015, p. 3.

³³⁸ Advies van de Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten 2015, p. 3.

³³⁹ Reactie van Jesserum D'Oliveira 2015, p. 3; Advies van Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten 2015, p. 3.

³⁴⁰ Artikel 14 lid 2 sub b RWN.

³⁴¹ Reactie van Jesserum D'Oliveira 2015, p. 4.

³⁴² Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 10; HvJ EU, 2 maart 2010, C-135/08 (*Rottmann/Bayern*).

³⁴³ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 4, 6, 11.

³⁴⁴ Reactie van de Groot 2015, p. 11; Reactie van de Groenendijk 2015, p. 2.

³⁴⁵ Deze juridische aantekening is een eigen invulling en niet gebaseerd op de ingezonden adviezen en reacties.

³⁴⁶ EHRM 8 juni 1976, 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72 (Engel e.a./ Nederland).

³⁴⁷ Advies van Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 8.

voor het EHRM komt, kan alvast in het achterhoofd worden gehouden dat dit wetsvoorstel mogelijk in strijd is met artikel 6 lid 1 EVRM.

Voorzienbaarheidseis artikel 2 4^{de} protocol lid 4 EVRM

De voorzienbaarheidseis houdt in dat de wet zodanig duidelijk en precies moet zijn omschreven als bedoeld in artikel 2 4^{de} protocol lid 4 EVRM. Het moet voor het individu duidelijk zijn onder welke omstandigheden een dergelijke inbreuk op het grondrecht vrijheid van beweging wordt toegepast. De burgers moeten weten welk gedrag tot bepaalde consequenties leidt en onder welke omstandigheden. Ten aanzien van onderhavig conceptwetsvoorstel wordt de vraag gesteld wat verstaan wordt onder 'jihadistische terroristische organisaties',³⁴⁸ dan wel 'aansluiten bij' of 'deelname'.³⁴⁹ Het is momenteel een te ruim begrip, waardoor niet duidelijk en voorzienbaar is voor de burger in welke gevallen de Minister over kan gaan tot het intrekkingbesluit.

Discriminatieverbod artikel 1 GW, artikel 2 en 5 van het VN-Verdrag tegen Rassendiscriminatie, artikel 5 EVN, artikel 1 protocol no. 12 EVRM en artikel 17 lid 1 EVN

Het voorstel lijkt een discriminerend effect te hebben, in die zin dat het leidt tot indirect onderscheid bij rassendiscriminatie. Artikel 17 lid 1 EVN verplicht de verdragsstaten dat de burgers die twee nationaliteiten hebben, dezelfde rechten en plichten hebben als andere burgers.³⁵⁰ Hiervan lijkt geen sprake te zijn, omdat het wetsvoorstel alleen de bipatride Nederlanders treft. In Nederlandse context leidt het wetsvoorstel tot discriminatie van Nederlanders met wortels in de Arabische wereld.³⁵¹ Het klopt dat staatloosheid niet het gevolg mag zijn van de intrekking van het Nederlanderschap, maar dit maakt de aard van de gedraging niet anders.³⁵² Terwijl meer dan zeventig procent van de Nederlanders, die tevens een nationaliteit heeft buiten de EU, vaak een nationaliteit heeft van een land met een islamitische bevolking.³⁵³ Een inbreuk op onderhavig discriminatieverbod is alleen gerechtvaardigd, wanneer het een legitiem doel dient en het middel geschikt en noodzakelijk is in relatie tot het met de inbreuk beoogde doel.³⁵⁴

Het doel van dit wetsvoorstel is de bescherming van de nationale veiligheid, terwijl de intrekking van het Nederlanderschap zich slechts beperkt tot personen die een meervoudige nationaliteit hebben. Volgens het Ministerie van VenJ zal het hooguit gaan om 0-10 intrekkingbesluiten per jaar.³⁵⁵ Kortom, dit wetsvoorstel zal in 'zeer beperkte mate' bijdragen aan de nationale veiligheid.³⁵⁶ Om de inbreuk te rechtvaardigen, dient te worden aangetoond dat bipatride Nederlanders over het algemeen meer geneigd zijn tot plegen van terroristische activiteiten in het buitenland, in de naam van de gewelddadig jihad, en deze hoogstwaarschijnlijk uitvoeren in Nederland.³⁵⁷ Volgens het hof moet namelijk sprake zijn van een objectieve en redelijke rechtvaardiging om een onderscheid in nationaliteit te mogen maken.³⁵⁸

2. Juridische aantekeningen in hoofdlijnen ten aanzien van het tweede voorstel:

Rechtsbescherming - weglaten van bezwaarprocedure

Uit bijna alle ingezonden adviezen komt naar voren dat het met de rechtsbescherming van dit wetsvoorstel hachelijk is gesteld, terwijl het gaat om een uitermate belangrijk recht, als het bezit van de Nederlandse nationaliteit en het daaraan gekoppelde verblijfsrecht.³⁵⁹ Met de nieuwe bepaling –

³⁴⁸ Advies van College voor de Rechten van de Mens 2015, p. 4-5.

³⁴⁹ Advies van College voor de Rechten van de Mens 2015, p. 4-5; Advies van Raad voor de Rechtspraak 2014, p. 4.

³⁵⁰ Advies van College voor de Rechten van de Mens 2015, p. 7.

³⁵¹ Reactie van de Groot 2015, p. 11.

³⁵² Reactie van Jesserum D'Oliveira 2015, p. 8.

³⁵³ Reactie van Groenendijk 2015, p. 3.

³⁵⁴ Advies van College voor de Rechten van de Mens 2015, p. 7.

³⁵⁵ Advies van de Raad voor de Rechtspraak 2015, p. 6.

³⁵⁶ Advies van College voor de Rechten van de Mens 2015, p. 3.

³⁵⁷ Advies van de Nederlandse Orde van Advocaten 2015, p. 8.

³⁵⁸ EHRM 16 september 1996, NJ 1998/738 (Gaygusuz/Oostenrijk).

³⁵⁹ Reactie van Groenendijk 2015, p. 3; Reactie van Jesserum D'Oliveira 2015, p. 5; Advies van de Raad voor de Rechtspraak 2015, p. 4; Advies van de Nederlandse Orde van Advocaten 2015, p. 1-4,

artikel 22a RWN- kan betrokkene rechtstreeks beroep instellen bij de rechtbank in 's-Gravenhage. Hierbij rijst de vraag waarom de heroverweging van het intrekkingbesluit in bezwaar wordt onthouden, terwijl juist bij zo'n ingrijpend besluit de belangen van betrokkene voorop horen te staan.³⁶⁰

Recht op een effectief rechtsmiddel 13 EVRM en artikel 47 Handvest

Wanneer een persoon geconfronteerd wordt met een inbreuk op zijn grondrechten, heeft diegene recht op een effectief rechtsmiddel.³⁶¹ Dit recht is vastgelegd in artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest. Zo heeft betrokkene recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak. Voor het intrekkingbesluit zal het vaak gaan om informatie van de geheime dienst, in dit geval om de AIVD. Wanneer gebruik wordt gemaakt van informatie van de AIVD, betekent dit een verlaging van de bewijsstandaard. Dergelijke informatie zijn in principe ook niet toegankelijk voor de verdachte en diens raadsman. Uit rechtspraak blijkt dat ambtsberichten van de AIVD niet voor bewijs in rechtszaken worden gebruikt, omdat er een beperkte mogelijkheid is om de gegeven informatie te toetsen.³⁶² Dus waarom kan een intrekking van het Nederlanderschap louter op basis van informatie van de AIVD in de nieuwe wet wel gerechtvaardigd zijn? Opmerking verdient dat er ook haken en ogen zitten aan de ambtsberichten van de AIVD. De ambtsberichten worden namelijk op een geanonimiseerde wijze verstrekt, waardoor de rechtmatigheid en betrouwbaarheid uiteraard in het geding kan komen.³⁶³

Verder kan de rechter alleen kennisnemen van informatie wanneer de belanghebbende hiervoor toestemming geeft op grond van artikel 8:29 lid 5 Awb. Wanneer de toegang tot Nederland wordt ontzegd kan hij hiervoor geen toestemming geven.³⁶⁴ Uit de rechtspraak heeft de RvS bepaald dat de weigering van de toestemming voor rekening komt van de verdachte.³⁶⁵ Wanneer de rechter, dan wel minister toets aan artikel 8 EVRM is het belangrijk dat betrokkene de persoonlijke omstandigheden kan toelichten.³⁶⁶ Als betrokkene zijn visie en wellicht ontlastende informatie niet kan overleggen, is de vraag of de rechter het besluit indringend kan toetsen. Bovendien worden de relevante stukken ter inzage gelegd in Zoetermeer, terwijl van die stukken geen kopieën gemaakt mogen worden.³⁶⁷ Dit bemoeilijkt ook de indringende toets van de bestuursrechter.

In Engeland was er een opmerkelijke zaak over het voorzien van rechtsbescherming bij een besluit tot de weigering tot toegang in het Verenigd Koninkrijk. In hoofdlijnen ging de zaak om betrokkene die zowel de Franse als de Algerijnse nationaliteit bezat. Sinds 1990 is hij gehuwd met een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk en vanaf 2004 genoot hij van een rechtmatig duurzaam verblijf in het Verenigd Koninkrijk.³⁶⁸ Dat recht werd in 2005 ingetrokken en hiertegen kon hij ook niet in rechte opkomen. Hiervoor had het Verenigd Koninkrijk een speciale procedure opgesteld. Betrokkene mocht zijn eigen 'persoonlijke raadslieden' uitkiezen en de overheid voorzag betrokkene van 'speciale raadslieden'. Deze speciale raadslieden kunnen bijvoorbeeld achter gesloten deuren wel inzage krijgen in de documenten van de veiligheidsdiensten. Deze raadslieden vertegenwoordigen daarbij concreet de belangen van betrokkene. Het is echter niet zo dat de raadslieden het vertrouwelijke materiaal overleggen aan betrokkene. Op die manier fungeren de raadslieden tot op zekere hoogte los van betrokkene, maar vertegenwoordigen wel concreet de belangen van betrokkene.

³⁶⁰ Advies van de Raad voor de Rechtspraak 2015, p. 3; artikel 7:1 Awb.

³⁶¹ Advies van College voor de Rechten van de Mens, p. 3; Advies van Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2015, p. 3.

³⁶² Hof. Amsterdam 17 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO7690.

³⁶³ Brinkhoff 2014, p. 2633-2639.

³⁶⁴ Advies van de Nederlandse Orde van Advocaten 2015, p. 1.

³⁶⁵ ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2648.

³⁶⁶ Advies van Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2015, p. 3; Uit arrest ZZ' HvJ EU 4 juni 2013, C-300/11) blijkt dat er rekening dient te worden gehouden met de persoonlijke gedragingen van betrokkene. Het is niet gerechtvaardigd om de nationaliteit in te trekken louter op basis van informatie waaruit blijkt dat betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische groep.

³⁶⁷ Artikel 87 lid 2 Wet op de Inlichtingendienst.

³⁶⁸ HvJ EU 4 juni 2013, C-300/11 (ZZ/ Verenigd Koninkrijk).

Ook geeft de Minister aan de analoog van artikel 94 Vw te volgen ten aanzien van de rechtsbescherming.³⁶⁹ Uit dat wetsartikel volgt dat betrokkene binnen twee weken wordt opgeroepen om te verschijnen in persoon. In context van het wetsvoorstel wordt afgevraagd op welke manier betrokkene wordt geïnformeerd over de zitting en hoe hij kan verschijnen op de zitting. *The purpose of the exercise* van dit wetsvoorstel is juist dat betrokkene wegblijft uit Nederland.³⁷⁰ In artikel 94 lid 2 Vw staat ook dat betrokkene recht heeft op een raadsman. Het is niet duidelijk waarom dit recht niet is opgenomen in artikel 22a RWN. Uiteindelijk zal de rechter zonder raadsman en belanghebbende een oordeel geven over de intrekking van het Nederlanderschap. Dit lijkt op gespannen te voet te staan met het beginsel van hoor en wederhoor, zoals dat is vastgelegd in artikel 47 van de Handvest.³⁷¹

3. Aantekening met betrekking tot het derde voorstel

Opmerking ten aanzien van minderjarigen

Ten aanzien van het derde voorstel wordt dit voorstel in beginsel met open armen ontvangen.³⁷² Het van rechtswege verliezen van het Nederlanderschap, bij vrijwillige deelname aan een vreemde krijgsmacht die betrokken is bij gevechtshandelingen van het Koninkrijk wordt namelijk veranderd in een intrekkinggrond. Hiervoor kan in het kader van Europese Rechtspraak een evenredigheids- en proportionaliteitstoets plaatsvinden.³⁷³ Opmerkelijk is dat de Minister stelt dat de verplaatsing van artikel 15 lid 1 sub e RWN naar artikel 14 RWN 'verder geen consequenties heeft voor de reikwijdte van de bepaling'.³⁷⁴ Terwijl in het huidige juridische stelsel van artikel 14 RWN zich tevens uitstrekt tot minderjarigen. In de memorie van toelichting staat echter niet uitgelegd waarom ook minderjarigen onder de voorgenomen verliesbepaling worden gebracht. Hierbij kan de vraag worden gesteld of de wil van een minderjarige gelijk wordt gesteld met die van een meerderjarige.³⁷⁵

4. Algemene praktische aantekeningen

Onder dit punt worden de praktische knelpunten van het wetsvoorstel besproken. Een aantal van deze knelpunten houdt verband met bovenstaande juridische knelpunten.

Omgaan met diversiteit ten aanzien van deelneming en aansluiting

Er wordt afgevraagd in hoeverre rekening wordt gehouden met de diversiteit van personen die zich aansluiten bij een terroristische groep. Er kan ook sprake zijn van een vrouw die zich in het buitenland bevindt en daar haar man steunt, maar niet meedoet aan de gewelddadigheden. Of hoe wordt rekening gehouden met een strijder die is afgereisd, maar tot inzicht is gekomen dat hij op een dwaalspoor zat en zich juist afkeert van de terroristische organisatie.³⁷⁶

Kenbaar maken van besluit op grond van artikel 3:40 juncto 3:41 Awb

Ook kan een praktische kanttekening geplaatst worden bij de manier waarop het intrekkingbesluit kenbaar wordt gemaakt aan betrokkene.³⁷⁷ Een besluit treedt namelijk niet in werking als het besluit niet kenbaar is gemaakt op grond van artikel 3:40 jo. artikel 3:41 Awb. Op welke wijze wordt het besluit kenbaar gemaakt aan betrokkene, die zich op dat moment in het buitenland bevindt? Dit lijkt in het kader van artikel 13 EVRM en 47 van het Handvest in strijd te zijn met de effectieve rechtsbescherming.

³⁶⁹ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 11.

³⁷⁰ Reactie van Jesserum D'Oliveira 2015, p. 5.

³⁷¹ Advies van College voor de Rechten van de Mens, p. 6.

³⁷² Reactie van de Groot 2015, p. 2; Advies van de Raad voor de Rechtspraak 2015, p. 2; Advies van Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2015, p. 8.

³⁷³ HvJ EU, 2 maart 2010, C-135/08 (*Rottmann/Bayern*).

³⁷⁴ Concept-MvT inzake intrekking Nederlanderschap 2014, p. 11; Jesserum D'Oliveira 2015, p. 1.

³⁷⁵ Jesserum D'Oliveira 2015, p. 1.

³⁷⁶ College voor de Rechten van de Mens 2015, p. 4.

³⁷⁷ Advies van de Raad voor de Rechtspraak 2015, p. 4; Advies van de Nederlandse Orde van Advocaten 2015, p. 4.

Verloop procedures in de praktijk

Verder wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het intrekkingbesluit gepaard zal gaan met een ongewenstverklaring. Uit de memorie van toelichting is niet duidelijk hoe deze twee procedures in de praktijk zullen verlopen. Enerzijds staat tegen het intrekkingbesluit beroep open bij de rechtbank in 's-Gravenhage en hoger beroep bij de ABRvS en anderzijds staat tegen een ongewenstverklaring bezwaar open bij de IND en beroep bij de Vreemdelingenrechter.³⁷⁸ Het is daarbij onduidelijk hoe deze procedures in de praktijk zullen verlopen. De IND kan alleen overgaan tot een ongewenstverklaring, wanneer betrokkene een vreemdeling is. Wil dit dan zeggen dat de intrekking van het Nederlanderschap in rechte vast moet staan,³⁷⁹ alvorens wordt overgaan tot ongewenstverklaring?³⁸⁰ Als dit bevestigend wordt beantwoord zullen deze procedures niet tegelijkertijd lopen, terwijl dit wel in de memorie van toelichting wordt gesteld.

§5.4 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de wetsvoorstellen uitvoerig besproken en de daarop gebaseerde adviezen. Er werd in dit hoofdstuk onderzocht of de wetsvoorstellen in overeenstemming zijn met internationale en nationale wetgeving.

Ten aanzien van wetsvoorstel 34 016 (R2036) wordt geconcludeerd dat het huidige wetsvoorstel nog een aantal juridische knelpunten heeft. Het wetsvoorstel is onder andere in strijd met het legaliteitsbeginsel, nu niet duidelijk is in welke specifieke gevallen de Minister overgaat tot het intrekkingbesluit. De strafbepaling van artikel 134a Sr is namelijk ruim geformuleerd, waardoor er snel aan deze strafbepaling wordt voldaan. De minister dient dus per individueel geval te beargumenteren, waarom een bepaalde handeling zoals bedoeld in artikel 134a Sr de essentiële belangen van de staat schaadt. Ook wordt geconcludeerd dat het wetsvoorstel een discriminerend effect heeft, nu alleen bipatride Nederlanders aan dit wetsvoorstel worden onderworpen. Er moet sprake zijn van een 'inhoudelijke rechtvaardiging', waarin aangetoond wordt dat een onderscheid in nationaliteit gerechtvaardigd is, gelet op de noodzakelijkheid, doeltreffendheid en belangen van de betreffende personen.

Met betrekking tot het conceptwetsvoorstel blijkt uit de adviezen dat er korte metten met onderhavig wetsvoorstel wordt gemaakt. Voorstellen 1 en 2 zijn namelijk juridisch nog niet helemaal doordacht en er kunnen ernstige twijfels worden gezet bij de praktische uitvoerbaarheid. Wanneer betrokkene geen rechterlijke toetsing krijgt betreffende het al dan niet verliezen van de nationaliteit staat het wetsvoorstel op gespannen voet met artikel 8 lid 4 van het Verdrag der Staatloosheid. Bovendien lijkt het wetsvoorstel een discriminerend effect te hebben, omdat alleen de bipatride Nederlanders aan deze wet worden onderworpen. In de Nederlandse context gaat het vaak om immigrantengroepen met wortels in de Arabische wereld. Verder beoogt het wetsvoorstel geen effectieve rechtsbescherming. In de praktijk zal betrokkene moeilijk of niet zijn persoonlijke redenen kenbaar kunnen maken, nu toegang op Nederlandse bodem wordt ontzegd. Ten aanzien van het derde voorstel zijn geen juridische bezwaren te ontdekken, wel dient gemotiveerd te worden waarom ook minderjarigen nu aan de intrekking van het Nederlanderschap worden onderworpen. Verder kunnen vraagtekens worden gezet bij het verloop van de (rechtsbeschermings)procedures in de praktijk. Concluderend is het conceptwetsvoorstel (ten aanzien van voorstellen 1 en 2) in strijd met zowel nationaal als internationaal recht.

³⁷⁸ Advies van de Raad voor de Rechtspraak 2015, p. 5.

³⁷⁹ Dus de beroepstermijn in hoger beroep is hiermee ook doorlopen.

³⁸⁰ Advies van de Raad voor de Rechtspraak 2015, p. 2-3, 5.

6. Wetsvoorstellen – de General Strain Theory of Terrorism

In dit hoofdstuk worden de wetsvoorstellen vanuit een criminologisch perspectief en specifiek vanuit de General Strain Theory of Terrorism bekeken. Het is belangrijk om ook deze wetsvoorstellen te betrekken, omdat de huidige intrekkingsgronden van het Nederlanderschap zodanig worden verruimd. Dit maakt het extra interessant om de wetsvoorstellen vanuit de General Strain Theory of Terrorism te bekijken.

Allereerst beogen de juridische gevolgen van de wetsvoorstellen dezelfde gevolgen zoals die bij de huidige intrekkingsgronden van het Nederlanderschap worden beoogd. Hierdoor zullen de strains die als gevolg van de intrekking van het Nederlanderschap ontstaan of worden verergerd (zoals besproken in paragraaf 4.4) ook van toepassing zijn bij de wetsvoorstellen.

Wetsvoorstel 34 016 (R2036) beoogt artikel 134a Sr toe te voegen als een nieuwe intrekkingsgrond. Daarbij is artikel 134a Sr een soort vangnetbepaling, waarin alle handelingen ter voorbereiding van terroristische misdrijven strafbaar worden gesteld. Veel gedragingen zullen hierdoor onder dit wetsartikel vallen. Dit kan tot frustraties leiden, omdat de regering steeds meer de intrekkingsgronden van het Nederlanderschap verruimen.

Het conceptwetsvoorstel is een meer vergaande bevoegdheid van de Minister, omdat de intrekking van het Nederlanderschap geen strafrechtelijke veroordeling vooraf behoeft en louter op basis van informatie van inlichtingendiensten tot intrekking kan worden overgegaan. Terwijl het risico bestaat dat ambtsberichten van de AIVD niet altijd betrouwbaar zijn.³⁸¹ Denk bijvoorbeeld aan informatie dat verkregen is van menselijke bronnen. Dit kan ertoe leiden dat onschuldige burgers worden onderworpen aan iets wat zij niet hebben gedaan.

Zowel bij het conceptwetsvoorstel als wetsvoorstel 34016 kan staatloosheid niet het gevolg zijn van de intrekking van het Nederlanderschap. Hierdoor wordt in feite een hiërarchie tussen staatsburgers gecreëerd. Enerzijds kunnen de personen met één nationaliteit worden aangemerkt als eersterangsburgers. Anderzijds kunnen de personen die een meervoudige nationaliteit bezitten als tweederangsburgers worden gezien.³⁸² In de praktijk zal de maatregel de immigrantengroepen treffen en dan slechts een klein deel daarvan.³⁸³ Het is daarom niet denkbaar dat de maatregel een polariserend effect zal hebben. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat vanuit de General Strain Theory of Terrorism de relatief gedepriveerde positie van achtergestelde personen zal worden verergerd, waarbij de frustraties als oneerlijk en onrechtvaardig worden beschouwd. Vanwege het discriminerende en polariserende effect kan dit conceptwetsvoorstel ook stigmatiserend werken voor de immigrantengroepen en dan met name moslingroepen.

In de memorie van toelichting van het conceptwetsvoorstel komt naar voren dat in beginsel de minister bepaalt wie al dan niet op de lijst van de terroristische organisaties wordt geplaatst. Organisaties zoals de FARC en PKK zullen volgens de minister niet onder deze wet vallen, ook al strijden ze onder de vlag van Syrië. Volgens de minister valt de jihadistisch terroristische organisatie – IS – wel onder dit wetsvoorstel. In die zin kan IS hierdoor het gevoel krijgen dat Nederland daadwerkelijk een staatsvijand is. Juist omdat de jihadistische groepen er bekend om staan een afkeer te hebben van de democratische rechtsstaat, die naar hun mening de rechten van de moslims aantast. Dit komt in ieder geval tot uitdrukking wanneer de overheid met behulp van het wetsvoorstel een ongekend machtig instrument ter beschikking heeft, dat gefocust is op de jihadistisch terroristische organisaties. Hierdoor past het wetsontwerp binnen de denkkaders en propaganda van jihadistische groepen, waardoor dit islamitische radicalisering kan bevorderen.

³⁸¹ Brinkhoff 2014, p. 2633-2639.

³⁸² Reactie van De Groot 2015, p. 8.

³⁸³ Volgens het Ministerie van VenJ zal het hooguit gaan om 0-10 intrekkingsbesluiten per jaar.

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderstaande onderzoeksvraag, die centraal staat in dit onderzoeksrapport. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke aanbevelingen vloeien voort uit een uiteenzetting van de juridische instrumentaria ter bestrijding van islamitische radicalisering (intrekken paspoort/ Nederlanderschap), mede gelet op de General Strain Theory of Terrorism?

In paragraaf 7.1 worden de conclusies weergegeven en vervolgens worden de aanbevelingen in paragraaf 7.2 genoemd.

§7.1 Conclusies

Bevindingen ten aanzien van de General Strain Theory of Terrorism

De General Strain Theory of Terrorism houdt kortgezegd in dat personen eerder zullen radicaliseren wanneer zij zogenaamd “strain” ervaren (innerlijke frustratie). Agnew maakt daarbij een onderscheid in drie verschillende soorten strain; allereerst is er de omvangrijke strain (1), daarnaast bestaat er de strain die een gevoel van oneerlijkheid of onrechtvaardigheid met zich meebrengt (2) en ten slotte kan er sprake zijn van een strain die wordt ervaren als een onterechte machtsuitoefening van anderen (3).

Ten aanzien van de eerste strain wordt geconcludeerd dat veel islamitische jongeren zich bevinden in een innerlijke tweestrijd tussen enerzijds de Westerse cultuur en anderzijds loyaliteit ten aanzien van de cultuur van het land van herkomst. Wanneer jongeren besluiten om de leidende principes van de islam te negeren, bijvoorbeeld door het nuttigen van alcohol, dan kan dit als het ware leiden tot een morele crisis. Het gevolg is dat veel islamitische jongeren een zoektocht naar hun eigen identiteit doormaken. Volgens de General Strain Theory of Terrorism is deze zoektocht naar de eigen identiteit een belangrijke factor in de islamitische radicalisering van jongeren.

De strain die hier als tweede is genoemd komt aan de orde wanneer er sprake is van discriminatie en stigmatisering van de islam. Moslims kunnen door deze discriminatie het gevoel krijgen relatief gedeprimeerd te zijn; zij voelen zich achtergesteld ten opzichte van anderen. Hierbij speelt de achterstelling van allochtonen op de arbeidsmarkt een rol. Negatieve stereotypering kan er daarnaast voor zorgen dat jongeren geen binding voelen met de samenleving.

De strain die als derde is genoemd wordt veroorzaakt als bijvoorbeeld de Nederlandse overheid onrechtvaardig omgaat met moslims. Bovendien wordt democratie gezien als het tegenovergestelde van de islamitische staat die door de *Sharia* wordt geregeerd en daarmee als onzuiver wordt gezien. In het verlengde daarvan hanteren de jihadisten een antiwesters karakter tegenover de westerse autoriteiten.

Kortom, een samenbundeling van negatieve emoties voortvloeiende uit deprivatie, discriminatie en stigmatisering kan ervoor zorgen dat islamitische radicalisering ontstaat. Deze radicalisering wordt als het ware ervaren als een ideologische oplossing voor frustraties die moslims in hun dagelijks leven ervaren. Zo zijn meerdere jihadisten van mening dat een islamitische kalifaat gerechtigheid zal brengen voor alle moslims. Daarom is het radicaal jihadistische gedachtegoed voor diegenen, die zich achtergesteld voelen extra aantrekkelijk. Met dat gedachtegoed kunnen ze wellicht hun huidige situatie verbeteren en daarmee wraak uitoefenen op diegenen die hen iets hebben aangedaan. Dat wil overigens nog niet zeggen dat geradicaliseerde moslims altijd overgaan tot terroristisch geweld. Het gevaar voor terroristisch geweld kan worden aangewakkerd of versterkt wanneer een individu steun krijgt voor zijn ideologische doelen, of wanneer hij geassocieerd wordt met lotgenoten die dezelfde geloofsopvattingen hanteren.

Daarnaast vormt de luxe, rijkdom en aanzien die wordt aangeprezen in jihadistische propaganda een extra impuls voor jongeren om deel te nemen aan een jihadistisch terroristische organisatie.

De intrekking van het paspoort en het Nederlanderschap gelet op de General Strain Theory of Terrorism

Op verzoek van de minister kan de burgemeester op grond van artikel 23 Ppw het paspoort intrekken van potentiële uitreizigers, wanneer er gegronde vermoedens bestaan dat zij willen uitreizen om zich aan te sluiten bij een gewelddadige jihadistische groepering en daar handelingen zullen verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid van Nederland. Geconcludeerd wordt dat de intrekking van het paspoort een vergaande maatregel is, omdat deze maatregel een inbreuk maakt op het recht op vrijheid van beweging conform artikel 2 4^e protocol EVRM. Met deze maatregel wordt diegene belemmerd in zijn plannen om uit te reizen naar het Midden-Oosten. Te verwachten valt dat deze maatregel zal leiden tot gevoelens van frustratie en onbegrip bij de persoon in kwestie, gelet op de General Strain Theory of Terrorism.

Dit geldt temeer bij de huidige intrekkingsgronden van het Nederlanderschap, te weten de artikelen 14 tot en met 16 RWN. De intrekking van het Nederlanderschap zorgt er namelijk voor dat een individu niet meer wordt erkend als een onderdaan van Nederland. Daarmee wordt het gedepriveerde gevoel van de moslim dus bevestigd. De Nederlandse overheid maakt met een dergelijke maatregel immers duidelijk dat de band tussen het individu en Nederland niet langer bestaat. Het individu wordt ten slotte niet aangeduid als een Nederlander, maar als een vreemdeling. Die zelfs het land kan worden uitgezet. Het individu heeft dan ook niet langer het genot van grondrechten zoals het recht op vrijheid van beweging, het verblijfsrecht conform het Burgerschapsrichtlijn, het recht op familie- en gezinsleven uit artikel 8 EVRM en het kiesrecht op grond van artikel 54 GW. De kloof tussen het individu en de staat kan hierdoor zodanig worden vergroot, dat de jihadistische ideologie wordt verhard.

Vanwege de dreiging die momenteel uitgaat van het jihadistisch terrorisme heeft de wetgever twee wetsvoorstellen opgesteld betreffende de intrekking van het Nederlanderschap. Het eerste wetsvoorstel 34016 *inzake intrekking van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven* beoogt artikel 134a Sr (hulp verschaffen of voorbereiding voor het plegen van terroristische misdrijven) toe te voegen in het huidige intrekkingsgrond - artikel 14 RWN- als een nieuwe intrekkingsgrond. Voor de intrekking van het Nederlanderschap is een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling vooraf vereist. Artikel 134a Sr is een zéér ruime strafbepaling, waardoor veel handelingen met een terroristisch oogmerk onder deze strafbepaling zullen vallen. In die zin kan het leiden tot meer frustraties en onbegrip, nu de regering op een repressieve manier laat blijken dat hiermee het jihadisme wordt bestreden.

Bij het conceptwetsvoorstel *inzake intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid* wordt mogelijk gemaakt dat het Nederlanderschap zonder voorafgaand strafrechtelijk veroordeling in te trekken, wanneer er sprake is van deelname aan een terroristische organisatie in het buitenland. Het vaststellen van een deelname gebeurt door de Minister louter aan de hand van informatie van inlichtingendiensten of andere bronnen. Wanneer dit wetsvoorstel wordt bekrachtigd en in de wet wordt gecodificeerd, krijgt de regering een ongekend machtig instrument. Het wetsvoorstel past hierdoor binnen de denkkaders van de propaganda van jihadistische strijdbewegingen, waarbij wordt gesteld dat de westerse autoriteiten de moslims onderdrukken. Het is in die zin dus een bevestiging van de dominante jihadistische propaganda dat het westen *unjust* bij moslims wordt aangedaan en zodoende gebruikt kunnen worden ter neutralisering van jihadistisch gedachtegoed om de legitimiteit van de gewelddadige jihad te behouden.

Daarom kan worden gesteld dat toepassing van bovengenoemde maatregelen juist eerder een versterking van radicalisering oplevert, dan een vermindering. Aan de andere kant, kan op basis van de gelegenheidstheorie van Felson & Clarke ook worden gesteld, dat door bovengenoemde maatregelen juist de gelegenheid om terroristische geweld te plegen wordt weggenomen. Personen kunnen immers niet meer uitreizen naar het Midden-Oosten om daar deel te nemen aan de jihadistische oorlog en zijn dientengevolge ook niet in staat om terug te reizen naar Nederland om vervolgens hier een aanslag te plegen. Toch is het van uiterst belang om rekening te houden met het feit dat bovengenoemde maatregelen vanuit de General Strain Theory of Terrorism islamitische radicalisering kunnen bevorderen.

Juridische knelpunten ten aanzien van de wetsvoorstellen

Ten aanzien van wetsvoorstel 34016 (R2036) wordt geconcludeerd dat er bezwaren bestaan tegen de juridische inbedding van gegeven wetsvoorstel. Geconcludeerd wordt dat het wetsvoorstel momenteel in strijd is met het legaliteitsbeginsel, omdat niet duidelijk is in welke specifieke gevallen de Minister over kan gaan tot het intrekkingbesluit. Artikel 134a Sr is namelijk een ruim geformuleerde strafbaarstelling, omdat alle hulp en voorbereidingshandelingen teneinde het plegen van terroristische misdrijven, onder deze wet vallen. Het uitgangspunt van de regering: 'Ontneming, tenzij' gaat dus niet op. Dit wetsvoorstel maakt daarbij een onderscheid tussen bipatride Nederlanders, waardoor het wetsvoorstel in strijd is met het discriminatieverbod. Een inhoudelijke rechtvaardiging van het maken van een onderscheid in nationaliteit is noodzakelijk, wil de wetgever het wetsvoorstel een correcte juridische inbedding geven. Verder wordt geconcludeerd dat het wetsvoorstel wellicht als een *criminal charge* kan worden aangemerkt. Hierdoor zullen strafrechtelijke waarborgen zoals het zwijgrecht, de onschuldspresumptie en het ne bis in idem-beginsel van toepassing zijn.

Zoals al gezegd beoogt het conceptwetsvoorstel het Nederlanderschap in te trekken zonder strafrechtelijke veroordeling bij deelname aan een terroristische organisatie. De Minister van VenJ kan het Nederlanderschap bij besluit intrekken wanneer uit open dan wel gesloten bronnen blijkt dat de persoon in kwestie zich fysiek in de nabijheid van een terroristische organisatie bevindt en deze organisatie op een lijst van terroristische organisaties is geplaatst. Het kan daarbij gaan om ambtsberichten van de AIVD of berichten die door betrokkene op het internet en *social media* zijn geplaatst. Er bestaat echter het risico dat ambtsberichten van de AIVD niet altijd betrouwbaar zijn, bijvoorbeeld informatie die is verkregen van menselijke bronnen. De intrekking van het Nederlanderschap van het conceptwetsvoorstel is een intrekkingbesluit waartegen rechtstreeks in beroep kan worden gegaan op grond van artikel 22a RWN (is een nieuwe wetsbepaling uit conceptwetsvoorstel). Het intrekkingbesluit heeft pas effect, wanneer het besluit gepaard gaat met een ongewenstverklaring in de zin van Vw. Dus het intrekkingbesluit moest eerst in rechte vaststaan, alvorens de IND over kan gaan tot de ongewenstverklaring.

Ten aanzien van het conceptwetsvoorstel kunnen ernstige twijfels geplaatst worden bij de praktische uitvoerbaarheid en of het conform wet- en regelgeving is. De belangrijkste bevindingen worden besproken.

- Geconcludeerd wordt dat het conceptwetsvoorstel op gespannen voet staat met artikel 8 lid 4 Verdrag der Staatloosheid. Er is namelijk geen rechterlijke toetsing voorafgaand het intrekkingbesluit. Dientengevolge is het noodzakelijk dat rechterlijke toetsing voorafgaand aan het intrekkingbesluit plaatsvindt, waarbij de bestuursrechter toetst of er daadwerkelijk sprake is van een deelname aan een terroristische organisatie. Hierbij kan de rechter een belangenafweging maken omtrent de aard van de werkzaamheden van de persoon in kwestie en zijn persoonlijke omstandigheden. Op die manier heeft betrokkene meer rechtsbescherming.
- Verder is geconcludeerd dat ook het conceptwetsvoorstel een discriminerend effect heeft en daarmee in strijd is met het discriminatieverbod, nu alleen personen met meerdere nationaliteiten onder deze wet vallen. In casu zal het vaak gaan om personen die *roots* hebben in de Arabische wereld. Europese verdragen verplichten de verdragsstaten dat burgers die twee nationaliteiten hebben, dezelfde rechten en plichten hebben als burgers die maar een nationaliteit hebben. Dit gaat momenteel niet op met zowel het wetsvoorstel 34016 als het conceptwetsvoorstel.
- Het conceptwetsvoorstel is in strijd met de voorzienbaarheidseis als bedoeld in artikel 2 4^{de} protocol lid 4 EVRM, omdat het wetsvoorstel te ruim is opgesteld. Er wordt namelijk afgevraagd wat verstaan wordt onder 'jihadistisch terroristische organisaties', dan wel 'aansluiten bij' of 'deelname'. Het is dus niet duidelijk in welke specifieke gevallen de minister over kan gaan tot

intrekking van het Nederlanderschap. Daarmee is het ook niet duidelijk voor burgers, terwijl de minister stelt dat de rol van de persoon in kwestie in de organisatie een rol zal spelen bij de proportionaliteitstoets. De minister zal dus per individueel geval moeten bekijken wanneer er sprake is van een gedraging dat ernstige schade toebrengt aan essentiële belangen van de staat, gelet op artikel 7 lid 1 sub d EVN.

- De intrekking van het Nederlanderschap heeft een bestuursrechtelijke inbedding, waardoor de rechtsbescherming minder uitgebreid is geregeld ten opzichte van het strafrecht. Alhoewel dit uiteraard niet hoeft te betekenen dat de bestuurlijke rechtsbescherming 'minder goed' bij wet dient te worden geregeld. Wanneer het recht op het aantekenen van bezwaar van het intrekkingbesluit wordt ontnomen, omdat betrokkene rechtstreeks in beroep kan gaan - op grond van artikel 22a RWN-, zal dit de effectiviteit van de rechtsbescherming van betrokkene in principe teniet doen. Bovendien is tijdens de procedure geheime informatie van de inlichtingendienst in principe niet toegankelijk voor betrokkene en diens raadsman. De rechter heeft alleen inzage in de informatie van de inlichtingendienst, wanneer de betrokkene op grond van artikel 8:29 lid 5 Awb hiervoor toestemming geeft. Dit zal in de praktijk moeilijk gaan, wanneer toegang van betrokkene tot Nederland wordt ontzegd. *The purpose of the exercise* van dit wetsvoorstel is juist dat betrokkene wegblijft uit Nederland.
- Verder is geconcludeerd dat de bestuurlijke maatregel, de intrekking van het Nederlanderschap, wellicht als een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM kan worden aangemerkt. Gelet op de maatstaven die voortvloeien uit het arrest Engel e.a./Nederland en het feit dat de maatregel een zeer daadkrachtige en punitieve toon hanteert. Hierdoor kunnen wellicht de strafrechtelijke waarborgen die in het strafrecht gelden van toepassing zijn op de betrokkene. Dit is nu niet het geval.

Kortom, de wetsvoorstellen zijn momenteel in strijd met zowel internationaal als nationaal recht. De Nederlandse rechtsstaat dient de burgers uiteraard te beschermen tegen jihadistisch terroristisch geweld, maar de Nederlandse rechtsstaat dient de eisen die uit wet- en regelgeving voortvloeien in acht te nemen.

Intrekking paspoort in de praktijk

Ten aanzien van de intrekking van het paspoort in de praktijk wordt geconcludeerd dat de burgemeesters van in ieder geval de gemeenten Den Haag en Huizen geen 'eigen belangenafwegingen' maken of het recht van vrijheid van beweging van de persoon in kwestie prevaleert boven de staatsveiligheid. Het wordt meer gezien als een formele procedure, waarbij het verzoek van de Minister van VenJ wordt ingewilligd en uitgevoerd. Een belangenafweging lijkt dus achterwege te blijven. Dit wordt ook bevestigd door de woordvoerder van het Ministerie van VenJ en de VNG. Geconcludeerd wordt dat dit in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel conform artikel 3:2 Awb.

§7.2 Aanbevelingen

- Aanbevelingen verminderen aantrekkingskracht van islamitische radicalisering

Vanuit de General Strain Theory of Terrorism is geconcludeerd dat de juridische maatregelen geen passende reacties zijn op het tegengaan van islamitische radicalisering. Sterker nog het kan islamitische radicalisering bevorderen. Bij het tegengaan van islamitische radicalisering is het belangrijk om de aantrekkingskracht daarvan tegen te gaan.

Het is dus van belang om de voedingsbodem voor islamitische radicalisering en, in het verlengde daarvan, jihadistisch terrorisme weg te nemen. Op die manier kunnen potentiële leden en nieuwe generaties worden ontmoedigd om tot radicalisering over te gaan.

Uit de General Strain Theory of Terrorism komt naar voren dat radicalisering optreedt, wanneer personen strain voelen en zich hierdoor achtergesteld voelen ten opzichte van anderen. Vanuit dat opzicht is het essentieel dat de perceptie over moslims, in stigmatiserende zin, wordt tegengegaan. Aan de overheid wordt aanbevolen om zich bewust te zijn van de gevolgen van het doen van bepaalde stigmatiserende opmerkingen. Er moet juist worden voorkomen dat bepaalde klassen of individuen in een achtergestelde positie komen. Daarbij wordt aanbevolen dat leraren op scholen voorlichting krijgen over bijvoorbeeld de signalering van radicalisering. Het is belangrijk om leraren er bij te betrekken, omdat zij een grote rol vervullen bij de opvoeding en het bijbrengen van normen en waarden en de mate van integratie bij allochtone jongeren. Op die manier kan de overheid invloed uitoefenen op het wegnemen van de voedingsbodem voor islamitische radicalisering.

- Aanbevelingen ten aanzien van de wetsvoorstellen

Wanneer beide wetsvoorstellen toch worden aangenomen in de wet, dient een aantal juridische knelpunten nog veranderd te worden. De wetsvoorstellen hebben momenteel een discriminerend effect. Volgens het EHRM kan een onderscheid van een verschil in nationaliteit uitsluitend zijn toegestaan, wanneer sprake is van een objectieve, noodzakelijke, doeltreffende en redelijke rechtvaardiging. Aanbevolen wordt om een onderzoek te starten, waarin ten eerste al dan niet wordt aangetoond dat bipatride Nederlanders, die wortels hebben met de Arabische wereld, meer geneigd zijn tot het plegen van terroristische handelingen in het kader van het jihadisme. Daarnaast wordt aanbevolen om te onderzoeken of zij deze handelingen hoogstwaarschijnlijk ook in Nederland uit zullen voeren. Op die manier kan wellicht een onderscheid op grond van een verschil in nationaliteit worden gerechtvaardigd.

Tot slot wordt aanbevolen dat de minister ten aanzien van de rechtsbescherming een dergelijke bepaling opneemt in de wet, zoals dit ook in het Verenigd Koninkrijk is gedaan, waarbij betrokkene 'speciale raadslieden' krijgt toegewezen van de staat (zie arrest 'ZZ' HvJ EU 4 juni 2013, C-300/11). Deze speciale raadslieden kunnen bijvoorbeeld achter gesloten deuren wel inzage krijgen in de documenten van de veiligheidsdiensten. Zij vertegenwoordigen daarbij concreet de belangen van betrokkenen. Het is echter niet zo dat de raadslieden het vertrouwelijke materiaal overleggen aan betrokkenen. Op die manier fungeren de raadslieden tot op zekere hoogte los van betrokkenen. Een wijziging van de Awb en de RWN –artikel 22 RWN- is gezien het voorgaande gewenst.

Evaluatie

De onderwerpen islamitische radicalisering, jihadisme en terrorisme zijn zéér complexe fenomenen. Het zijn namelijk brede onderwerpen die je vanuit verschillende invalshoeken kunt bekijken. Aan deze onderwerpen kan men zelfs een heel boek wijden. Met dit onderzoek is getracht islamitische radicalisering en jihadistisch terrorisme vanuit criminologisch perspectief te verklaren aan de hand van slechts één theorie. Jongeren zijn hierbij als doelgroep gebruikt. Hierdoor is dit onderzoek niet uitputtend bedoeld. Het onderzoek geeft slechts een handvat voor de mogelijke oorzaken van islamitische radicalisering en jihadistisch terrorisme aan de hand van de General Strain Theory of Terrorism. De gekozen theorie is naar mijn idee wel een goede fundering voor de factoren die mogelijk bijdragen aan islamitische radicalisering, dan wel jihadistisch terrorisme. Van het islamitisch radicalisme bestaan meerdere stromingen en ideologieën, die al dan niet met elkaar samenhangen. Voor de uitleg van islamitische radicalisering zijn in dit onderzoek hoofdlijnen besproken, omdat de achtergronden van de verschillende stromingen wel met elkaar overeenkomen.

In dit onderzoek is gekozen voor twee juridische maatregelen, die genoemd zijn in het Actieprogramma. In dit programma worden maar liefst 38 maatregelen genoemd. Vanwege het recente karakter van de maatregelen en de media-aandacht is gekozen voor de maatregelen, die de intrekking van het paspoort en van het Nederlanderschap. De maatregelen zijn gecodificeerd in Rijkswetten, waardoor ze ook van toepassing zijn in het Koninkrijk der Nederlanden. Voor de afbakening van dit onderzoek is er voor gekozen om de juridische maatregelen slechts uiteen te zetten vanuit Nederlandse wet- en regelgeving. Ten aanzien van de maatregel intrekking van het Nederlanderschap en de wetsvoorstellen is het vreemdelingenrecht ook van belang. Vanwege de afbakening is er voor gekozen om dit slechts in hoofdlijnen te bespreken. Ook is het empirisch onderzoek niet uitputtend geweest, omdat er slechts drie gemeenten zijn geïnterviewd. Echter kunnen uit de interviews wel voorzichtig conclusies worden getrokken.

Lijst van begrippen

Bipatride Nederlander	Nederlander met meervoudige nationaliteiten.
Coping	Coping betekent de manier waarop iemand de (inter)persoonlijke problemen oplost en daarbij op zoek gaat naar mogelijkheden om een stressvolle situatie of conflict te beheersen, dan wel te beperken.
Jihadganger	Een persoon die reist of heeft gereisd om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie in een jihadistisch strijdgebied.
Jihadisme	Een ideologische stroming binnen de politieke islam die op basis van een specifieke invulling van de salafistische leer en op basis van het gedachtegoed van Sayyid en Qutb door middel van een gewapende strijd (jihad) streeft naar mondiale heerschappij van de islam en de heroprichting van de Islamitische Staat (kalifaat)
Jihadist	Iemand die zich als onderdeel beschouwt van de jihadistische beweging en de jihadistische leer onderschrijft.
Jihadistische beweging	Het geheel van (internationale) netwerken, groepen, cellen en individuen die de ideologie en strategie van het jihadisme actief aanhangt.
Islamitische radicalisering	Het politiek-religieus streven om, desnoods met uiterste middelen, een samenleving tot stand te brengen die een zo zuiver mogelijke afspiegeling is van hetgeen men meent dat gesteld wordt in de oorspronkelijke bronnen van de islam.
(Potentiële) uitreiziger	Een persoon met de Nederlandse nationaliteit of een Nederlandse verblijfsstatus, die met jihadistische intenties Nederland heeft verlaten of intenties heeft om dat te doen om-zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie in een jihadistisch strijdgebied.
Radicalisering	Een geesteshouding waarmee de bereidheid wordt aangeduid om uiterste consequenties uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Die daden kunnen maken dat op zichzelf hanteerbare tegenstellingen escaleren tot een niveau waarop ze de samenleving ontwrichten, doordat er geweld aan te pas komt, het tot gedrag leidt dat mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt of doordat groepen zich afkeren van de samenleving.
Radicalisme	De bereidheid om, vanuit politieke, etnische of religieus geïnspireerde geïnspireerd idealen, activiteiten te ontplooiën die voor wat betreft de nagestreefde doelen en/of gebruikte middelen een bedreiging (kunnen) vormen voor de nationale veiligheid, in het bijzonder voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde en/of de internationale rechtsorde, of die in het functioneren van deze beide ernstig kunnen belemmeren.
Terrorisme	Het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Lijst van geraadpleegde literatuur en overige bronnen

Literatuurlijst

Agnew 1992

R. Agnew, 'Foundation for a general strain theory of crime and delinquency', *Criminology*, 30(1), 47-87.

Agnew 1995

R. Agnew, 'The contribution of social-Psychological Strain Theory to the explanation of Crime and Delinquency', *The legacy of Anomie Theory*, New Brunswick: Transaction Publishers 1995.

Agnew 2001

R. Agnew, 'Building on the foundation of General Strain Theory: specifying the Types of Strain Most Likely to Lead to Crime and Delinquency', *Journal of Research in Crime and Delinquency* 2001, 38, (4), 319-361.

Agnew 2004

R. Agnew, 'A general Strain Theory Approach to Violence. In M.A. Zahn, H.H. Brownstein & S.L. Jackson', *Violence*, *From Theory to Research*, Albany (NY): LexisNexis 2009.

Agnew 2010

R. Agnew, 'A General Strain Theory of Terrorism', *Theoretical criminology*, 14(2), p. 131-153.

Ambtenbrink & Vedder 2015

F. Ambtenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.

Op de Beeck 2012

H. Op de Beeck, *Strain en jeugddelinquentie: een dynamische relatie. Een toets van twee centrale verklaringsmechanismen uit Agnews General Strain Theory*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

De Bie e.a. 2013

J. de Bie, C. de Poot & J. van der Leun, 'Illegaal verblijvende moslimimmigranten in jihadistische samenwerkingsverbanden', *Tijdschrift voor criminologie* 2013, 55, p. 155-174.

Brinkhoff 2014

S. Brinkhoff, 'Ambtsberichten van de AIVD', *NJB* 2014, afl. 37, p. 2633-2639.

Buijs e.a. 2006

F.J. Buijs, F. Demant & A. Hamdy, *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.

Colijn, Telegraaf 12 maart 2015

J. Colijn, 'Twentse studente reist af naar Syrië', *Telegraaf* 12 maart 2015.

Demant & de Graaf 2009

F. Demant & B. de Graaf, 'Hoe ondermijn je het radicale verhaal?' *Tijdschrift voor criminologie* 2009, afl. 51, p. 388-404.

Eikelenboom 2007

S. Eikelenboom, *Niet bang om te sterven. Dertig jaar terrorisme in Nederland*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers 2007.

Fermin 2009

A. Fermin, *Islamitische en extreem-rechtse radicalisering in Nederland, een vergelijkend literatuuronderzoek*, Rotterdam & Den Haag: WODC & Ministerie van Veiligheid en Justitie november 2009.

Gelauff 2008a

Gelauff, *Tekst & Commentaar Personen- en familierecht, Verlies van het Nederlanderschap bij: Rijkswet op het Nederlanderschap, artikel 14*, Deventer: Kluwer 2008 (online, laatst bijgewerkt op 1 juni 2008).

Gelauff 2008b

Gelauff, *Tekst & commentaar Personen- en familierecht, Verlies door een meerderjarige bij: Rijkswet op het Nederlanderschap, artikel 15*, Deventer: Kluwer 2008 (online, laatst bijgewerkt op 1 juni 2008).

Gelauff 2015a

Gelauff, *Tekst & Commentaar Personen- en familierecht, Nederlanderschap door optie bij: Rijkswet op het Nederlanderschap, artikel 6 (schriftelijke verklaring, vereisten)*, Deventer: Kluwer 2015 (online, laatst bijgewerkt op 1 januari 2015).

Gelauff 2015b

Gelauff, *Tekst & Commentaar Personen- en familierecht, Naturalisatievoorwaarden bij: Rijkswet op het Nederlanderschap, artikel 8 (vereisten)*, Deventer: Kluwer 2015 (online, laatst bijgewerkt op 1 januari 2015).

De Graaff e.a. 2009

B. de Graaff, C. de Poot & E. Kleemans, 'Radicalisering en radicale groepen in vogelvlucht', *Tijdschrift voor criminologie* 2009, afl. 51, p. 331-344.

De Groot 2003

G.R. de Groot, *Handboek Nieuw Nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer 2003.

De Groot 2009

M.F.M. de Groot, *Groene Serie Personen- en familierecht, 4 Verwerving van het Nederlanderschap onder valse identiteit: art. 14 lid 1? bij: Rijkswet op het Nederlanderschap, Artikel 14*, Deventer: Kluwer (online) 2009.

De Groot 2010

G.R. de Groot, *Groene Serie Personen- en familierecht, 7 Lid 1 sub e: verlies wegens vreemde krijgsdienst bij: Rijkswet op het Nederlanderschap, Artikel 15*, Deventer: Kluwer 2010 (online, laatst bijgewerkt op 1 oktober 2010).

De Groot & Tratnik 2010

G.R. de Groot & M. Tratnik, *Monografieën privaatrecht. Nederlands nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

De Jong & Stolk 2010

R.M.M. de Jong & P.J. Stolk, *Lexplicatie, Bronnen en citaten bij: Paspoortwet, paragraaf 1 De gronden*, Deventer: Kluwer 2010 (online, laatst bijgewerkt op 1 januari 2010).

Joosse e.a. 2015

P. Joosse, S. M. Bucerius & S.K. Thompson, 'Narratives and counternarratives: Somali-Canadians on recruitment as foreign fighters to Al-Shabaab', *British Journal of Criminology* 2015, p. 1-22.

Kamerman, NRC 6 november 2014

S. Kamerman, 'Media bevestigen stigma moslims', *NRC* 6 november 2014.

Kolthoff 2011

E. Kolthoff, *Basisboek criminologie*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2011.

Koning 2009

M. de Koning, 'Moslimjongeren: de salafi-beweging en de vorming van een morele gemeenschap', *Tijdschrift voor criminologie* 2009, afl. (51) 4, p. 375-387.

Kouwenhoven, NRC 24 oktober 2014

A. Kouwenhoven, 'Inlichtingendiensten willen een paspoort afnemen van een vermeende Syriëganger, de burgemeester moet het daadwerkelijk doen. Maar waar kan hij zijn besluit op baseren?', *NRC* 24 oktober 2014.

Koomen & Van der Pligt 2009

W. Koomen & J. Van der Pligt, 'Achtergronden en determinanten van radicalisering en terrorisme', *Tijdschrift voor criminologie* 2009, p. 345-359.

Lodder 2014

G.G. Lodder, *Vreemdelingenrecht in vogelvlucht*, Den Haag: SDU Uitgevers 2014.

Muller e.a. 2010

E.R. Muller, J.P. van der Leun, L.M. Moerings & P.J.V. Calster, *Criminaliteit. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*, Deventer: Kluwer 2010.

Murphey & Robinson 2008

D.S. Murphey & M. B. Robinson, 'The Maximizer: clarifying Merton's theories of anomie and strain', *Theoretical Criminology* 2008, vol. 12(4), p. 501-521.

Olmer & Ververs, Telegraaf 12 september 2014

B. Olmer & C. Ververs, 'Dagelijks nieuwe Jihadgangers', *Telegraaf* 12 september 2014.

Pellis 2013

L.T.L.G. Pellis, *Internationaal privaatrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

De Poot e.a. 2009

C.J. de Poot, A. Sonnenschein, M.R.J. Soudijn, J.G.M. Bijen, M.W. Verkuyl, *Jihadistisch terrorisme in Nederland. Een beschrijving op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken*, Den Haag: WODC 2009.

Seegers, NRC 24 mei 2014

J. Seegers, 'Drie doden na 'aanslag' bij Joods Museum in Brussel', *NRC* 24 mei 2014.

Seegers, NRC 5 maart 2015

J. Seegers, 'Rutte: liever sterven Syriëgangers dan dat ze terugkomen naar Nederland', *NRC* 5 maart 2015.

Shadid 2005

S. Shadid, 'Berichtgeving over moslims en de islam in de westerse media: beeldvorming, oorzaken en alternatieve strategieën', *Tijdschrift voor Communicatiewetenschappen* 2005, 33, 4, p. 330-346.

Slootman & Tillie 2006

M. Slootman & J. Tillie, *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*, Amsterdam: Instituut voor Migratie- en Etnische Studies UvA oktober 2006.

Staring e.a. 2014

R. Richard, J. de Wit & H. Nummerdor, 'De Nederlandse aanpak van radicalisering en paspoortmaatregel. Enkele criminologische en juridische kanttekeningen bij de aanpak van vermeende Syriëgangers', *Het Nederlands voor de Mensenrechten* 2014, jrg. 39, nr. 6, p. 690-710.

Willems, NRC 11 september 2014

M. Willems, 'Gezin uit Hilversum vermoedelijk naar Syrië afgereisd', *NRC* 11 september 2014.

Witteman, Volkskrant 21 maart 2015

J. Witteman, 'Allochtoon erg slecht af op Nederlandse arbeidsmarkt', *Volkskrant* 21 maart 2015.

Overige bronnen

Elektronische bronnen

Kamerbrief Minister van VenJ, 12 november 2014

Kamerbrief van Minister van Veiligheid en Justitie, 'TK Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 37 en beleidsbevindingen' aan Tweede Kamer, *Rijksoverheid* 12 november 2014, www.rijksoverheid.nl (zoek op *TK Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 37 en beleidsbevindingen*).

Kamerbrief van Minister van VenJ, 7 april 2015.

Kamerbrief van Minister van Veiligheid en Justitie, 'TK Beleidsimplicaties Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 38' aan Tweede Kamer, *Rijksoverheid* 7 april 2015, www.rijksoverheid.nl (TK Beleidsimplicatie 38).

Rapporten

AIVD 2004

Algemene Inlichtingendienst- en Veiligheidsdienst (AIVD), *Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004.

AIVD 2014

Algemene Inlichtingendienst- en Veiligheidsdienst (AIVD), *Transformatie van het jihadisme in Nederland. Zwemdynamiek en nieuwe slagkracht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.

AIVD 2015

Algemene Inlichtingendienst- en Veiligheidsdienst (AIVD), *Jaarverslag 2014*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.

Commissie Gedragscode Praktijkgericht Onderzoek 2010

Commissie Gedragscode Praktijkgericht Onderzoek, *Gedragscode praktijkgericht onderzoek voor het hbo. Gedragscode voor het voorbereiden en uitvoeren van praktijkgericht onderzoek binnen het Hoger Beroepsonderwijs in Nederland*, Commissie Gedragscode Praktijkgericht Onderzoek 2010.

Immigratie- en Naturalisatiedienst 2015a

Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Hoe kunt u Nederlander worden?*, IND 2015.

Immigratie- en Naturalisatiedienst 2015b

Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Hoe krijgt u de Nederlandse nationaliteit terug? Optie- en naturalisatieprocedure voor oud-Nederlander*, IND 2015.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Informatieblad. Vernieuwing Register Paspoortsignalering*, Minister van BZK 2015.

Adviezen en reacties op de wetsvoorstellen

Advies van Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2013

Advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken inzake wetsvoorstel 34016 (R2036), bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14, 34 016 (R2036)*, 3.

Advies van Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2015

‘Advies voorstel wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap i.v.m. intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid’, ACVZ 16 februari 2015, <http://www.acvz.org/publicaties/wetsadvies-IntrekkingBurgerschap.pdf>.

Advies van College voor de Rechten van de Mens 2015

‘Advies conceptwetsvoorstel intrekken Nederlanderschap’, *Mensenrechten* 24 februari 2015, www.mensenrechten.nl (zoek op *Advies conceptwetsvoorstel*).

Reactie van Groenendijk 2015

C.A. Groenendijk, ‘Reactie inzake wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid’, *Internetconsultatie* 9 februari 2015, www.internetconsultatie.nl (zoek op *Wijziging RWN*).

Reactie van de Groot 2015

G.R. de Groot, ‘Reactie inzake wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid’, *Internetconsultatie* 3 februari 2015, www.internetconsultatie.nl (zoek op *Wijziging RWN*).

Reactie van Je serum D’Oliveira 2015

Prof. H.U. Jesserum d’Oliveira, ‘Reactie inzake wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid’, *Internetconsultatie* 24 februari 2015, www.internetconsultatie.nl (zoek op *Wijziging RWN*).

Advies van de Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten 2015

Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten, ‘Advies inzake wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid’, *Internetconsultatie* 15 februari 2015, www.internetconsultatie.nl (zoek op *Wijziging RWN*).

Advies van de Adviescommissie Nederlandse Orde van Advocaten 2015

Advies Adviescommissie Nederlandse Orde van Advocaten inzake vreemdelingenzaken, strafrecht en familierecht, 'Wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid', *Advocatenorde* 18 februari 2015 www.advocatenorde.nl.

Advies van de Raad van State 2014

Advies afdeling advisering Raad van State, '34016 (R 2036) Adv RvSt inzake Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verruiming van de mogelijkheden voor het ontnemen van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven', *Tweede Kamer* 8 september 2014, <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D30546>.

Advies van de Raad voor de Rechtspraak 2013

Advies van de Raad voor de Rechtspraak inzake wetsvoorstel 34 016 (R2036), bijlage bij *Kamerstukken II*, 34016 (R2036), 3.

Advies van de Raad voor de Rechtspraak 2015

Advies Raad voor de Rechtspraak, '2015/07 Advies inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid', *Rechtspraak* 12 februari 2015, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak> (Advies conceptwetsvoorstel Nederlanderschap).

Bijlage 2 General Strain Theory of Terrorism schematisch weergegeven

Bijlage 3 Interviewtranscript gemeente Den Haag

Bijlage 4 Brief afkomstig van Ministerie van VenJ

