
Vergaderjaar 2019-2020

- 35 125** Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering tot strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied (strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied)

D MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 juli 2020

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het doet mij genoegen dat verschillende fracties hadden aangegeven met belangstelling en interesse te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en dat zij het belang onderschreven van een effectief instrumentarium om terroristische activiteiten aan te pakken. Ik heb ook kennisgenomen van de kritiek- en zorgpunten die door verschillende fracties, evenals hulpverleningsorganisaties en vanuit de media en de journalistiek, zijn geuit. Graag bedank ik de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen, die mij de gelegenheid bieden om op deze punten uitgebreid in te gaan. Ik hoop daarmee de nog levende zorgen weg te nemen.

De **VVD**-fractieleden merkten op een groot voorstander te zijn van het ontwikkelen van een krachtig instrumentarium om terrorisme en terroristische activiteiten aan te pakken. Zij gaven aan blij te zijn dat, als reactie op de motie-Dijkhoff/Oskam (Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VI, nr. 30), dit onderdeel aan dat instrumentarium toegevoegd kan worden. Deze leden refereerden aan de op dit wetsvoorstel geuite kritiek, evenals aan het WODC-onderzoek «*Foreign terrorist fighters*»: *strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied?* uit 2015, waarin een analyse is gemaakt over de mogelijkheden voor dergelijke wetgeving.¹ Zij hadden tegen deze achtergrond nog enkele vragen over het wetsvoorstel. Graag beantwoord ik deze vragen in het hiernavolgende.

De leden van de **CDA**-fractie gaven aan het belangrijk te vinden dat de regering op veel verschillende manieren aan terrorismebestrijding doet. Zij zijn, zo merkten zij op, van mening dat jihadisme op dit moment een grote bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en democratie en meenden dat op voorhand geen maatregel om deze bedreiging te beperken moet worden uitgesloten. Zij gaven aan dit voorstel in dat licht te zien. Deze leden stelden over het wetsvoorstel een aantal vragen, in het bijzonder over de mogelijke gevolgen voor hulpverleners en journalisten. Ik dank deze leden voor deze vragen, die mij de gelegenheid bieden om in het navolgende uiteen te zetten dat het geenszins de bedoeling van dit wetsvoorstel is om hulpverleners en journalisten te verhinderen hun werk te doen. Met het oog daarop zijn diverse voorzieningen getroffen die ik graag, in antwoord op de door deze en andere leden gestelde vragen, nader toelicht.

De fractieleden van **GroenLinks**, **SP** en **PvdD** hadden kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hadden naar aanleiding daarvan een aantal vragen, die ik graag in deze memorie van een

¹ P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, «*Foreign terrorist fighters*»: *strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied? Een toetsing aan materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters*, WODC 2015.

antwoord voorzie. Ik hoop daarmee de bij deze leden nog levende zorgen te kunnen wegnemen en hen van het nut en de noodzaak van dit wetsvoorstel te overtuigen.

De leden van de fractie van **D66** gaven aan met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschreven het belang van goede wetgeving om terrorisme, waar dan ook gepleegd, tegen te gaan. Zij plaatsten echter kanttekeningen bij het toestemmingsvereiste zoals dat is opgenomen in dit wetsvoorstel. In het bijzonder vroegen zij zich af waarom ook hulpverleners en journalisten onder dit vereiste vallen. Ik dank deze leden voor de door hen gestelde vragen over dit onderwerp en andere onderwerpen. Die vragen bieden mij de gelegenheid om een aantal onderdelen van dit wetsvoorstel van een nadere toelichting te voorzien. Ik hoop hen er daarmee van te overtuigen dat de regering met dit wetsvoorstel heeft beoogd in een effectieve mogelijkheid te voorzien om op te treden tegen personen die zich naar door terroristische organisaties gecontroleerde gebieden uitreizen, zonder daarbij het werk van journalisten en hulpverleners te belemmeren. In het licht van dit laatste moet ook het toestemmingsvereiste worden gezien, dat juist is bedoeld om te waarborgen dat journalisten en hulpverleners – ondanks een verbod – hun werk kunnen blijven doen in aangewezen gebieden. Ik kom op dit punt, in antwoord op vragen van deze en andere leden, uitgebreid terug.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschreven het uitgangspunt dat terrorisme krachtig moet worden bestreden binnen de mogelijkheden van onze democratische rechtsstaat. Juist in dit kader hadden deze leden nog een aantal vragen. Met de door hen gestelde vragen vestigen deze leden de aandacht op enkele belangrijke aspecten van dit wetsvoorstel en ik dank hen dan ook voor de geboden gelegenheid om op deze onderwerpen nader in te gaan. Ik hoop hen met de beantwoording ervan te kunnen overtuigen dat deze regering in dit wetsvoorstel verschillende waarborgen heeft opgenomen, juist om recht te kunnen doen aan fundamentele rechten als het recht op vrije nieuwsgaring en om de voorgestelde strafbaarstelling in lijn te brengen met mensenrechtelijke en strafrechtelijke uitgangspunten.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie merkten op te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij gaven aan het grote belang van de strijd tegen terrorisme te onderschrijven en de inzet te steunen om daarbij binnen de kaders van de rechtsstaat te komen tot effectieve wet- en regelgeving. Graag beantwoord ik de door deze leden gestelde vragen over de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van het voorstel en de verhouding tot het internationaal recht, die mij de gelegenheid bieden op deze belangrijke aspecten nader in te gaan. Ik hoop met de beantwoording van deze vragen een aantal zorgen die bij deze leden nog leven, onder andere ten aanzien van de humanitaire hulpverlening, te kunnen wegnemen. Net als deze leden meent dit kabinet immers dat de voorgestelde strafbaarstelling niet de humanitaire hulpverlening moet verhinderen.

De fractieleden van **50PLUS** gaven aan kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Ik dank deze leden voor de door hen gestelde vragen, die ik graag in het navolgende van een antwoord voorzie.

De leden van de **SGP**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zien, zo merkten zij op, dit voorstel als een goede vangnetregeling voor het geval veroordeling op basis van andere misdrijven niet mogelijk is. Zij hadden een aantal vragen gesteld om meer duidelijkheid te krijgen over de precieze betekenis van het voorstel. Graag beantwoord ik hun vragen in het hiernavolgende en hoop daarmee deze duidelijkheid te kunnen bieden.

2. Nut en noodzaak

De leden van de **CDA**-fractie wezen op de passage in de memorie van toelichting waarin uiteen is gezet dat de ervaringen met Syrië en Irak hebben laten zien dat het enige tijd duurt voordat een

voldoende scherp beeld ontstaat van de rol van Nederlandse uitreizigers, op grond waarvan het openbaar ministerie in staat is deze personen succesvol te vervolgen wegens betrokkenheid bij terroristische misdrijven. Zij vroegen wat de meerwaarde van de voorgestelde strafbaarstelling is ten opzichte van het wachten tot deze rol zich uitkristalliseert, om vervolgens de uitreizigers op grond van bestaande strafrechtelijke bepalingen te vervolgen.

Het wachten tot deze rol zich uitkristalliseert heeft, zo beantwoord ik deze vraag, een aantal belangrijke nadelen, die met de voorgestelde strafbaarstelling kunnen worden ondervangen. Allereerst geldt dat personen die voordat deze rol is uitgekristalliseerd terugkeren naar Nederland, naar verwachting niet kunnen worden vervolgd op basis van de huidige strafbaarstellingen. Ten aanzien van hen staat immers (nog) niet vast dat het niet anders kan zijn dan dat zij de terroristische strijd hebben ondersteund. De vertegenwoordiger van het OM wees er tijdens de deskundigenbijeenkomst op dat de situatie dat personen niet konden worden vervolgd zich ten aanzien van Syrië en Irak niet heeft voorgedaan, mede omdat de meeste uitreizigers pas zijn teruggekeerd nadat er eenmaal een voldoende duidelijk beeld was van wat er zich in de gebieden afspeelde. Dat betekent echter niet dat een dergelijke situatie zich in de toekomst, bij het ontstaan van een nieuw gebied, niet alsnog kan voordoen.

Ten tweede geldt dat, in de periode waarin nog niet volledig is uitgekristalliseerd wat de rol van Nederlandse uitreizigers in het terroristische gebied is, het niet mogelijk is om personen die al stappen hebben gezet om uit te reizen, al in dat stadium aan te houden bij de grens wegens een poging tot uitreizen (poging tot deelneming aan een terroristische organisatie/training voor terrorisme). De voorgestelde strafbaarstelling biedt een mogelijkheid om juist in deze tussenperiode, waarin de rol van Nederlandse uitreizigers nog niet volledig is uitgekristalliseerd, strafrechtelijk op te treden tegen personen die – zonder toestemming – zijn uitgereisd naar een aangewezen gebied of een poging daartoe doen.

Van Nederlanders die afreizen naar door terroristische organisaties gecontroleerde gebieden, zo vervolg ik mijn antwoord, gaat een gevaar uit voor de Nederlandse samenleving als zodanig voor alle landen in het Schengengebied. Het verblijf in dergelijke gebieden gaat immers in veel gevallen gepaard met vereenzelviging met het gedachtengoed van de organisaties die daar de dienst uitmaken. Dat geldt niet alleen voor personen die al met verkeerde intenties naar dat gebied afreizen, zo bevestig ik deze leden. Ook voor andere personen zit er, als zij eenmaal in het gebied verblijven, vaak niets anders op dan – desnoods gedwongen – aanname van het gedachtengoed van de terroristische organisatie en het leveren van een bijdrage aan de strijd. Nederlanders die afreizen naar dergelijke gebieden stellen zich dan ook bloot aan het vrijwel onvermijdelijke risico dat zij de strijd van dergelijke organisaties zullen ondersteunen, met alle gevolgen van dien. Indoctrinatie en trainingen om aanslagen en andere gruwelijkheden te plegen zijn immers kernactiviteiten binnen dit soort organisaties. Na terugkeer in Nederland gaat in veel gevallen nog steeds een gevaar van deze personen uit, voor aanslagen of omdat zij anderen proberen te ronselen voor de strijd. Het voorkomen van deze gevaarzetting vormt de ratio van dit wetsvoorstel, en ook daarin is een meerwaarde van de strafbaarstelling gelegen.

De leden van deze fractie vroegen, althans zo begrijp ik hun vraag, welke aanvullende mogelijkheden dit wetsvoorstel biedt om personen die willen uitreizen tegen te houden ten opzichte van de mogelijkheden die de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt) hiervoor biedt.

De voorgestelde strafbaarstelling maakt het mogelijk om personen die op het punt staan om uit te reizen naar het gebied aan te houden wegens een poging tot verblijf in het aangewezen gebied, en zo te verhinderen dat zij uitreizen. Op grond van de voorgestelde strafbaarstelling is niet vereist dat bewezen is dat de uitreiziger terroristische intenties had. Dit laatste vormt niet alleen een meerwaarde ten opzichte van het huidige strafrechtelijke instrumentarium, maar ook ten opzichte van artikel 3 Twbmt. Een «uitreisverbod» kan op grond van die bepaling immers slechts worden opgelegd aan een bepaalde persoon wanneer er gegronde vermoedens bestaan dat de desbetreffende persoon zich buiten het Schengengebied zal begeven om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie.

De fractieleden van **GroenLinks**, **SP** en **PvdD** vroegen of voor de toepassing van de strafbepaling opgenomen in dit wetsvoorstel niet, net als voor toepassing van (artikel 3 van de) Twbmt, vereist is dat de betreffende persoon in beeld is. Een verschil, zo beantwoord ik deze vraag, met artikel 3 Twbmt is dat het op grond van die bepaling mogelijk is om een uitreisverbod op te leggen aan *een persoon*. Een uitreisverbod kan worden opgelegd als het gegronde vermoeden bestaat dat de desbetreffende persoon zich buiten het Schengengebied zal begeven om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. Voor strafbaarheid op grond van de hier voorgestelde bepaling is bekendheid met terroristische motieven of het vooraf opleggen van een maatregel niet nodig. Elke Nederlandse ingezetene die na aanwijzing van het desbetreffende gebied daar – zonder toestemming – opzettelijk verblijft, of een poging daartoe doet, is strafbaar. De voorgestelde strafbaarstelling maakt het dus mogelijk om ook (strafrechtelijk) op te treden tegen personen wier terroristische motieven (nog) niet bekend zijn.

Deze leden vroegen of van de strafbaarstelling een preventieve werking uitgaat en of een dergelijk afschrikwekkend effect wel wordt bereikt, gelet op het doel waarvoor mensen uitreizen. Zoals in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie al aan de orde kwam, gaat niet alleen van personen die met verkeerde intenties naar het gebied afreizen een gevaar uit voor de Nederlandse samenleving. Ook anderen die – zonder een gerechtvaardigd belang – afreizen stellen zich bloot aan het risico dat zij de strijd van dergelijke organisaties zullen ondersteunen, met alle gevolgen van dien. Van de strafbaarstelling, in combinatie met de aanwijzing van een bepaald gebied bij algemene maatregel van bestuur, wordt ook aan hen het signaal afgegeven weg te blijven uit de gebieden waarin een dergelijk risico zich onvermijdelijk voordoet, omdat een terroristische organisatie vanuit dat gebied zijn kernactiviteiten ontplooit. Bovendien biedt de strafbaarstelling, zoals hiervoor eveneens al aan de orde kwam, de mogelijkheid om personen – die geen toestemming hebben verkregen om af te reizen – tegen te houden wanneer zij willen afreizen of aan te houden wanneer zij terugkeren, ook als hun terroristische motieven (nog) niet bekend zijn.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden of de conclusie wordt onderschreven dat uitreizigers die een jaar in IS-gebied hebben verbleven een bijdrage hebben geleverd aan de instandhouding van een terroristische organisatie, verwijs ik deze leden allereerst graag terug naar mijn hiervoor gegeven antwoorden op de vragen van deze leden van de leden van de CDA-fractie. In aanvulling daarop verwijs ik specifiek met betrekking tot de situatie ten aanzien van IS-gebied naar het rapport «Bestemming Syrië», dat de rechtbank Rotterdam door onderzoekers van de Universiteit Leiden en de Universiteit Amsterdam heeft laten opstellen.² Uit dat rapport blijkt dat leven in IS-gebied zonder aansluiting bij die organisatie niet mogelijk is. Het rapport is door rechters gebruikt als bewijsmiddel of als typologie bij de bewezenverklaring. Op basis van het rapport werd door de rechter in verschillende zaken ervan uitgegaan dat mannelijke verdachten die in IS-gebied verblijven deelnemen aan een terroristische organisatie, omdat wanneer «wordt aangesloten bij een jihadistische strijdgroep, altijd (direct of indirect) een bijdrage zal worden geleverd aan de strijdgroep, daarmee sprake [is] van het leveren van een feitelijke bijdrage en dus deelneming aan een criminele terroristische organisatie.»³

Deze leden vroegen verder op welke vlakken het onderhavige wetsvoorstel het huidige instrumentarium uitbreidt. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie. Zoals daar aan de orde is gekomen, is de belangrijkste meerwaarde van dit wetsvoorstel dat ook strafrechtelijk kan worden opgetreden ten opzichte van personen wier terroristische motieven (nog) niet bekend zijn. Met name in gevallen waarin nieuwe gebieden ontstaan, maar waarin nog niet een voldoende scherp beeld bestaat van de situatie ter plaatse en de rol die uitgereisde Nederlanders vervullen in de strijd van de bewuste terroristische organisatie, op grond waarvan het openbaar ministerie in staat is deze personen succesvol te vervolgen wegens betrokkenheid bij terroristische misdrijven, kan de

² Weggemans e.a., «Bestemming Syrië. Een exploratieve studie naar de 'leefsituatie' van Nederlandse uitreizigers in Syrië», 2016.

³ Zie o.a. ECLI:NL:RBDHA:2016:8412, ECLI:NL:RBDHA:2017:6924 en ECLI:NL:GHARL:2017:11127.

strafbaarstelling een handvat bieden om personen die – zonder een gerechtvaardigd belang – willen afreizen tegen te houden en om terugkeerders aan te houden.

De leden van de **D66**-fractie vroegen waarom ook journalisten en hulpverleners onder het wetsvoorstel vallen. Zoals hiervoor uiteen is gezet, zo luidt mijn antwoord op deze vraag, is een belangrijke meerwaarde van de voorgestelde strafbaarstelling dat die ook de mogelijkheid biedt om op te treden tegen personen wier terroristische motieven (vooraf) niet bekend waren. Om die reden richt de strafbaarstelling zich in beginsel tot iedere Nederlander en Nederlandse ingezetene. De ratio van dit wetsvoorstel is, zoals hiervoor beschreven, het voorkomen dat personen zich door hun verblijf al dan niet gedwongen vereenzelvigen met het gedachtengoed van de organisatie die in het betreffende gebied de dienst uitmaakt en vervolgens na terugkeer in Nederland een gevaar vormen. Hieruit blijkt dat met dit wetsvoorstel niet wordt beoogd belemmeringen op te werpen voor personen die uit hoofde van hun specifieke taak naar deze gebieden afreizen. Net als deze leden vindt dit kabinet het van groot belang dat journalisten en hulpverleningsorganisaties die werken conform het humanitair oorlogsrecht en de humanitaire beginselen (hierna: onpartijdige hulpverleningsorganisaties) hun belangrijke werk kunnen blijven doen in de gebieden. Om die reden is voorzien in een toestemmingsprocedure. Op grond van deze procedure kunnen journalisten en hulpverleners naar het gebied blijven afreizen, ondanks dat er een verbod geldt. Ik realiseer mij dat er ook kritiek is geuit op deze procedure. Naar aanleiding daarvan zijn oplossingen bedacht om aan die kritiek tegemoet te komen. Hierop ga ik in paragraaf 4 van deze memorie, naar aanleiding van de daarover gestelde vragen, nader in.

Ik kan deze leden bevestigen, zo beantwoord ik een volgende vraag, dat de huidige wetgeving mogelijkheden biedt om personen die terugkeren uit Syrië en Irak te vervolgen en berechten. Dat neemt niet weg dat dit wetsvoorstel een meerwaarde heeft op het moment dat er in de toekomst nieuwe gebieden ontstaan. Voor een succesvolle vervolging en berechting op grond van de bestaande bepalingen is immers nodig dat ofwel direct bewijs aanwezig is van terroristische activiteiten waaraan de betrokkene heeft deelgenomen of de intentie waarmee de betrokkene is afgereisd ofwel dat voldoende informatie beschikbaar is over de situatie in het gebied en de rol van Nederlanders op basis waarvan tot de conclusie kan worden gekomen dat verblijf in het gebied noodzakelijkerwijs betrokkenheid bij of ondersteuning van de strijd van de terroristische organisaties inhoudt. De strijd in Syrië en Irak leert dat het enige tijd duurt voordat een voldoende scherp beeld ontstaat op grond waarvan het openbaar ministerie in staat is deze personen succesvol te vervolgen wegens betrokkenheid bij terroristische misdrijven in gevallen waarin bewijs ontbreekt van specifieke activiteiten van personen in het gebied. Dit laatste is, zo kwam ook aan de orde tijdens de deskundigenbijeenkomst, vaak ingewikkeld, omdat het verzamelen van bewijs in het bewuste gebied vaak moeilijk is. Zoals hiervoor, in antwoord op de vragen van de leden van het CDA aan de orde kwam, biedt de voorgestelde strafbaarstelling juist in deze gevallen de mogelijkheid om op te treden tegen personen die – zonder toestemming – in een aangewezen gebied verblijven.

De leden van de D66-fractie vroegen om een reactie op de stelling dat dit wetsvoorstel «sterk geïnspireerd is op Islamitische Staat en een unieke situatie in de geschiedenis van terrorisme en terroristische organisaties» en «een hoop gedoe» oplevert «voor een hypothetische toekomst». In reactie op deze vraag stel ik voorop dat de situatie in Syrië en Irak juist heeft blootgelegd dat wanneer eenmaal een gebied ontstaat dat onder controle staat van een terroristische organisatie en dat een grote aantrekkingskracht heeft op Nederlanders, er in de beginfase onvoldoende mogelijkheden zijn om op te treden tegen personen die naar dat gebied (willen) afreizen. Verder merk ik op dat het zeker niet ondenkbaar is dat er in de toekomst opnieuw gebieden ontstaan die onder controle staan van terroristische organisaties en die een grote aantrekkingskracht hebben op Nederlanders. Ik breng ter illustratie daarvan in herinnering dat er in de periode 2012/2013 niet alleen grote zorgen waren over Syrië. Ook ten aanzien van verschillende andere landen in het

Midden-Oosten en Noord-Afrika werd destijds gevreesd dat terroristische (strijd)groepen grond aan de voeten zouden krijgen en dat daar jihadistische (vrij)staten zouden ontstaan.⁴ Omdat, zoals hiervoor aan de orde kwam, de bestaande strafbaarstellingen juist in de beginperiode onvoldoende mogelijkheden bieden om op te treden tegen personen die uitreizen, vindt dit kabinet het van belang om niet te wachten met wetgeving tot er een nieuw gebied is ontstaan, maar om nu te voorzien in een mogelijkheid om in dergelijke gevallen op te treden. Ik begrijp goed dat er bij de Kamer enig ongemak is omdat nu niet is te voorzien om welke gevallen het gaat. Dat is precies de reden waarom gebieden alleen kunnen worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, of wanneer een spoedeisend belang dat vereist daarop vooruitlopend tijdelijk bij ministeriële regeling van de ministers van Justitie en Veiligheid en Buitenlandse Zaken gezamenlijk. Anders dan in Australië, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk – waar een soortgelijke strafbaarstelling geldt – wordt de beslissing tot (langduriger) aanwijzing van een gebied dus niet genomen door de minister (van Justitie of Buitenlandse Zaken), maar door de hele regering. Daar komt bij dat in de voorgestelde bepaling erin is voorzien dat zowel de algemene maatregel van bestuur als een eventuele tijdelijke ministeriële regeling worden voorgelegd aan de beide Kamers voordat zij in werking treden (zie het voorgestelde artikel 134b, derde en vierde lid, Sr). De beide Kamers worden dus altijd betrokken bij de aanwijzing van een gebied.

De leden van D66-fractie vroegen, althans zo begrijp ik hun vraag, of het vereiste van dubbele strafbaarheid eraan in de weg staat dat een Nederlander die op weg is naar een aangewezen gebied in het buitenland of daaruit terugkeert op verzoek van Nederland wordt aangehouden en wordt uit- of overgeleverd aan Nederland.

Behoudens in de wet of een verdrag vastgelegde uitzonderingen is voor uit- of overlevering dubbele strafbaarheid vereist. Dat wil zeggen dat het feit zowel naar Nederlands recht als naar het recht van de betreffende staat strafbaar is. Niet vereist is evenwel dat de feitsomschrijving onder een identieke strafbaarstelling valt of een identieke kwalificatie oplevert.⁵ In dit verband is relevant dat op grond van zowel de EU-richtlijn inzake terrorismebestrijding (2017/541) als het Aanvullend protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (lid)staten verplicht zijn om het reizen naar het buitenland met een terroristisch oogmerk (EU)/met als doel terroristische misdrijven te plegen of deel te nemen aan terroristische misdrijven (Raad van Europa) strafbaar te stellen. Het strafmaximum in het voorgestelde artikel 134b Sr is met twee jaar bovendien hoger dan het strafmaximum van een jaar dat in de regel wordt vereist voor uit- en overlevering. Het zal dus afhankelijk zijn van welke gedragingen in het betreffende land strafbaar zijn gesteld en hoe de rechter in het aangezochte land het vereiste van dubbele strafbaarheid invult, of uit- of overlevering mogelijk is. Verder merk ik op dat, los daarvan, de voorgestelde strafbaarstelling in ieder geval de mogelijkheid biedt om de betreffende persoon op het grondgebied van Nederland aan te houden ofwel – bij vertrek – wegens een verdenking van poging tot het uitreizen ofwel – bij terugkomst – wegens een verdenking van verblijf in het betreffende gebied. Daarmee biedt de voorgestelde strafbaarstelling mogelijkheden om ook zonder internationale rechtshulp te voorkomen dat de betreffende persoon betrokken raakt bij het plegen van terroristische misdrijven ter plaatse dan wel - bij terugkeer – het gevaar bestaat dat deze persoon terroristische activiteiten zal ontplooien.

Deze leden vroegen of potentiële terroristen zich wel zullen laten afschrikken door de strafbaarstelling en of zij zich wel iets zullen aantrekken van het toestemmingsvereiste. Voor het antwoord op deze vraag, verwijs ik deze leden graag naar het hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de fractieleden van GroenLinks, SP en PvdD. Zoals daar aan de orde is gekomen richt dit wetsvoorstel zich niet alleen op personen die met verkeerde intenties naar het gebied afreizen een gevaar uit voor de Nederlandse samenleving. Ook anderen die – zonder een gerechtvaardigd belang – afreizen stellen zich bloot aan het risico dat zij de strijd van dergelijke

⁴ Zie in het bijzonder het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), nrs. 30-32.

⁵ Borgers e.a./Van Sliedregt & Van Elst, *Handboek internationaal strafrecht. Schets van het Europese en Internationale Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2015, par. 4.4.

organisaties zullen ondersteunen, met alle gevolgen van dien. Van de strafbaarstelling, in combinatie met de aanwijzing van een bepaald gebied bij algemene maatregel van bestuur, wordt ook aan hen het signaal afgegeven weg te blijven uit de gebieden waarin een dergelijk risico zich onvermijdelijk voordoet, omdat een terroristische organisatie vanuit dat gebied zijn kernactiviteiten ontplooit. In aanvulling daarop merk ik op dat dit wetsvoorstel ten aanzien van personen die wel met terroristische motieven afreizen voorziet in een mogelijkheid om hen tegen te houden om af te reizen of bij terugkomst aan te houden vanwege hun verblijf in het gebied. De meerwaarde van de hier voorgestelde strafbaarstelling is daarin gelegen dat de bepaling deze mogelijkheid ook biedt in de beginperiode van het ontstaan van een gebied, wanneer de bestaande strafbaarstellingen daarvoor nog onvoldoende mogelijkheden bieden.

Ten opzichte van het «reisverbod» dat kan worden opgelegd op grond van artikel 3 Twbmt, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, is de meerwaarde van de hier voorgestelde strafbaarstelling dat de terroristische motieven van de betrokkene niet vooraf bekend hoeven te zijn. Een «uitreisverbod» kan op grond van de Twbmt immers slechts worden opgelegd aan een bepaalde persoon, wanneer er gegronde vermoedens bestaan dat de desbetreffende persoon zich buiten het Schengengebied zal begeven om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. De hier voorgestelde strafbaarstelling richt zich in beginsel echter tot iedere Nederlander en Nederlandse ingezetene.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vroegen hoe gevolg is gegeven aan de motie-Bikker c.s. (Kamerstuk 34 775 VI, T), waarin de regering wordt verzocht de contraterrorismewetgeving in samenhang te evalueren, waarbij ook het decentrale bestuur betrokken wordt. Net als deze leden hecht dit kabinet er belang aan dat het geheel van contraterrorismewetgeving bijdraagt aan de veiligheid en het beschermen en bewaken van onze rechtsstaat. Dit kabinet meent dat het onderhavige wetsvoorstel een effectieve aanvulling vormt op het reeds bestaande wettelijke instrumentarium ter bestrijding van terrorisme, waarbij ook is gezocht naar manieren waarop fundamentele rechten zo min mogelijk worden beperkt. Het beschikbare instrumentarium ter bestrijding en voorkoming van terrorisme omvat een breed palet aan maatregelen die getroffen kunnen worden. De inzet van die maatregelen vergt uiteraard continue sturing op effectiviteit en proportionaliteit. In overleg met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid monitort het kabinet steeds nauwgezet welke maatregelen in welke mate bijdragen aan de nationale veiligheid, en wat de effectiviteit en proportionaliteit van die maatregelen is. Het kabinet wordt bij het bezien van de maatregelen gesteund door de wetsevaluaties die geregeld plaatsvinden. Zo heb ik recent aan uw Kamer gestuurd de door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerde evaluatie van de werking en toepassing van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, vergezeld van de reactie van het kabinet daarop.⁶ In deze evaluatie is ook gekeken naar de rol die de lokale overheden spelen bij het uitvoeren van bestuurlijke maatregelen.

Op de uitvoering van de motie-Bikker c.s., waarover uw vaste commissie voor Justitie en Veiligheid per brief van 25 juni jl. (kenmerk 1666621.01u) schriftelijke vragen heeft gesteld, zal ik separaat per brief terugkomen.

3. Strafwaardigheid gedraging

De leden van de **GroenLinks**-, **SP**- en **PvdD**-fractie vroegen naar de verhouding van de voorgestelde strafbaarstelling tot het wederrechtelijkheidsbeginsel, het daadstrafrechtbeginsel, het verbod van willekeur en het ultimatum remedium-beginsel. De leden van de **D66**-fractie verwezen naar de nota naar aanleiding verslag waarin is opgenomen dat is gekozen voor de systematiek van de toestemmingsprocedure in lijn met het hiervoor al genoemde WODC-onderzoek «*Foreign terrorist fighters*»: *strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied?*. Zij vroegen hoe dit te rijmen is met de kritiek van prof. Federova op het wetsvoorstel tijdens de deskundigenbijeenkomst. Zij vragen om daarbij in te gaan op de kritiekpunten die door prof.

⁶ Kamerstuk 29 754, nr. 544.

Federova naar voren zijn gebracht tijdens de deskundigenbijeenkomst. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt.

Prof. Van Kempen en prof. Federova hebben in 2015 in opdracht van het WODC voornoemd onderzoek uitgevoerd naar de strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied. Zij hebben daarin een dergelijke strafbaarstelling onder andere getoetst aan materieelstrafrechtelijke parameters, waaronder het daadstrafrechtbeginsel en het wederrechtelijkheidsbeginsel. In het rapport worden vier varianten aan deze beginselen getoetst. Ten aanzien van de beschreven vierde variant – die de basis heeft gevormd voor de strafbaarstelling zoals die is opgenomen in het wetsvoorstel – merken zij op (p. 179) dat de voor de overwogen gebiedsstrafbaarstelling gerezen spanningen en belemmeringen vanuit de verschillende materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters zich voor deze variant nauwelijks voordoen of gemakkelijk worden vermeden.

Op grond van de voorgestelde strafbaarstelling is het verblijf in een aangewezen gebied *zonder toestemming* strafbaar. Niet het enkele verblijf is dus strafbaar, maar het overtreden van het toestemmingsvereiste. Daarmee voldoet de strafbaarstelling aan het wederrechtelijkheids- en het daadstrafrechtbeginsel.⁷ Ik begrijp de bezwaren van prof. Van Kempen en prof. Federova zo, dat zij menen dat weliswaar in formeel-enge zin aan deze vereisten is voldaan, maar dat materieel geen sprake is van intrinsiek onrecht of intrinsiek ontoelaatbaar gedrag, omdat de strafbaarstelling ook is gericht aan personen die geen terroristisch oogmerk hebben en niet betrokken zijn bij terroristische activiteiten. Om die reden menen zij ook dat niet is voldaan aan het ultimatum remediumvereiste en het verbod van willekeur.⁸ Mijns inziens zien zij daarmee over het hoofd dat, zoals in paragraaf 2 van deze memorie aan de orde is gekomen, dit wetsvoorstel beoogt het onvermijdelijke risico te voorkomen dat personen – ook personen die (aanvankelijk) geen terroristische intenties hadden zullen uitreizen naar gebieden waar zij – gewild of ongewild – betrokken raken bij de terroristische strijd. De voorgestelde strafbaarstelling is toegesneden op de uitzonderlijke situatie waarin iemand zonder voorafgaande toestemming opzettelijk verblijft in een gebied, onder de bijzondere – zeer risicovolle – omstandigheid dat dit gebied onder controle van een terroristische organisatie staat. Daarmee is de strafwaardigheid van de gedraging gelegen in de samenhang tussen het opzettelijk verblijf in een gebied dat zich kenmerkt door zeer risicovolle begeleidende omstandigheden enerzijds en het ontbreken van voorafgaande toestemming voor dat verblijf anderzijds. Deze strafbaarstelling is dus zeker niet alleen ingegeven door strafvorderlijke belangen. Met de strafbaarstelling wordt zowel beoogd te voorkomen dat Nederlanders in het buitenland betrokken raken bij terroristische activiteiten als te voorkomen dat zij na terugkeer in Nederland dergelijke terroristische activiteiten voortzetten. Dit belang ligt mede ten grondslag aan verschillende andere terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding en vergemakkelijking van strafbare feiten en ligt ook ten grondslag aan soortgelijke strafbaarstellingen in Australië, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. In het internationale recht worden de verantwoordelijkheid van de staat voor eigen onderdanen en de bescherming van de eigen staat eveneens erkend als redenen voor een staat om (strafrechtelijk) op te treden, ook in het verband van «foreign terrorist fighters». Zie ook VN-resolutie 2178(2014).

Met betrekking tot het regeerakkoord merk ik in reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie daarnaar op dat daarin niet de beperking is opgenomen dat de strafbaarstelling slechts betrekking heeft op bepaalde groepen terugkeerders. In het regeerakkoord wordt gesproken over «potentiële terugkeerders» van wie «een bijzondere dreiging uit[gaat], gelet op hetgeen zij hebben meegemaakt en waaraan zij mogelijk zelfs hebben deelgenomen», hetgeen zowel verwijst naar terugkeerders die met een terroristisch oogmerk zijn uitgereisd als anderen die aan het hiervoor beschreven risico hebben blootgestaan. Verder is het in regeerakkoord vastgelegd dat «opzettelijk verblijf zonder toestemming in een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied» wordt strafbaar gesteld.

⁷ Zie voornoemd onderzoek, p. 176.

⁸ P.H.P.H.M.C. van Kempen, «Het strafrechtelijk verbod van verblijf in een terroristisch gebied», DD 2019/60.

Met betrekking tot de suggesties die prof. Federova tijdens de deskundigenbijeenkomst heeft gedaan tot aanpassing van het wetsvoorstel merk ik, zowel naar aanleiding van de vraag van de D66-fractie als de vraag van de **PvdA**-fractie, het volgende op.

Met betrekking tot een categorale uitzondering voor journalisten en hulpverleners, het eerste punt dat door deze leden wordt genoemd, merk ik op dat met de aanvaarding van het amendement-Van Toorenburg c.s. (Kamerstuk 35 125, nr. 16) personen die verblijven in het gebied als afgevaardigde van het Rode Kruis categoriaal zijn uitgezonderd van strafbaarheid. Daarnaast werd het amendement-Van der Graaf (CU) (Kamerstuk 35 125, nr. 13) aanvaard, waardoor in de wet is vastgelegd dat in één keer (voor een langere periode) toestemming kan worden gegeven aan een groep personen die werkzaam zijn voor een bepaalde organisatie om in het gebied te verblijven. Een soortgelijke voorziening is getroffen in de Deense strafbaarstelling van verblijf in een terroristisch gebied (§ 114j Straffeloven). Op deze wijze kan bijvoorbeeld aan alle personen werkzaam voor een bepaalde humanitaire organisatie, een bepaald mediabedrijf of personen die lid zijn van de NVJ in één keer toestemming worden verleend voor een jaar. Deze toestemming kan direct bij de aanwijzing van het gebied worden verleend. De personen werkzaam voor de betreffende organisaties kunnen dan vervolgens het gebied in- en uitreizen gedurende dat jaar wanneer dat nodig is. Zij hoeven die reisbewegingen niet vooraf te melden bij de overheid. Na een jaar kan de toestemming worden verlengd. Op deze wijze wordt erin voorzien dat journalisten en hulpverleners – ondanks een verbod – toch kunnen afreizen naar het gebied om daar hun belangrijke werk te doen. Dit kabinet is bereid daarbij nog een stap verder te gaan door, indien dit wetsvoorstel is aanvaard en tot wet is verheven, direct bij inwerkingtreding aan alle medewerkers van onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties en bekende mediaorganisaties en alle leden van de NVJ generiek toestemming te verlenen voor het verblijf in eventueel aan te wijzen gebieden. Het gevolg daarvan is dat niet meer per aan te wijzen gebied toestemming behoeft te worden gevraagd. De verleende generieke toestemming geldt ongeacht de situatie in aan te wijzen gebieden en de daarbij betrokken partijen. Evenmin hoeft een lijst van medewerkers of leden te worden overgelegd. Op het moment dat iemand verklaart voor een bepaalde organisatie te werken of lid te zijn van de NVJ, zou dan nog wel eventueel om een bevestiging daarvan kunnen worden gevraagd bij de desbetreffende organisatie. Voorwaarde is wel dat de betrokkene voor de organisatie werkte of lid was van de NVJ op het moment dat hij in het gebied verbleef. Ik heb het ICRC, het Nederlandse Rode Kruis, Artsen zonder Grenzen en de Dutch Relief Alliance inmiddels een brief gestuurd, waarin ik heb vastgelegd hiertoe bereid te zijn. Eveneens zal ik deze werkwijze in beleidsregels vastleggen. Deze beleidsregels zullen in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken worden opgesteld. Wij zullen tevens overleg voeren over eventuele aanpassing van de beleidsregels in de toekomst. Alvorens de beleidsregels zullen worden opgesteld of aangepast, zullen onder meer humanitaire hulpverleningsorganisaties en de NVJ worden geconsulteerd over de invulling hiervan. In de beleidsregels zullen ook procedurele waarborgen voor beoordeling van aanvragen voor toestemming worden opgenomen, in overeenstemming met relevante mensenrechtenstandaarden.

Dit kabinet is geen voorstander van het opnemen van een categorale uitzondering voor journalisten en hulpverleners in de zin dat die beroepsgroepen in de wet worden genoemd. Dit is niet werkbaar, omdat geen sprake is van een heldere, begrensde definitie, van beroepsvereisten of van wettelijke vereisten, zoals die bijvoorbeeld voor artsen of advocaten gelden. Dit werkt rechtsonzekerheid in de hand. Iemand zal pas na terugkomst zeker weten of hij wordt aangemerkt als hulpverlener of journalist en derhalve of zijn verblijf in een aangewezen gebied al dan niet strafbaar was. Daar komt bij dat op hem ook nog een bepaalde bewijslast zal rusten om aannemelijk te maken dat hij daadwerkelijk *als* hulpverlener of journalist in het gebied werkzaam is geweest. Dit laatste geldt voor journalisten en hulpverleners in Australië en het Verenigd Koninkrijk. Op hen rust een bepaalde bewijslast om zelf aannemelijk te maken dat zij uitsluitend in het gebied verbleven om daar journalistiek werk te verrichten of hulp te verlenen (zie section 119.2(3), jo. section 13.3(3) van de Australische Criminal Code Act 1995; en section 58B(2) van de Terrorism Act 2000 van het Verenigd Koninkrijk). Om deze reden is er ook kritiek op deze systematiek, onder andere van de Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. Binnen de bredere kritiek die de

Special Rapporteur uit op nationale maatregelen gericht op contraterrorisme draait specifiek deze strafbaarstelling de bewijslast om volgens de Special Rapporteur: het is aan de verdachte om te bewijzen dat hij onder een van de uitzonderingsgronden valt. Deze wetgevingstechniek kan, aldus de Rapporteur, daarom in strijd komen met het recht op een eerlijk proces, in het bijzonder de onschuldpresumptie (zie rapport A/71/384, paragraaf 50). Daarbij komt dat dit betekent dat personen (vergaand) inzicht zullen moeten geven in wat zij precies in het gebied hebben gedaan, iets dat vanuit bijvoorbeeld het recht op vrije nieuwsgaring en de humanitaire principes problematisch kan zijn. Deze bezwaren worden ondervangen door de hier voorgestelde toestemmingsprocedure, waarmee vooraf zekerheid kan worden geboden en waarbij niet zal worden gevraagd van hulpverleners en journalisten om inzicht te geven in wat zij precies in het gebied gaan doen.

Mijn reactie op de tweede suggestie, het mogelijk maken van toestemming achteraf, luidt als volgt. Op grond van de redactie van artikel 134b Sr is niet uitgesloten dat toestemming achteraf wordt gegeven. Hierbij kan worden gedacht aan uitzonderingssituaties waarin iemand een aanvraag heeft ingediend, maar vanwege een bijzonder spoedeisend belang de reactie op die aanvraag niet kan afwachten. Hem kan dan alsnog toestemming worden verleend om in het gebied te verblijven. Daarbij wordt hetzelfde besliskader gebruikt als wanneer de aanvraag voorafgaand aan het vertrek wordt beoordeeld. Wanneer wordt besloten geen toestemming te verlenen, zal de desbetreffende persoon zich zo snel mogelijk uit het gebied moeten verwijderen. Laat hij dit na, of blijkt dat hij onware gegevens heeft opgegeven bij zijn aanvraag, dan kan hij alsnog worden vervolgd wegens verblijf in het gebied. Een andere situatie is het wanneer een persoon pas na terugkeer uit het gebied toestemming vraagt voor het eerdere verblijf in het gebied. Behoudens gevallen van overmacht of afwezigheid van alle schuld (AVAS), kan van een dergelijke toestemmingsverlening geen sprake zijn. Hier ontstaat immers een groot risico dat de toestemmingsbeslissing van de minister de vervolgingsbeslissing van het openbaar ministerie doorkruist.

Ten derde noemen deze leden de suggestie om een bijzondere strafuitsluitingsgrond op te nemen in artikel 134b Sr. Ik begrijp het zo dat deze suggestie is ingegeven door section 58B(2) van de Engelse Terrorism Act 2000 jo. section 58B(6)(b).⁹ In die bepaling worden kort gezegd, personen uitgezonderd die een andere gegronde reden (dan de redenen opgesomd in section 58B (5)) hadden om in het gebied te verblijven. Dit kabinet is hiervan geen voorstander. Een dergelijke bepaling werkt rechtsonzekerheid in de hand. Het vergt een inschatting, op voorhand, van degene die afreist of sprake is van een gerechtvaardigde reden om af te reizen. Daarbij zal de betrokkene niet alleen zelf moeten afwegen of hij een zwaarwegend belang heeft, maar ook of verblijf in dat gebied noodzakelijk is in het licht van dat belang en of er sprake is van een bepaalde urgentie om daarvoor op dat moment in het gebied te verblijven (mogelijkheid van uitstel van verblijf). Degene die afreist zal pas achteraf weten of hij op dit punt een afweging heeft gemaakt die ook door het openbaar ministerie en de strafrechter wordt gedeeld en riskeert aldus dat dwangmiddelen tegen hem zullen worden ingezet, evenals een strafrechtelijke vervolging en veroordeling. Daarbij zal op degene die is afgereisd een bepaalde bewijslast rusten om aannemelijk te maken dat hij een beroep kan doen op deze strafuitsluitingsgrond. Prof. Van Kempen en prof. Federova concluderen om deze redenen in hun onderzoek uit 2015 dat «bij voorziening in een exceptie diverse spanningen met de onderzochte parameters blijven bestaan». Ook waarschuwen zij voor het «chilling effect» dat uit kan gaan van een dergelijke strafuitsluitingsgrond vanwege de onzekerheid die er voor de betrokkene van uitgaat over de vraag of hij bij terugkeer al dan niet een beroep kan doen op de exceptie.¹⁰ Dit «chilling effect» en de rechtsonzekerheid die met een open geformuleerde strafuitsluitingsgrond gepaard gaan waren ook reden voor de Australische Parlement Joint Committee om in hun evaluatie van de Australische strafbaarstelling deze optie

⁹ Vgl. P.H.P.H.M.C. van Kempen, «Het strafrechtelijk verbod van verblijf in een terroristisch gebied», *DD* 2019/60, paragraaf 9.

¹⁰ P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, «*Foreign terrorist fighters*»: strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied? Een toetsing aan materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters, WODC 2015, p. 168-171.

niet aan te bevelen.¹¹ De voorgestelde systematiek in het wetsvoorstel ondervangt dit doordat op voorhand duidelijkheid wordt geboden over de vraag of in het gebied mag worden verbleven. Voorgaande doet er niet aan af dat in voorkomende gevallen een beroep kan worden gedaan op de bestaande strafuitsluitingsgronden. Zo is een beroep op overmacht of afwezigheid van alle schuld mogelijk in gevallen waarin de betrokkene geen verwijt kan worden gemaakt, bijvoorbeeld omdat hij niet wist en ook niet kon weten dat het verblijf in het gebied verboden was, hij geen andere mogelijkheden had om (eerder) om toestemming te verzoeken of hij geen enkele mogelijkheid had om het gebied te verlaten.¹²

Met de leden van de PvdA-fractie onderschrijf ik het uitgangspunt dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat personen die geen bijdrage leveren aan terroristische activiteiten onbedoeld in het strafrechtelijk kader terechtkomen. Dit wetsvoorstel, zo beantwoord ik een daarop betrekking hebbende vraag, waarborgt dit doordat personen die geen terroristische motieven hebben, maar wel een gerechtvaardigd belang om in het gebied te verblijven, toestemming kunnen krijgen om in het gebied te verblijven. Zij zijn dan niet strafbaar voor het verblijf in het aangewezen gebied. Ik benadruk daarbij, ook in reactie op de vraag naar de motieven van dit wetsvoorstel, dat aan dit wetsvoorstel ook ten grondslag ligt dat het in beginsel onwenselijk is dat Nederlanders, ook als zij geen terroristische motieven hebben, zonder een gerechtvaardigde reden afreizen naar een gebied dat onder controle staat van een terroristische organisatie. Zoals in paragraaf 2 van deze memorie al aan de orde kwam, stellen zij zich daarmee immers bloot aan het vrijwel onvermijdelijke risico dat zij de strijd van dergelijke organisaties zullen (moeten) ondersteunen. Deze leden wezen er nog op dat er situaties zijn waarin personen in een terroristisch gebied verblijven zonder het terrorisme te steunen. Zoals hiervoor aan de orde kwam, biedt de toestemmingsprocedure een oplossing voor dergelijke gevallen. Ten aanzien van journalisten en hulpverleners zijn bovendien extra voorzieningen getroffen om te voorkomen dat deze procedure in de weg staat aan hun belangrijke werk. Ik ga daarop hiervoor, in antwoord op een eerdere vraag van deze leden, al in.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie wezen erop dat het strafrecht een ultimatum remedium is. Zij zijn van oordeel dat inherent strafwaardig gedrag om toepassing van het strafrecht vraagt en vragen hoe onderliggend wetsvoorstel zich daartoe verhoudt.

Een in de strafrechtelijke literatuur erkend criterium voor strafbaarstelling betreft het schadebeginsel. «Schade» wordt daarbij breder opgevat dan directe schade bij een concreet slachtoffer. Het gaat erom dat de vooruitzichten van het leven van een ander zijn verslechterd, in fysieke, materiële of immateriële zin, terwijl die ander een gerechtvaardigde claim had dat die schade hem niet mocht worden toegebracht, terwijl het door de verantwoordelijke persoon schade toegebrachte handelen niet kan worden gerechtvaardigd.¹³ Potentiële, dreigende schade, kan hiervoor voldoende zijn.¹⁴ Zoals hiervoor in paragraaf 2 en in deze paragraaf, in antwoord op de vraag van de leden van de fracties van GroenLinks, de SP en de PvdD, aan de orde is gekomen, is de voorgestelde strafbaarstelling toegesneden op de uitzonderlijke situatie waarin iemand zonder voorafgaande toestemming opzettelijk verblijft in een gebied, onder de bijzondere – zeer risicovolle – omstandigheid dat dit gebied onder controle van een terroristische organisatie staat. Door het verblijf in dergelijke gebieden stellen personen – ook personen die (aanvankelijk) geen terroristische intenties hadden – zich immers bloot aan het onvermijdelijke risico dat zij – gewild of ongewild – betrokken raken bij de terroristische strijd. Met de strafbaarstelling wordt beoogd dit te voorkomen. Daarnaast voorkomt de strafbaarstelling dat Nederlanders na terugkeer in Nederland dergelijke terroristische activiteiten kunnen voortzetten en zo een gevaar vormen – en ernstige

¹¹ Parliament Joint Committee on Intelligence and Security, «Review of the «declared area» provisions», februari 2018.

¹² Vgl. HR 20 januari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF8848, *NJ* 2009/235 en HR 25 oktober 2016, ECLI:NL:HR:2016:2416, *NJ* 2017/68, m.nt. Wolswijk.

¹³ Zie J.M. ten Voorde, «Het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme getoetst aan criteria voor strafbaarstelling van de voorfase», *DD* 2012/9.

¹⁴ M.S. Groenhuijsen, «Criteria voor strafbaarstelling», *DD* 1993/2.

schade toebrengen – aan de Nederlandse samenleving en aan andere samenlevingen in het Schengengebied.

Voor zover personen zwaarwegende belangen hebben om in het gebied te verblijven, zo kwam hiervoor al aan de orde, kunnen zij toestemming krijgen om, ondanks een verbod, toch in het gebied te verblijven. Dergelijke zwaarwegende belangen betreffen niet alleen de journalistiek of de hulpverlening, zo beantwoord ik een volgende vragen van deze leden. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om situaties waarin het verblijf verband houdt met het recht op familieleven (artikel 8 EVRM) (indien een persoon familieleden zouden willen bezoeken die in het aangewezen gebied verblijven), het recht op vrijheid van godsdienst (artikel 9 EVRM) (een persoon wil bijvoorbeeld reizen naar een heiligdom dat in het desbetreffende gebied ligt), het recht op (het genieten van) eigendom (artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM) (indien de persoon in het bewuste gebied bijvoorbeeld een woning of een onderneming bezit) (vgl. EHRM 18 december 1996, applicatienr. 15318/89; Loizidou t. Turkije), en het recht op een eerlijk proces (mogelijkheid voor een advocaat om een cliënt te bezoeken of een situatie ter plaatse te aanschouwen in verband met de verdediging in een strafzaak) (artikel 6 EVRM).

Deze leden gaven aan begrip te hebben voor het feit dat het in een aantal gevallen lastig duidelijk zal worden wat personen in het aangewezen gebied hebben gedaan. Zij merkten daarbij op de noodzaak te voelen om personen die door hun aanwezigheid in het gebied hebben bijgedragen aan een terroristische organisatie te bestraffen. Ik onderschrijf dit en meen dat de voorgestelde strafbaarstelling hieraan een belangrijke bijdrage levert. Deze leden vroegen om inzichtelijk te maken in welke mate in de afgelopen jaren sprake is geweest van het uitblijven van strafrechtelijke vervolging, terwijl het OM of de NCTV wel de indruk hadden dat de betrokkenen door hun aanwezigheid (en mogelijke activiteiten) steun verleenden aan de terroristische organisatie. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden graag naar het in paragraaf 2 gegeven antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie wat de meerwaarde is van de voorgestelde strafbaarstelling. Zoals daar aan de orde is gekomen, heeft de situatie dat personen niet konden worden vervolgd, terwijl die wens wel bestond, zich ten aanzien van Syrië en Irak niet voorgedaan. Een van de redenen daarvoor is dat de meeste uitreizigers lang in het gebied zijn verbleven, waardoor zij pas zijn teruggekeerd naar Nederland nadat er eenmaal een voldoende duidelijk beeld was van wat er zich in de gebieden had afgespeeld. Het is echter zeer wel denkbaar dat in de toekomst, als er een nieuw gebied ontstaat, zich alsnog de situatie kan voordoen dat wanneer personen terugkeren voordat de rol van Nederlanders in het gebied zich voldoende heeft uitgekristalliseerd voor een strafrechtelijke vervolging, personen niet op grond van de bestaande strafbaarstellingen kunnen worden vervolgd. Bovendien is het, zolang die rol niet is uitgekristalliseerd, niet mogelijk om personen wegens een poging tot uitreizen aan te houden bij de grens en zo te verhinderen dat zij naar het gebied uitreizen. De voorgestelde strafbaarstelling biedt een mogelijkheid om juist in deze periode, waarin de rol van Nederlandse uitreizigers nog niet volledig is uitgekristalliseerd, strafrechtelijk op te treden tegen personen die – zonder toestemming – zijn uitgereisd naar een aangewezen gebied of een poging daartoe doen.

De leden van de ChristenUnie-fractie wezen op het belang van onafhankelijke hulpverlening en verslaggeving. Ook dit kabinet hecht aan deze beginselen en mijn inzet is dan ook gericht op het waarborgen hiervan. Dat is ook de reden dat de toestemmingsprocedure in het leven is geroepen. Die is juist geïntroduceerd om journalisten en hulpverleners in de gelegenheid te stellen toch naar het gebied af te reizen, ondanks dat er een verbod geldt, om hun belangrijke werk daar te doen. Met de aanvaarding van het amendement Van Toorenburg c.s. (Kamerstuk 35 125, nr. 16) zijn personen die verblijven in het gebied als afgevaardigde van het Rode Kruis categoriaal uitgezonderd van strafbaarheid (en daarmee ook van het toestemmingsvereiste). Voor andere hulpverleningsorganisaties en journalisten geldt dat met de aanvaarding van het amendement-Van der Graaf (CU) (Kamerstuk 35 125, nr. 13) een waarborg biedt om overheidsbemoeienis met concrete reisbewegingen of werkzaamheden te voorkomen, evenals om te voorkomen dat hulpverleningsorganisaties en journalisten hinder van het verbod ondervinden. Met het amendement is immers in de wet de mogelijkheid vastgelegd voor organisaties om voor een langere periode toestemming te vragen voor alle voor hen werkzame personen. Die personen

kunnen dan vervolgens zonder dat zij concrete reisbewegingen bij de overheid hoeven te melden en zonder dat zij inzage hoeven te geven over het doel van hun verblijf, het gebied in- en uitreizen wanneer dat nodig is. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de fracties van D66 en de PvdA aan de orde kwam, is dit kabinet bovendien bereid om deze mogelijkheid zo in te vullen dat, indien dit wetsvoorstel is aanvaard en tot wet is verheven, direct bij inwerkingtreding aan alle medewerkers van onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties en bekende mediaorganisaties evenals alle leden van de NVJ generiek toestemming te verlenen. Het gevolg daarvan is dat niet meer per aangewezen gebied toestemming behoeft te worden gevraagd. De verleende generieke toestemming geldt ongeacht de situatie in het gebied en de daarbij betrokken partijen. Evenmin hoeft daarbij een lijst van medewerkers of leden te worden overgelegd. Op het moment dat iemand verklaart voor een bepaalde hulpverleningsorganisatie te werken of lid te zijn van de NVJ, zou dan nog wel eventueel om een bevestiging daarvan kunnen worden gevraagd bij de desbetreffende organisatie. Voorwaarde is wel dat de betrokkene voor de organisatie werkte of lid was van de NVJ op het moment dat hij in het gebied verbleef. Ik heb het ICRC, het Nederlandse Rode Kruis, Artsen zonder Grenzen en de Dutch Relief Alliance inmiddels een brief gestuurd, waarin ik heb vastgelegd hiertoe bereid te zijn. Eveneens zal ik deze werkwijze in beleidsregels vastleggen.

Gevraagd naar andere voorbeelden waarbij voor een dergelijke wetgevingsconstructie is gekozen, verwijs ik in de eerste plaats naar Denemarken, waarin in het kader van de daar geldende gebiedsstrafbaarstelling voor een soortgelijke systematiek is gekozen (zie §114j Straffeloven). In het Nederlandse strafrecht zijn ook voorbeelden te vinden van bepalingen waarin het strafbaar is om een bepaalde gedraging zonder toestemming te verrichten. In dit verband kan in het bijzonder worden gewezen op artikel 205 Sr (zonder toestemming van de Koning werven voor vreemde krijgsdienst/gewapende strijd).

Ik kan de leden van de fractie van **50PLUS** bevestigen dat uiteraard zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat personen die geen bijdrage leveren aan terroristische activiteiten in het strafrechtelijke kader worden meegenomen. Voor het antwoord op hun vraag hoe dit wetsvoorstel daaraan bijdraagt, verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie.

4. Toestemming en categorale uitzonderingen

De leden van de **VVD**-fractie vroegen waarom niet, net als in Australië en het Verenigd Koninkrijk, ervoor is gekozen om een categorale uitzondering te maken op de strafbaarstelling. Een soortgelijke vraag werd gesteld door de leden van **CDA**-fractie ten aanzien van een categorale uitzondering voor journalisten en hulpverleningsorganisaties. Ik antwoord op deze vragen dat tegen een categorale uitzonderingsgrond twee bezwaren bestaan. Het eerste bezwaar is dat een dergelijke uitzonderingsgrond rechtsonzekerheid in de hand werkt. Bij strafbaarstellingen is van belang dat vooraf voor een ieder voorzienbaar is of een gedraging strafbaar is. Dit vloeit voort uit het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Dat betekent dat bij een eventuele uitzondering op een verbod om in een aangewezen gebied te verblijven helder moet zijn wie daarop een beroep kunnen doen. Een categorische uitzondering voor beroepsgroepen zoals journalisten en hulpverleners is tegen deze achtergrond niet werkbaar, omdat geen sprake is van een heldere, begrensde definitie, van beroepsvereisten of van wettelijke vereisten, zoals die bijvoorbeeld voor artsen of advocaten gelden. Personen zullen dan pas na terugkomst zeker weten of zij worden aangemerkt als journalist of hulpverlener en derhalve of hun verblijf in een aangewezen gebied al dan niet strafbaar was. De onbepaaldheid van zo'n uitzondering werkt dan ook rechtsonzekerheid in de hand. Dat geldt temeer wanneer een generieke uitzondering wordt geformuleerd voor alle personen die een gerechtvaardigd belang hebben om in het gebied te verblijven.¹⁵ Ik wijs er

¹⁵ Vgl. P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, «Foreign terrorist fighters»: strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied? Een toetsing aan materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters, WODC 2015, p. 168-171.

daarbij op dat in Australië en het Verenigd Koninkrijk er ook niet voor is gekozen om (groepen) personen uit te zonderen alleen vanwege een bepaalde capaciteit die zij hebben. De uitzondering betreft steeds het verrichten van bepaalde activiteiten. Op grond van de daar geldende bepalingen zijn niet strafbaar personen die uitsluitend («solely» (Australië) of «exclusively» (VK)) in het gebied verblijven vanwege onder andere het, kort gezegd, verrichten van journalistiek werk of het verlenen van humanitaire hulp. Dit betekent, en dat brengt mij bij mijn tweede bezwaar, dat op personen die in het gebied hebben verbleven een bepaalde bewijslast rust om zelf aannemelijk te maken dat zij uitsluitend in het gebied verbleven om daar bepaalde activiteiten te verrichten (zie section 119.2(3), jo. section 13.3(3) van de Australische Criminal Code Act 1995; en section 58B(2) van de Terrorism Act 2000 van het Verenigd Koninkrijk). Om deze reden is er ook kritiek op deze systematiek, onder andere van de *Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*. Zoals in paragraaf 3 van deze memorie al aan de orde kwam, draait de Australische strafbaarstelling (de Engelse strafbaarstelling was er op het moment dat het rapport uitkwam nog niet) op deze wijze de bewijslast om: het is aan de verdachte om te bewijzen dat hij onder een van de uitzonderingsgronden valt. Deze wetgevingstechniek kan, aldus de Rapporteur, daarom in strijd komen met het recht op een eerlijk proces, in het bijzonder de onschuldpresumptie (zie rapport A/71/384, paragraaf 50). Daarbij komt dat dit betekent dat personen (vergaand) inzicht zullen moeten geven in wat zij precies in het gebied hebben gedaan, iets dat vanuit bijvoorbeeld het recht op vrije nieuwsgaring en de humanitaire principes problematisch kan zijn. Deze bezwaren worden ondervangen met de in dit wetsvoorstel voorgestelde systematiek, die overeenkomt met de systematiek zoals die geldt in Denemarken (§114j Straffeloven). Ik wijs er daarbij op dat met de aanvaarding van het amendement-Van Toorenburg c.s. (Kamerstuk 35 125, nr. 16) personen die verblijven in het gebied als afgevaardigde van het Rode Kruis categoriaal zijn uitgezonderd van strafbaarheid. Eveneens werd het amendement-Van der Graaf (CU) (Kamerstuk 35 125, nr. 13) aanvaard, waardoor in de wet is vastgelegd dat in één keer (voor een langere periode) toestemming kan worden gegeven aan een groep personen die werkzaam zijn voor een bepaalde organisatie om in het gebied te verblijven. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, is dit kabinet bereid om deze mogelijkheid ten aanzien van onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties, bekende mediaorganisaties en de NVJ zo in te vullen dat aan hen, indien dit wetsvoorstel is aanvaard en tot wet is verheven, direct bij inwerkingtreding generiek toestemming wordt verleend voor het verblijf in eventueel aangewezen gebieden. Het gevolg daarvan is dat niet meer per aangewezen gebied toestemming hoeft te worden gevraagd. Deze organisaties hoeven geen lijst met medewerkers of leden te overleggen. Op het moment dat iemand verklaart te werken voor een van deze organisaties of lid te zijn van de NVJ, dan zou nog wel eventueel om een bevestiging daarvan kunnen worden gevraagd bij de betreffende organisatie. Dit betekent dat medewerkers van deze organisaties en leden van de NVJ, zonder dat zij hun reisbewegingen hoeven te melden of inzicht hoeven te verschaffen in het doel van hun verblijf, het gebied in en uit kunnen reizen wanneer zij willen. Zo hoeven zij geen hinder te ondervinden van het verbod.

De leden van de **CDA**-fractie vroegen hoe de regering aankijkt tegen hetgeen gesteld is tijdens de deskundigenbijeenkomst, namelijk dat hulpverleners en journalisten gevaar lopen als zij met goedkeuring van de Nederlandse overheid zich in het terroristische gebied bevinden. Het is zo, daarvoor werd ook tijdens de deskundigenbijeenkomst aandacht gevraagd, dat op het moment dat Nederland partij kiest in een bepaald conflict, deelneemt aan een internationale coalitie, zich uitspreekt tegen bepaalde partijen in een conflict of juist steun uitspreekt voor andere partijen, Nederlandse onderdanen in dat gebied bepaalde risico's lopen, omdat zij geassocieerd (kunnen) worden met de Nederlandse overheid. Hiervan is het kabinet zich terdege bewust. Het kabinet vraagt zich wel af of het toestemmingsvereiste in dergelijke gevallen nog zoveel gewicht in de schaal legt. Door middel van een generieke toestemming in plaats van een individuele toestemmingsverlening, is getracht de mogelijk negatieve consequenties voor de beroepen te ondervangen. Zoals eerder in deze memorie aan de orde kwam, ben ik bereid dit vast te leggen in beleidsregels, zodat ook voor buitenstaanders duidelijk zal zijn dat bij het verlenen van generieke

toestemming op geen enkele manier sprake is van enige bemoeienis van overheidswege met de inhoud van het werk van journalisten of hulpverleners.

Voor het antwoord op de vraag of de regering voornemens is om een uitzonderingspositie voor journalisten en niet-gouvernementele organisaties (hierna: ngo's) in de wet op te nemen, verwijs ik de leden van de fracties van **GroenLinks**, **SP** en **PvdD** graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD- en de CDA-fractie. Ik ben daar ingegaan op de bezwaren die dit kabinet daartegen ziet. Ook heb ik daar geschetst op welke wijze erin is voorzien dat journalisten en hulpverleners ongehinderd hun werk in aangewezen gebieden kunnen doen.

Met betrekking tot de visie van de vertegenwoordiger van het OM, geuit tijdens de deskundigenbijeenkomst, dat de meerwaarde die het OM ziet in de wet geen betrekking heeft op het kunnen vervolgen van journalisten en ngo's, luidt mijn reactie dat ik deze visie volledig onderschrijf. Het doel van dit wetsvoorstel is niet om journalisten en hulpverleners te verhinderen hun werk te doen. Juist om die reden is voorzien in de mogelijkheid om hen – via de toestemmingsprocedure – uit te zonderen van strafbaarheid. Het is mogelijk, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, dat het OM op grond van het opportuniteitsbeginsel besluit om een persoon die niet vooraf om toestemming heeft gevraagd, toch niet te vervolgen voor het verblijf in het gebied. De vertegenwoordiger van het OM heeft tijdens de eerdergenoemde deskundigenbijeenkomst aangegeven dat de wetgever duidelijkheid dient te verschaffen over een eventuele uitzonderingspositie voor journalisten en hulpverleners; het is niet gewenst om door middel van het vervolgingsbeleid van het OM antwoord te geven op de vraag of journalisten en hulpverleners uitgezonderd dienen te worden van strafbaarheid. Ook dit kabinet is er geen voorstander van om op deze wijze – via het vervolgingsbeleid van het OM – een uitzondering op het verbod te bewerkstelligen voor journalisten en hulpverleners. Dit kabinet meent dat met de toestemmingsprocedure – mede gelet op het hiervoor al genoemde amendement Van der Graaff (CU) en de wijze waarop het kabinet daaraan invulling zal geven – voorzien is in een adequate en toegankelijke mogelijkheid voor journalisten en hulpverleners om in het gebied te verblijven ondanks dat een verbod geldt en zonder dat zij daarbij onnodige hinder of overheidsbemoeienis met concrete reisbewegingen of met de inhoud van hun werk hoeven te ondervinden. Ik benadruk daarbij dat, omdat «journalistiek» of «hulpverlener» geen afgebakende categorie is, dit juist tot onduidelijkheid kan leiden bij de autoriteiten over de vraag of zij bepaalde personen wel of niet moeten tegenhouden en/of vervolgen. Een generieke toestemming voorkomt juist dat journalisten en hulpverleners onterecht worden tegengehouden of vervolgd en zo hun belangrijke werk niet goed kunnen uitoefenen.

Deze leden wezen op overweging 38 van EU-richtlijn 2017/541 inzake terrorismebestrijding, waarin is opgenomen dat het verrichten van humanitaire activiteiten door onpartijdige humanitaire organisaties die door het internationaal recht, met inbegrip van het internationaal humanitair recht, zijn erkend, buiten het toepassingsgebied van die richtlijn valt. Graag verhelder ik in reactie hierop dat deze overweging een toelichting betreft bij de richtlijn. Deze toelichting moet worden gezien tegen de achtergrond dat in de betreffende richtlijn ook verplichtingen zijn opgenomen tot het strafbaar stellen van het bieden van verschillende vormen van (geldelijke en niet-geldelijke) steun aan terroristische organisaties. In de overweging wordt verhelderd dat hieronder – uiteraard – niet valt het verlenen van humanitaire hulp door onpartijdige humanitaire organisaties, die door het internationaal recht, met inbegrip van het humanitair recht, zijn erkend. Ook ten aanzien van het verblijf in door terroristische organisaties gecontroleerde gebieden, geldt dat personen werkzaam voor onpartijdige humanitaire organisaties daarvoor volgens dit kabinet uiteraard niet strafbaar moeten zijn. Dat is precies de reden waarom in dit wetsvoorstel is voorzien in de toestemmingsprocedure en waarom het kabinet bereid is om deze toestemming generiek te verlenen aan onpartijdige hulpverleningsorganisaties.

In antwoord op de vraag waarom voor het Rode Kruis wel en voor andere onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties geen uitzondering in de wet is opgenomen en hoe dit zich verhoudt tot voornoemde overweging uit de richtlijn en artikel 10 van de vierde Geneefse conventie, waarin ook

andere humanitaire organisaties worden genoemd, antwoord ik dat de wettelijke uitzondering van het Rode Kruis een gevolg is van het eerder in deze memorie al genoemde amendement-Van Toorenburg c.s. Op grond van dat amendement worden zowel Nederlanders die als afgevaardigde van het Internationaal Comité van het Rode Kruis (hierna ICRC) of van het Rode Kruis, bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het Besluit Rode Kruis 1988 (hierna: het Nederlandse Rode Kruis) wettelijk uitgezonderd. Terecht merkten deze leden op dat in de Geneefse Conventies niet alleen het ICRC wordt genoemd, maar ook «enige andere onpartijdige humanitaire organisatie». Dat neemt niet weg dat het ICRC, naast nationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen en de Federatie van Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen, als enige organisatie bij naam wordt genoemd in de verdragen en het Nederlandse Rode Kruis de enige hulpverleningsorganisatie is die in Nederland bij koninklijk besluit is erkend. Ook in het Wetboek van Strafrecht komt het Rode Kruis al voor, in het artikel 435c Sr, waarin het dragen van het teken van het Rode Kruis strafbaar is gesteld. Dit duidt op de bijzondere positie die deze hulpverleningsorganisatie heeft. Er is aldus ook sprake van een heldere, afgebakende definitie. Dat doet er niet aan af dat dit kabinet, net als deze leden, het van groot belang acht dat ook andere onpartijdige hulpverleningsorganisaties hun belangrijke werkzaamheden kunnen doen, juist ook in deze gebieden. Het wetsvoorstel biedt daarvoor ook de ruimte. Zoals ik hiervoor al toelichtte is het kabinet bovendien bereid om onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties generiek toestemming te verlenen. Dit heb ik in een brief aan een aantal van deze organisaties bevestigd en zal ik ook vastleggen in beleidsregels.

Deze leden vroegen verder hoe de stelling dat hulpverlener geen beschermd of anderszins afgebakend beroep is zich verhoudt tot, althans zo begrijp ik hen, het feit dat onpartijdige humanitaire organisaties wel worden genoemd in voornoemde richtlijnoverweging en de Geneefse Conventies. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, betreft de richtlijnoverweging een toelichting op de reikwijdte van de richtlijn, waarin wordt verduidelijkt dat het verrichten van humanitaire hulpverlening door onpartijdige humanitaire organisaties die zijn erkend door het internationale recht niet onder de reikwijdte van de richtlijn valt (geen steun aan terroristische organisaties inhoudt). Met betrekking tot de Geneefse Conventies wordt opgemerkt dat het aldaar vanuit een oogpunt van een heldere afbakening niet bezwaarlijk is om – naast het Rode Kruis – ook «enige andere onpartijdige humanitaire organisatie» in de verdragstekst op te nemen, omdat het op grond van de desbetreffende bepalingen steeds gaat om organisaties die van de bij het conflict betrokken partijen toestemming hebben gekregen om hun werkzaamheden uit te voeren. Hierdoor wordt – net als bij de in dit wetsvoorstel opgenomen toestemmingsprocedure – vooraf rechtszekerheid verkregen.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden naar de verhouding tot de keuze die is gemaakt in Australië en het Verenigd Koninkrijk, verwijs ik hen kortheidshalve graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op soortgelijke vragen daarnaar van de leden van de fracties van VVD en CDA.

Deze leden vragen om een reactie ten aanzien van twee punten uit de evaluatie van de strafbaarstelling in Australië, die is uitgevoerd drie jaar na inwerkingtreding van de betreffende bepalingen door de Parliament Joint Committee (PJC).¹⁶

Het eerste punt betreft de aanbeveling om section 119.2(3) uit te breiden zodat ook «humanitarian work beyond direct aid, including compliance training on the laws of armed conflict» ook een «legitimate purpose» is om in het gebied te verblijven. Deze aanbeveling illustreert goed, zo luidt mijn reactie hierop, hoe ingewikkeld het is om in de wet uitzonderingsgronden op te nemen, die enerzijds voldoende ruimte bieden aan personen die een legitiem doel hebben om in het gebied te verblijven en anderzijds voldoende helder afbakenen voor welke doelen en in welke gevallen personen in het gebied kunnen verblijven. Zoals hiervoor aan de orde kwam, is dit kabinet bereid

¹⁶ Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security, «Review of the 'declared area' provisions. Sections 119.2 and 119.3 of the Criminal Code», te raadplegen via: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/DeclaredArea/Report/section?id=committees%2Freportjnt%2F024117%2F25400.

om humanitaire hulpverleningsorganisaties die in lijn met het humanitair oorlogsrecht en humanitaire beginselen werken generiek toestemming te verlenen om in eventueel aangewezen gebieden te verblijven. De overheid bemoeit zich daardoor noch met concrete reisbewegingen noch met de concrete activiteiten die hulpverleningsorganisaties in de betreffende gebieden uitvoeren. Tegen de achtergrond dat het ingewikkeld is om in de wet goed afgebakende uitzonderingsgronden op te nemen, die desalniettemin voldoende ruimte laten, moet ook het andere punt uit de evaluatie worden gezien, het voorstel om een toestemmingsprocedure in te voeren naast (niet in plaats van) de rechtvaardigingsgronden. Dit voorstel werd gedaan in de derde Independent National Security Legislation Monitor (INSLM) in reactie op de kritiek dat de huidige lijst met uitzonderingsgronden te beperkt was.¹⁷ De PJC overwoog ten aanzien van dit voorstel in zijn rapport (zie paragrafen 2.87-2.88) dat de toestemmingsprocedure een effectieve manier kan zijn om een individuele afweging te maken in gevallen waarin een persoon een reden heeft om in het gebied te verblijven die niet onder een van de uitzonderingsgronden uit de bepaling valt. De PJC beval, alles afwegende, echter toch niet aan een toestemmingsprocedure op te nemen, omdat via de toestemming vooraf niet kan worden verzekerd dat een persoon, eenmaal in het gebied aangekomen, niet toch betrokken raakt bij de terroristische strijd. Dit kabinet maakt op dit punt een andere afweging. De Joint Committee vond – ondanks dat daarop kritiek is, ook in Australië zelf – de burden of proof die op degene die in het gebied is verbleven minder problematisch. De PJC (zie onder 2.79) «considers it reasonable that any person who has travelled there should have to account for themselves». Daarbij wordt aangetekend dat in de Australische juridische traditie vaker wordt gewerkt met bewijsvermoedens en bewijslastverdeling. Dit kabinet meent echter, ook gelet op de internationale kritiek op dit systeem (in het kader van deze strafbaarstelling), dat een dergelijke bewijslastverdeling in dit wetsvoorstel niet wenselijk is. Niet alleen betekent het dat personen (vergaand) inzicht zullen moeten geven in wat zij precies in het gebied hebben gedaan – iets dat vanuit het recht op vrije nieuwsgaring en de humanitaire principes problematisch kan zijn – het leidt ook tot rechtsonzekerheid, omdat pas achteraf duidelijk zal zijn of de betrokkene zich daadwerkelijk succesvol kan beroepen op een strafuitsluitingsgrond. Dat personen die toestemming hebben gekregen om in het gebied te verblijven eenmaal in het gebied aangekomen toch gaan deelnemen aan de terroristische strijd kan op twee wijzen worden geadresseerd. Allereerst kan, zodra hiervan blijkt, de toestemming worden ingetrokken. De intrekking van de toestemming heeft (behoudens in gevallen waarin de toestemming is verleend op grond van onware gegevens) – in verband met het legaliteitsbeginsel – geen terugwerkende kracht, maar het betekent wel dat de desbetreffende persoon vanaf het moment dat de toestemming wordt ingetrokken in strijd met het verbod opgenomen in artikel 134b Sr in het gebied verblijft. In de tweede plaats is het mogelijk de betrokkene voor zijn bijdrage aan de terroristische strijd te vervolgen op grond van andere bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Dat een persoon met toestemming in het gebied verblijft, staat er immers niet aan in de weg dat hij voor eventuele strafbare feiten die hij vervolgens in het gebied pleegt wordt vervolgd.

De leden van deze fracties vroegen, althans zo begrijp ik hun vraag, of de toestemmingsprocedure kan leiden tot vertraging van noodhulp. Graag stel ik deze leden op dit punt gerust. Het kabinet vindt het van groot belang dat de noodhulp geen vertraging oploopt. Daarom zijn er verschillende voorzieningen getroffen om dit te voorkomen. Medewerkers van het Nederlandse Rode Kruis en gedelegeerden van het Internationale Comité van het Rode Kruis zijn bij wet uitgezonderd. Aan andere onpartijdige hulpverleningsorganisaties, zo kwam eerder in deze memorie al aan de orde, zal na aanvaarding van het wetsvoorstel en plaatsing in het Staatsblad generiek toestemming worden verleend. Op het moment dat de situatie zodanig is dat deze medewerkers moeten afreizen naar een bepaald aangewezen gebied, kunnen zij dan direct afreizen.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden waarom geen categorale uitzondering voor journalisten is opgenomen, verwijs ik hen graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op

¹⁷ Zie «Independent National Legislation Monitor, Sections 119.2 and 119.3 of the Criminal Code: Declared Areas, 3rd INSLM, september 2017, report no. 2», te raadplegen via: www.inslm.gov.au.

soortgelijke vragen van de leden van de fracties van de VVD en het CDA. Op de definitie van «journalist» in de Wet bronbescherming (artikel 218a Sv) kom ik hierna, in antwoord op een volgende vraag van deze leden terug. In reactie op de opmerkingen van deze leden over het tonen van perskaarten of arbeidsovereenkomsten merk ik graag het volgende op. Lang niet alle journalisten werken in dienst van één organisatie. Er zijn bijvoorbeeld ook personen die naast hun werk als journalist nog andere werkzaamheden verrichten en er zijn freelancejournalisten. Verder moet vastgesteld worden dat het publieke debat zich niet meer uitsluitend binnen het terrein van de klassieke media afspeelt, maar ook in toenemende mate daarbuiten, bijvoorbeeld op verschillende websites en blogs. Een andere maatschappelijke ontwikkeling is dat voor zowel degene die publiceert als degene die de informatie verstrekt, soms de financiële vergoeding niet meer van belang is, omdat zowel de berichtgeving als de medewerking gratis ter beschikking worden gesteld. Ook in die gevallen kan sprake zijn van activiteiten die worden beschermd door het recht op vrije nieuwsgaring. De opvatting van «journalist» als louter iemand die in dienst is bij een mediaorganisatie is daarom te beperkt.

De **GroenLinks**-, **SP** en **PvdD**-fractieleden wezen erop dat de NVJ niet bereid is – zoals door de regering aangeboden – om een rol te spelen bij de toestemmingsverlening aan journalisten. Zij vroegen op welke wijze de toestemmingsprocedure zal worden ingericht nu de NVJ hiertoe niet bereid is en hoe wordt voorkomen dat er een inhoudelijk oordeel wordt gegeven over de journalist of de inhoud van diens werkzaamheden.

Net als deze leden vind ik de neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van journalisten van groot belang. De toestemmingsprocedure wordt daarom zo ingericht dat aan die belangen geen afbreuk wordt gedaan. Van journalisten wordt niet gevraagd om aan te geven waarom zij precies toestemming verzoeken: de voorgestelde strafbaarstelling heeft geenszins tot doel inzicht te verkrijgen in hetgeen journalisten willen onderzoeken of waarover zij willen publiceren. Informatie hierover wordt dus uitdrukkelijk niet bij de toestemmingsprocedure gevraagd. Bij journalisten die werkzaam zijn voor bekende mediaorganisaties alsmede freelance journalisten die beroepsmatig publiceren zal er vanuit worden gegaan dat sprake is van een zwaarwegend belang, waarvoor verblijf in het gebied noodzakelijk is. Zij hoeven niet aan te tonen dat hiervan sprake is of daarover gegevens te overleggen. Bovendien is het voor een journalist of zijn werkgever mogelijk bij de aanwijzing van een gebied meteen toestemming te vragen om gedurende een langere periode in het gebied te kunnen verblijven. Zij kunnen dan gedurende die periode in- en uitreizen wanneer zij willen. Zo kan worden voorkomen dat de overheid zich op enigerlei wijze met voorgenoemde reizen of concrete activiteiten van journalisten in de aangewezen gebieden zou kunnen bemoeien.

Deze leden vroegen waarom het in dit wetsvoorstel – anders dan in de Wet bronbescherming – niet mogelijk is om een definitie van «journalist» op te nemen. Ik beantwoord deze vraag als volgt. Met de inwerkingtreding van de Wet bronbescherming is in het Wetboek van Strafvordering een nieuw artikel ingevoegd (artikel 218a Sv) waarin is vastgelegd dat journalisten en publicisten zich kunnen verschonen van het beantwoorden van vragen over hun journalistieke bron. In artikel 218a Sv is geen definitie opgenomen van «journalist». Er is destijds in het kader van de Wet bronbescherming nagedacht over een definitie van journalist. Daarvoor werd gekeken naar verschillende nationale en internationale omschrijvingen. Geconcludeerd werd echter dat het, mede gelet op de hiervoor beschreven maatschappelijke ontwikkelingen, niet mogelijk was om tot een sluitende definitie te komen. In dit wetsvoorstel gaat het echter niet om een strafvorderlijk voorschrift, maar om een strafbaarstelling. Bij strafbaarstellingen moet, op grond van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, op voorhand voorzienbaar zijn of iemand wel of niet strafbaar is. Aan dat vereiste wordt niet voldaan als personen, zonder enige zekerheid vooraf, naar een gebied kunnen afreizen, terwijl zij als zij terugkomen strafrechtelijk vervolgd (en veroordeeld) kunnen worden, omdat het OM (en vervolgens de rechter) een ander oordeel kan hebben over de vraag of iemand als journalist kan worden aangemerkt dan diegene zelf. Via het toestemmingsvereiste kan wel in deze voorzienbaarheid worden voorzien.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden naar de strafuitsluitingsgronden in Australië en het Verenigd Koninkrijk verwijs ik deze leden kortheidshalve naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de VVD-fractie. Zoals daar aan de orde is gekomen is de strafuitsluitingsgrond in deze landen niet onproblematisch en is daarop ook kritiek, mede vanwege de bewijslast die er op de verdachte komt te rusten.

De aan het woord zijnde leden vroegen naar het eventuele gevaarzettende karakter van de toestemmingsprocedure. Voor een reactie hierop verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie. Zoals daar, en hiervoor in antwoord op een eerdere vraag van deze leden is aangegeven, wordt de toestemmingsprocedure zo ingericht dat de neutraliteit en onafhankelijkheid van journalisten gewaarborgd blijft.

Deze leden stelden voorts de kritiek die door prof. Van Kempen en prof. Federova is gegeven op het wetsvoorstel aan de orde en vroegen hoe dat zich verhoudt tot de verwijzing in de memorie van toelichting naar het WODC-onderzoek dat door deze onderzoekers is uitgevoerd. Graag merk ik daarover het volgende op.

In 2015 is ter uitvoering van een toezegging gedaan naar aanleiding van de motie-Dijkhoff/Oskam een onderzoek door voornoemde onderzoekers uitgevoerd naar de mogelijkheden van een strafbaarstelling van verblijf op een door een terroristische organisatie gecontroleerd grondgebied. In dit onderzoek is een dergelijke strafbaarstelling getoetst aan materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters.¹⁸ In lijn met de resultaten van dat onderzoek heeft het kabinet vervolgens gekozen voor de systematiek van een strafbaarstelling gebaseerd op strafbaarheid van verblijf zonder toestemming en aanwijzing van gebieden bij algemene maatregel van bestuur. Deze systematiek is vergelijkbaar met die van de door de onderzoekers genoemde variant IV, die het volgens de onderzoekers mogelijk maakt om te voldoen aan de belangrijkste materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke eisen. Ik begrijp de inbreng van de onderzoekers tijdens de deskundigenbijeenkomst en hun opvatting in het artikel waarnaar deze leden verwezen zo dat zij menen dat in formeel-enge zin aan deze vereisten is voldaan en ook dat zij menen dat het voorkomen dat Nederlanders betrokken raken bij terroristische activiteiten in het buitenland en – na terugkeer – in Nederland een legitiem doel is. Hun kritiek, zo begrijp ik, richt zich met name ertegen dat onder het bereik van de strafbaarstelling ook personen vallen die geen (bewezen) terroristische intentie hebben. Zij stellen een drietal wijzigingen voor om dit te ondervangen. Voor mijn reactie op die voorstellen verwijs ik deze leden naar paragraaf 3 van deze memorie, waarin ik in antwoord op vragen van de leden van de fracties van D66 en PvdA op deze voorstellen ben ingegaan. In aanvulling daarop merk ik op dat dit wetsvoorstel beoogt het onvermijdelijke risico te voorkomen dat personen – ook personen die (aanvankelijk) geen terroristische intenties hadden zullen uitreizen naar gebieden waar zij – gewild of ongewild – betrokken raken bij de terroristische strijd. Het verbod om in het gebied te verblijven richt zich dus bewust tot iedere Nederlander, ook Nederlanders die (aanvankelijk) geen terroristische intentie hadden. Om die reden, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, ligt het naar mijn mening ook niet in de rede dat personen worden uitgesloten van strafbaarheid – al dan niet via interpretatie van de bepaling of de huidige strafuitsluitingsgronden – omdat bij hen een terroristisch oogmerk ontbrak. Dit wetsvoorstel voorziet bovendien – door middel van de toestemmingsprocedure – in een mogelijkheid voor personen die daartoe een gerechtvaardigde reden hebben om in het gebied te verblijven, zonder dat zij daarvoor strafbaar zijn.

De leden van de **D66**-fractie stelden enkele vragen over het verlenen van toestemming achteraf, die ik graag in onderlinge samenhang als volgt beantwoord.

¹⁸ P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, «Foreign terrorist fighters»: strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied? Een toetsing aan materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters, WODC 2015.

De tekst van het voorgestelde artikel 134b Sr staat er niet aan in de weg dat achteraf toestemming wordt verleend in het gebied. Hierbij kan worden gedacht aan uitzonderingssituaties waarin iemand een aanvraag heeft ingediend, maar vanwege een bijzonder spoedeisend belang de reactie op die aanvraag niet kon afwachten. Hem kan dan alsnog toestemming worden verleend om in het gebied te verblijven. Daarbij wordt hetzelfde besliskader gebruikt als wanneer de aanvraag voorafgaand aan het vertrek wordt beoordeeld. Wanneer wordt besloten geen toestemming te verlenen, zal de desbetreffende persoon zich zo snel mogelijk uit het gebied moeten verwijderen. Laat hij dit na, of blijkt dat hij onware gegevens heeft opgegeven bij zijn aanvraag, dan kan hij alsnog worden vervolgd wegens verblijf in het gebied. Een andere situatie is het wanneer een persoon pas na terugkeer uit het gebied toestemming vraagt voor het eerdere verblijf in het gebied. Behoudens gevallen van overmacht of afwezigheid van alle schuld, kan van een dergelijke toestemmingsverlening geen sprake zijn. Hier ontstaat immers een groot risico dat de toestemmingsbeslissing van de minister de vervolgingsbeslissing van het openbaar ministerie doorkruist. Wanneer de betrokkene zich niet kan vinden in de beslissing dat aan hem geen toestemming is verleend, kan hij tegen die beslissing bezwaar maken en beroep instellen bij de bestuursrechter. Het is dus aan de bestuursrechter – en niet aan de strafrechter – om de beslissing van de minister ten aanzien van het niet verlenen van toestemming te toetsen.

De leden van voornoemde fractie wezen erop dat op grond van de voorgestelde wettekst strafbaar is degene die «opzettelijk verblijft in een gebied (...)». Zij vroegen waarom niet is gekozen voor de formulering «verblijft en/of heeft verbleven» en vroegen of dit betekent dat een verdachte zich er in een rechtszaak met succes op kan beroepen dat hij niet meer in het gebied verblijft en daardoor niet (meer) strafbaar is. Mijn reactie hierop luidt dat strafbaarstellingen over het algemeen in de tegenwoordige tijd worden geformuleerd. Dat betekent niet dat de verdachte de desbetreffende gedraging op het moment dat hij wordt vervolgd nog steeds zou moeten verrichten. In de tenlastelegging wordt een aanduiding opgenomen van het tijdstip waarop of de periode waarin de verdachte de desbetreffende gedraging heeft gepleegd.

De leden van de D66-fractie, althans zo begrijp ik hen, vroegen of er sprake is van een omkering van de bewijslast, omdat de aanvrager moet aantonen dat hij een zwaarwegend belang heeft bij het verblijf in het gebied.

Ik kan deze leden bevestigen dat anderen dan journalisten en hulpverleners, moeten onderbouwen welk zwaarwegend belang zij hebben om in het gebied te verblijven. Daarmee is echter geen sprake van een omkering van de bewijslast in de strafzaak. Bij een eventuele vervolging op grond van het voorgestelde artikel 134b Sr hoeft de verdachte immers niet aan te tonen dat hij een zwaarwegend belang had om in het gebied te verblijven. Dat hij toestemming had om in het gebied te verblijven staat immers op zichzelf in de weg aan een veroordeling op grond van voornoemde bepaling. Met de voorgestelde systematiek is, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, rekening gehouden met kritiek van de *Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism* van de Verenigde Naties op de gebiedsstrafbaarstelling zoals deze in Australië is vormgegeven (zie rapport A/71/384, paragraaf 50). Ik lichtte dit eerder in deze paragraaf, in antwoord op vragen van de fracties van CDA en VVD al toe. Nu rekening is gehouden met deze kritiek, in Denemarken voor een soortgelijke systematiek is gekozen als hier voorgesteld en omdat er een onderzoek is uitgevoerd naar de verenigbaarheid van een gebiedsstrafbaarstelling met (onder andere) mensenrechtelijke en internationaalrechtelijke parameters (zie voornoemd WODC-onderzoek), heeft dit kabinet geen aanleiding gezien om de Special Rapporteur om een advies over dit wetsvoorstel te vragen.

Deze leden vroegen of het terughoudend omgaan met verzoeken om familie te bezoeken leidt tot een ongeoorloofde beperking van het recht op familieleven. Zij stelden verder de vraag of het afreizen van een vader naar een gebied om zijn zoon of dochter te bezoeken om die te bewegen om terug te keren naar Nederland een belang is dat zwaarwegend genoeg is om toestemming te verkrijgen. Ik antwoord hierop dat de voorgestelde strafbaarstelling een beperking van het recht op familieleven in de zin van artikel 8 EVRM tot gevolg kan hebben, bijvoorbeeld in de situatie

waarin iemand een familielid in het gebied wil bezoeken. Het recht op familieleden is echter niet absoluut. Beperkingen zijn toegestaan indien die bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Het doel van de strafbaarstelling – het voorkomen van betrokkenheid van Nederlanders of Nederlandse ingezetenen bij terroristische misdrijven ter plaatse of elders – valt onder meerdere legitieme doelen die worden genoemd in artikel 8 EVRM, namelijk het belang van de nationale en de openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In het kader van de toestemmingsprocedure vindt een belangenafweging plaats in het individuele geval. Beoordeeld wordt of de verzoeker een zwaarwegend belang heeft en of dat belang zwaarder weegt dan het belang gemoeid met het voorkomen van terroristische misdrijven en de bescherming van de nationale veiligheid. Hiermee kan worden voldaan aan de eis van een geïndividualiseerde toetsing (vgl. het eerder genoemde onderzoek van Van Kempen en Fedorova, p. 112-113). In lijn met artikel 13 EVRM (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) is het mogelijk om tegen een eventuele afwijzende beslissing op het verzoek bezwaar te maken en beroep in te stellen bij de rechter. Ik meen dan ook dat aan de vereisten van het EVRM is voldaan en dat er ruimte is om in het individuele geval – in lijn met artikel 8 EVRM – een afweging te maken. Omdat sprake is van een individuele afweging, waarbij alle in het geding zijnde belangen worden betrokken, is het niet mogelijk om op voorhand situaties aan te wijzen waarin aan familieleden wel of geen toestemming wordt verleend.

De leden van de D66-fractie vroegen of de onafhankelijkheid van hulpverleners en journalisten als gevolg van dit wetsvoorstel in gevaar komt, omdat zij zullen worden gezien als een spion, handlanger of vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid.

Bij mijn antwoord op deze vraag stel ik voorop dat geenszins een doelstelling van dit wetsvoorstel is om het werk van journalisten en hulpverleners te verhinderen noch om hun onafhankelijkheid aan te tasten. Om dergelijke gevolgen te voorkomen is juist een aantal maatregelen getroffen. Om ervoor te zorgen dat journalisten en hulpverleners, ondanks een verbod, toch kunnen afreizen naar een aangewezen gebied, is voorzien in een toestemmingsprocedure. Om te voorkomen dat (daardoor) overheidsbemoeienis ontstaat met concrete reisbewegingen of werkzaamheden, is erin voorzien dat aan journalisten en hulpverleners in één keer toestemming kan worden verleend voor een langere periode. Zoals eerder in deze memorie aan de orde is gekomen, is het kabinet bereid om, indien dit wetsvoorstel is aanvaard en tot wet is verheven, direct bij inwerkingtreding aan onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties, bekende mediaorganisaties en de NVJ generiek toestemming te verlenen voor het verblijf in eventueel aangewezen gebieden. Ik ben graag bereid dit vast te leggen in beleidsregels, zodat ook voor buitenstaanders duidelijk zal zijn dat bij het verlenen van generieke toestemming op geen enkele manier sprake is van bemoeienis van overheidswege met het belangrijke werk van deze organisaties.

Voor het antwoord op hun vraag waarom er – anders dan in het Verenigd Koninkrijk – niet voor is gekozen om uitzonderingsgronden in artikel 134b Sr op te nemen, verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van de VVD en het CDA. De regeling in het Verenigd Koninkrijk vertoont grote overeenkomsten met de regeling in Australië. Zowel tijdens het opstellen van het wetsvoorstel, als tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, zo beantwoord ik een vraag daarnaar van deze leden, is naar deze twee voorbeelden gekeken. Vanwege de rechtsonzekerheid en de omkering van de bewijslast die het gevolg zijn van de daar gekozen systematiek, heeft dit kabinet evenwel gemeend dat de hier voorgestelde systematiek – die nauw aansluit bij de Deense strafbaarstelling – de voorkeur geniet.

De leden van voornoemde fractie wezen erop dat in Denemarken 90% van de journalisten is aangesloten bij de beroepsvereniging voor journalisten, terwijl dat in Nederland hooguit 50% is. Daarnaast gevraagd luidt mijn reactie hierop dat dat mijns inziens geen verschil maakt voor de voorgestelde systematiek. Los van mijn aanbod aan de NVJ om aan hun leden generiek toestemming te verlenen, bestaat de mogelijkheid voor organisaties om in één keer toestemming

te vragen voor alle voor hen werkzame personen. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor mediaorganisaties.

Met betrekking tot het pleidooi van de NVJ voor het Britse systeem verwijs ik naar de brief die de NVJ mij op 5 september 2019 stuurde, waarvan de leden van uw Kamer blijkens de verwijzing naar die brief in het voorlopig verslag een afschrift hebben ontvangen. In de brief wordt verzocht om aansluiting bij de Deense systematiek. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel is voornoemd amendement-Van der Graaf (CU) aanvaard, waarmee de wettekst (ook op dit punt) in overeenstemming is gebracht met de Deense wetgeving. Ik heb bovendien, ook tijdens dat plenaire debat, toegezegd dat ik bereid ben om mijn bevoegdheid, voor zover het gaat om journalisten, te mandateren aan de NVJ. In dat geval zou, net als in Denemarken, de NVJ zelf een lijst bijhouden met journalisten die toestemming hebben om in het gebied te verblijven. Uit het verslag van de deskundigenbijeenkomst (Kamerstuk 35 125, B, p. 16-17) begrijp ik dat de NVJ inmiddels een voorkeur heeft voor de wetgeving in het Verenigd Koninkrijk. Zoals hiervoor is toegelicht, is dit kabinet van die systematiek geen voorstander om redenen van rechtszekerheid. Het is niet mogelijk, zo luidt mijn antwoord op een volgende vraag van deze leden, om de bevoegdheid om toestemming te verlenen aan de NVJ als de NVJ daarmee niet instemt. Verlening van mandaat aan een ondergeschikte is immers in beginsel zonder diens instemming niet mogelijk (zie artikel 10:4 Awb). Dat neemt niet weg, zoals eerder in deze memorie eveneens aan de orde kwam, dat dit kabinet als een verdere tegemoetkoming aan de zorgen van de NVJ, bereid is aan leden van de NVJ generiek toestemming te verlenen, direct bij de inwerkingtreding van de wet voor alle eventueel aan te wijzen gebieden. De NVJ hoeft daarvoor geen lijst van hun leden te overleggen, maar zal wel bereid moeten zijn om, indien het openbaar ministerie daarom verzoekt, te bevestigen of iemand die aangeeft lid te zijn van de NVJ dat ook inderdaad was ten tijde van zijn verblijf in het gebied. Niet alleen aan de NVJ, maar ook aan alle medewerkers van bekende mediaorganisaties kan generiek toestemming worden verleend.

Onder verwijzing naar een tekstgedeelte op pagina 26 van de nota naar aanleiding van het verslag waarin wordt opgemerkt dat de regering geen verschil ziet tussen de situatie waarin een journalist of hulpverlener van tevoren een visum krijgt of anderszins toestemming krijgt alvorens een bepaald gebied te betreden en dit wetsvoorstel vragen deze leden voorts of het niet zo is dat een visum wordt verstrekt door de autoriteit van het land dat men wil bezoeken, terwijl in het onderhavige wetsvoorstel de Nederlandse Minister van Justitie en Veiligheid beoordeelt of iemand naar een ander gebied kan afreizen. Mijn reactie hierop luidt dat in de aangehaalde passage tot uitdrukking is proberen te brengen dat ook bij een visumverlening geldt dat door de overheid toestemming wordt gegeven om een bepaald gebied te betreden. Net zoals daaraan niet de conclusie wordt verbonden dat de berichtgeving van een journalist daardoor niet meer onafhankelijk zou zijn, geldt dat ook voor het toestemmingsvereiste in dit wetsvoorstel. Voor de volledigheid merk ik op dat er naast inreisvisa, ook andere soorten visa bestaan, waaronder het uitreisvisum. Een uitreisvisum wordt afgegeven door het «thuisland» van de uitreiziger. Het uitreisvisum kan gekoppeld zijn aan een bepaalde bestemming («bestemmingsvisum») (vgl. de motie-Dijkhoff/Recourt/Oskam (Kamerstuk 29 754, nr. 225)). Het voordeel van de hier voorgestelde toestemmingsprocedure ten opzichte van een systeem van bestemmingsvisa, is dat een dergelijk systeem per definitie een individuele beoordeling van de aanvragen inhoudt, terwijl de voorgestelde toestemmingsprocedure het ook mogelijk maakt om generiek aan bepaalde groepen toestemming te verlenen, waardoor de overheid op grotere afstand blijft.

Gevraagd naar een reactie op het voorbeeld van een advocaat die zijn cliënt, een verdachte van terroristische misdrijven, in Nederland bijstaat en naar het desbetreffende gebied wil afreizen om daar ter plaatse de situatie in ogenschouw te nemen, antwoord ik dat ook in verband met het recht op een eerlijk proces, zoals neergelegd in artikel 6 EVRM, toestemming kan worden verleend om naar het gebied af te reizen. Indien een aanvraag daartoe van een advocaat wordt afgewezen, bestaat de mogelijkheid om daartegen bezwaar in te stellen en in beroep te gaan bij de rechter. Ik zie dan ook niet het risico dat de minister van Justitie en Veiligheid zijn bevoegdheid op dit punt oneigenlijk zou kunnen inzetten, waardoor het recht op een eerlijk proces in het geding zou

komen. Ik wijs er daarbij op dat de strafrechter consequenties kan verbinden aan eventuele beperkingen van het verdedigingsrecht.

De leden van de D66-fractie uiten zorgen dat een volgende minister van Justitie mogelijk minder zorgvuldig omgaat met het verlenen van toestemming aan journalisten en hulpverleners om naar aangewezen gebieden af te reizen. Ik hoop deze leden op dit punt gerust te stellen door te benadrukken dat tegen de beslissing van de minister altijd bezwaar kan worden gemaakt en beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter. De bestuursrechter kan bij zijn beoordeling betrekken in welke mate de beslissing van de minister in overeenstemming is met het recht op vrije nieuwsgaring zoals neergelegd in artikel 8 EVRM en de humanitaire principes, neergelegd in de Geneefse conventies.

De aan het woord zijnde leden vroegen naar het risico van hacken van de door de overheid te ontwerpen website waar toestemming dient te worden aangevraagd. Ik kan de leden van de fractie van D66 in reactie hierop verzekeren dat bij de vormgeving en inrichting van de procedure zorgvuldig zal worden gekeken naar de veiligheid van de procedure en naar de beveiliging van de website, zodat gegevens van aanvragers, samen met de eventuele overgelegde documenten, goed beveiligd zullen zijn tegen onbevoegde inzage en misbruik.

Gevraagd naar een reactie op de stelling dat het soms bij medische noodhulp noodzakelijk is om binnen zes uur te vertrekken naar een gebied, benadruk ik nogmaals dat met dit wetsvoorstel zeker niet is beoogd om een belemmering op te werpen voor dergelijke hulpverlening. Dit kabinet hecht grote waarde aan onafhankelijke noodhulpverlening, ook in (terroristische) strijdgebieden. Om die reden heeft dit kabinet gekeken hoe eventuele belemmeringen daarvoor kunnen worden voorkomen. Daartoe is een aantal voorzieningen getroffen, waarop ik hiervoor in deze paragraaf, in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie ben ingegaan. Korthedshalve verwijs ik deze leden daarnaar.

Voor een reactie op de suggestie van prof. Fedorova om een bijzondere strafuitsluitingsgrond te introduceren verwijs ik deze leden graag naar paragraaf 3 van deze memorie, waar ik in antwoord op vragen van deze leden en de leden van de PvdA-fractie ben ingegaan op de door prof. Fedorova tijdens de deskundigenbijeenkomst gedane suggesties.

De leden van de D66-fractie vroegen om een reactie op een stelling van de landelijk officier van justitie inzake terrorismebestrijding, de heer Van Veghel, gedaan tijdens de deskundigenbijeenkomst. Ik begrijp uit het verslag van die bijeenkomst dat de opmerking een reactie vormt op een aan hem gestelde vraag of hij een voorkeur heeft voor een wettelijke uitzonderingsgrond of een uitzondering via beleidsregels van het openbaar ministerie. Ik begrijp de reactie van de landelijk officier zo dat hij geen voorstander is van dit laatste, omdat hij vindt dat het de taak van de wetgever is om duidelijkheid te bieden over wie strafbaar is voor het verblijf in het gebied. De landelijk officier geeft aan dat hij de discussie over de categorale uitzondering begrijpt, maar dat hij daar als vertegenwoordiger van het openbaar ministerie niets van vindt.

Ik kan de leden van de D66-fractie bevestigen dat, voor zover mij bekend, tot op heden alleen Australië, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken een soortgelijke strafbaarstelling kennen. Gevraagd naar wat aanvaarding van dit wetsvoorstel in de voorgestelde vorm betekent voor de reputatie van Nederland antwoord ik dat zowel in VN-verband als in het verband van de Raad van Europa veel aandacht is voor «foreign terrorist fighters» en de dreiging die van hen uitgaat. In dit verband kan in het bijzonder worden gewezen op VN-resolutie 2178 (2014), die op 24 september 2014 unaniem door de VN-Veiligheidsraad, handelend onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest, werd aangenomen. In deze bindende resolutie adresseert de Veiligheidsraad de toegenomen terroristische dreiging die uitgaat van individuen die naar het buitenland afreizen om aldaar terroristische misdrijven te plegen. Eveneens kan worden gewezen op het Aanvullend protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2016, 180). De kern van

dit Aanvullend Protocol wordt gevormd door de artikelen 2 tot en met 6, waarin de verdragspartijen de verplichting op zich nemen om een aantal gedragingen die verband houden met «foreign terrorist fighters» strafbaar te stellen. De kritiek op de Australische regelgeving is bij de vormgeving van dit wetsvoorstel betrokken. Er zijn bovendien – mede naar aanleiding van internationale zorgen (zie de met deze memorie van antwoord meegezonden afschriften¹⁹ van brieven aan de Raad van Europa en de OVSE) – verschillende voorzieningen om te voorkomen dat journalistiek werk en noodhulpverlening hinder ondervinden van een verbod om in een bepaald gebied te verblijven. Ik ging daarop hiervoor al in. Nederland heeft simultaan de Grondwettelijke plicht de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen en zet zich tevens in voor wereldwijde bescherming en bevordering van mensenrechten. Het bevorderen van een goed functionerende internationale rechtsorde is een integraal onderdeel van het Nederlandse buitenlandbeleid. Er bestaat mogelijk een spanning tussen enerzijds het legitiem belang van bestrijding van terrorisme en anderzijds de noodzaak tot eerbiediging van mensenrechten en burgerrechten. Nederland zet zich in voor een geïntegreerde aanpak van terrorisme die preventieve maatregelen combineert met terrorismebestrijding en justitiële inspanningen, waarbij mensenrechten worden gewaarborgd. Zoals hiervoor toegelicht meent dit kabinet dat dit wetsvoorstel – dat een bijdrage levert aan de internationale aanpak van terrorisme, en in het bijzonder de problematiek van «foreign terrorist fighters» – aan internationale en mensenrechtelijke vereisten voldoet.

Deze leden vragen verder wat de consequenties zullen zijn als meerdere landen een soortgelijke strafbaarstelling introduceren, waardoor hulpverleningsorganisaties, mensenrechtenorganisaties en mediaorganisaties die medewerkers met verschillende nationaliteiten in dienst hebben in verschillende landen toestemming zullen moeten vragen. Ik meen dat de voorgestelde generieke toestemming hiervoor een oplossing biedt. Op deze wijze kan immers worden voorkomen dat veelvuldig en voor iedere medewerker afzonderlijk toestemming moet worden gevraagd.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen naar aanleiding van de inbreng van de vertegenwoordiger van het Internationale Comité van het Rode Kruis tijdens de deskundigenbijeenkomst of dit wetsvoorstel in strijd is met de Geneefse conventies als daarin niet een categorale uitzondering voor alle onpartijdige humanitaire organisaties is opgenomen.

Ik hoop deze leden op dit punt gerust te kunnen stellen. De in dit wetsvoorstel opgenomen toestemmingsprocedure is in het wetsvoorstel opgenomen, juist om te waarborgen dat onafhankelijke humanitaire hulpverleningsorganisaties hun belangrijke werk in conflictgebieden kunnen blijven doen, ook als dat gebied is aangewezen als een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied. Daarbij is ook voorzien, zoals hiervoor al aan de orde kwam, in een mogelijkheid om indien dit wetsvoorstel wordt aanvaard, direct bij inwerkingtreding generieke toestemming te verlenen. Dit maakt het mogelijk voor humanitaire hulpverleningsorganisatie om op ieder gewenst moment naar een gebied te vertrekken. Zij hoeven daarvan geen melding te doen bij de overheid. Op deze wijze, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, kan ook worden voorkomen dat de onafhankelijkheid van deze organisaties wordt aangetast. De overheid bemoeit zich noch met specifieke reisbewegingen noch met de inhoud van het werk dat zij daar verrichten. Zo worden – in lijn met de Geneefse conventies – mogelijke belemmeringen voor onpartijdige humanitaire organisaties om hulp te verlenen in conflictgebieden geminimaliseerd. Deze leden wezen op het amendement-Van Toorenburg c.s. (Kamerstuk 35 125, nr. 16), waarmee een uitzondering op het verbod is gemaakt voor het Rode Kruis. Zij vroegen of, gelet op artikel 10 van de vierde Geneefse Conventie, niet een soortgelijke uitzondering moet worden gemaakt voor andere onafhankelijke humanitaire organisaties. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden graag naar het hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van GroenLinks, SP en PvdD. Zoals daar aan de orde is gekomen, zo merkten ook deze leden terecht op, wordt in de Geneefse Conventies niet alleen het ICRC genoemd, maar ook «enige andere onpartijdige humanitaire organisatie». Dat neemt niet weg dat onderdelen van de Internationale Rode Kruis beweging als enige bij naam wordt genoemd in de verdragen. Artikel 81

¹⁹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

van het Eerste Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève (API) maakt onderscheid tussen het Internationale Comité van het Rode Kruis, nationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen, en de Federatie van het Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen enerzijds en andere humanitaire organisaties anderzijds vanwege de in de Geneefse Conventies genoemde taken. In het vierde lid van deze bepaling is ten aanzien van deze andere organisaties opgenomen dat «zoveel als mogelijk» dezelfde faciliteiten worden geboden als ten aanzien van het Rode Kruis. Dit duidt op de bijzondere positie die het Rode Kruis heeft als hoeder van het humanitair oorlogsrecht, en laat ook zien dat er, onder strikte in het humanitair oorlogsrecht genoemde voorwaarden, ruimte is om ten aanzien van die hulpverleningsorganisaties in een iets andere oplossing te voorzien. Er is aldus ook sprake van een heldere, afgebakende definitie. Met betrekking tot de Geneefse Conventies wordt opgemerkt dat het op het niveau van de verdragstekst vanuit een oogpunt van een heldere afbakening niet bezwaarlijk is om – naast het Rode Kruis – ook «enige andere onpartijdige humanitaire organisatie» op te nemen, omdat het op grond van de desbetreffende bepalingen steeds gaat om organisaties die van de bij het conflict betrokken partijen toestemming hebben gekregen om hun werkzaamheden uit te voeren. Hierdoor wordt – net als bij de in dit wetsvoorstel opgenomen toestemmingsprocedure – vooraf rechtszekerheid verkregen. Vorenstaande doet er niet aan af dat dit kabinet, net als deze leden, het van groot belang acht dat ook andere onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties dan het Rode Kruis naar een gebied kunnen afreizen om hun hulpverleningswerkzaamheden uit te kunnen voeren, ook als dat gebied is aangewezen als een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied. Het wetsvoorstel biedt daarvoor ook de ruimte, zoals hiervoor werd toegelicht, door middel van de toestemmingsprocedure. De voorgestelde systematiek is in dit opzicht in lijn met de motie-Dijkhoff/Recourt/Oskam (Kamerstuk 29 754, nr. 225), waarin eveneens werd voorgesteld om via een toestemmingsprocedure een uitzondering op een verbod te maken voor journalisten en humanitaire hulpverleners. Een voordeel ten opzichte van de in die motie voorgestelde systeem van «bestemmingsvisa» is dat een dergelijk systeem steeds een afweging in het individuele geval vergt, terwijl de hier voorgestelde toestemmingsprocedure het ook mogelijk maakt om generiek toestemming te verlenen. Zoals hiervoor aan de orde is gekomen, heb ik een aantal hulpverleningsorganisaties een brief gestuurd – en ben ik ook bereid dit in beleidsregels vast te leggen – dat aan onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties generiek toestemming zal worden verleend. Het kabinet meent dat hiermee is voorzien in procedure die voldoet aan artikel 81, vierde lid, API.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden waarom het niet mogelijk is om, net als in vergelijkbare wetgeving in het Verenigd Koninkrijk en Australië, journalisten en hulpverleners categorisch uit te zonderen verwijs ik deze leden korthedshalve naar mijn hiervoor gegeven antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van VVD en CDA. De belangrijkste bezwaren tegen een dergelijke systematiek zijn (1) dat pas achteraf duidelijkheid wordt verkregen over de vraag of iemand succesvol een beroep kan doen op een dergelijke strafuitsluitingsgrond, omdat «hulpverlener» en «journalist» geen helder afgebakende beroepsgroepen zijn (rechtsonzekerheid) en (2) dat er een bepaalde bewijslast op personen die terugkeren uit het gebied komt te liggen om aan te tonen dat hij daadwerkelijk als hulpverlener of journalist in het gebied werkzaam is geweest. Dit laatste betekent (3) dat personen (vergaand) inzicht zullen moeten geven in wat zij precies in het gebied hebben gedaan, iets dat vanuit het recht op vrije nieuwsgaring en de humanitaire principes zoals verankerd in het humanitair oorlogsrecht problematisch kan zijn. Voor een reactie op de uitzondering die is gemaakt in de EU-richtlijn 2017/541 inzake terrorismebestrijding verwijs ik deze leden naar het hiervoor gegeven antwoord op een gelijkkluidende vraag van de leden van de fracties van GroenLinks, SP en PvdD. In voornoemde richtlijn is geen verplichting opgenomen tot het opnemen van een wettelijke strafuitsluitingsgrond, maar is in de overwegingen bij de richtlijn tot uitdrukking gebracht dat het verrichten van humanitaire activiteiten door onpartijdige humanitaire organisaties die door het internationaal recht, met inbegrip van het internationaal humanitair recht, zijn erkend, buiten het toepassingsgebied van die richtlijn valt (niet het verlenen van steun aan een terroristische organisatie oplevert).

De leden van voornoemde fractie vroegen om een reactie op een opiniestuk van Jan Egeland, secretaris-generaal van de Norwegian Refugee Council, in de EUobserver van 14 oktober 2019.²⁰ In het stuk betoogt de schrijver dat onderhavig wetsvoorstel het risico schept dat hulpverleners die naar terroristisch gebied afreizen strafbaar zijn. De reactie van dit kabinet daarop luidt dat met de voorgestelde toestemmingsprocedure – waarop in het stuk overigens niet wordt ingegaan – juist wordt beoogd dat risico uit te sluiten. Dit kabinet is van mening dat dit risico beter door een toestemmingsprocedure dan door een strafuitsluitingsgrond kan worden voorkomen. Door middel van de toestemmingsprocedure kan immers zekerheid vooraf kan worden gegeven, terwijl bij een strafuitsluitingsgrond pas achteraf zal blijken of een persoon daarop succesvol een beroep kan doen en bovendien op hemzelf een bepaalde bewijslast zal rusten om aannemelijk te maken dat hij als hulpverlener in het gebied werkzaam is geweest. Ten overvloede merk ik daarbij op dat de strafuitsluitingsgronden in het Verenigd Koninkrijk en Australië niet bepaalde beroepsgroepen, maar bepaalde werkzaamheden uitzonderen. Dat betekent dat voor een succesvol beroep op de uitzonderingsgrond niet voldoende is dat de betrokkene kan laten zien dat hij een journalist of hulpverlener is, maar dat er ook een bepaalde bewijslast op hem rust om aan te tonen dat hij in het gebied uitsluitend («solely» (Australië); «exclusively» (Verenigd Koninkrijk)) bepaalde werkzaamheden heeft verricht. Dit kabinet heeft met de voorgestelde toestemmingsprocedure – een systematiek waarvoor overigens ook in Denemarken is gekozen – juist beoogd om zoveel mogelijk zekerheid aan hulpverleners en journalisten te bieden dat zij – zonder daarvoor strafbaar te zijn – naar het gebied kunnen afreizen om hun werk te doen.

De PvdA-fractieleden vroegen hoe dit wetsvoorstel, en in het bijzonder de toestemming vooraf, zich verhoudt met de uitspraken van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 6 juni jongstleden: «ons belang is dat er snelheid in zit en dat er geen onnodige belemmering optreedt, waardoor de humanitaire hulpverlening wordt vertraagd». Zij vroegen eveneens hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het «Beleidskader humanitaire hulp», waarin staat dat: «Hulp aan mensen in nood dient te worden geleverd op basis van de principes van onpartijdigheid, onafhankelijkheid en neutraliteit en moet los staan van politieke, economische en militaire doelen.»

Dit kabinet staat voor tijdige humanitaire hulpverlening in lijn met het humanitair oorlogsrecht, relevante VN resoluties en de humanitaire principes, en wil dat deze zonder onnodige belemmeringen kan plaatsvinden. Juist met het oog daarop is in dit wetsvoorstel voorzien in een toestemmingsprocedure. Daardoor kan worden gewaarborgd dat hulpverleners hun werk kunnen blijven uitvoeren zonder dat zij het risico lopen daarvoor strafrechtelijk te worden vervolgd. Om te voorkomen dat hulpverleners hinder ondervinden van de procedure is een aantal maatregelen getroffen. Ik ging op deze maatregelen hiervoor, in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie al in. Zoals daar aan de orde gekomen, is dit kabinet bereid om direct na aanvaarding van dit wetsvoorstel en de plaatsing in het Staatsblad generiek toestemming te verlenen aan onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties. Daardoor kunnen zij op ieder moment eventueel aangewezen gebieden in- en uitreizen.

Deze leden vroegen, onder verwijzing naar de brief van de NVJ van 7 november 2019 aan de Minister van Justitie en Veiligheid en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, of ingegaan kan worden op de noodzaak van de strafbaarstelling en de daarmee gepaard gaande inbreuk op de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van beweging.

Voor een onderbouwing van de noodzaak van dit wetsvoorstel verwijs ik deze leden graag naar het in paragraaf 2 van deze memorie gegeven antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie naar de toegevoegde waarde van de strafbaarstelling. Zoals daar aangegeven is het niet alleen van belang dat personen die met een terroristisch oogmerk willen afreizen daarvan worden weerhouden, maar dat dit ook geldt voor andere personen, die geen gerechtvaardigd belang hebben om in het gebied te verblijven. Dit is van belang omdat er ook voor hen vaak geen andere

²⁰ <https://euobserver.com/opinion/146230>.

mogelijkheid bestaat om – eenmaal in het gebied aangekomen – zich (al dan niet gedwongen) te conformeren aan het gedachtengoed van de terroristische organisatie en het leveren van een bijdrage aan de strijd. Met name in de beginperiode, waarin de rol van Nederlanders in een bepaald gebied nog onvoldoende uitgekristalliseerd is om hen te kunnen vervolgen voor deelname aan terroristische activiteiten, kan de voorgestelde strafbaarstelling een meerwaarde hebben. De strafbaarstelling biedt dan zowel mogelijkheden om personen die pogen af te reizen tegen te houden als om personen die terugkeren uit het gebied bij terugkomst in Nederland aan te houden en te vervolgen. Het doel van de strafbaarstelling is dus het voorkomen van betrokkenheid van Nederlanders of Nederlandse ingezetenen bij terroristische misdrijven ter plaatse en – na terugkomst – in Nederland en Europa. Deze doelstelling valt onder meerdere legitieme doelen die worden genoemd in artikelen 8 EVRM (vrijheid van meningsuiting) en artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM (vrijheid van beweging en verplaatsing), namelijk het belang van de nationale en de openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik daarbij op dat juist om te voorkomen dat journalisten onnodig worden beperkt in hun mogelijkheden om af te reizen naar het gebied (vrijheid van beweging en verplaatsing) en hun werk te doen (vrijheid van meningsuiting/vrije nieuwsgaring) voorzien is in de toestemmingsprocedure, waarmee de facto is voorzien in een uitzondering op de strafbaarstelling voor deze beroepsgroep.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een reactie op de zorg, geuit door de vertegenwoordiger van Artsen zonder Grenzen tijdens de deskundigenbijeenkomst, dat gevechtslinies veranderen waardoor het praktisch zeer moeilijk is om te bepalen wat een door terroristen gecontroleerd gebied is en hetgeen ertoe kan leiden dat hulpverleners in een bepaald gebied van de ene op de andere dag strafbaar worden of hun patiënten in de steek moeten laten. Graag verhelder ik in reactie hierop dat het alleen strafbaar is om te verblijven in gebieden die bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) (of in gevallen spoed tijdelijk bij ministeriële regeling) zijn aangewezen. Juist in verband met de eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid, waarvoor de vertegenwoordiger van Artsen zonder Grenzen aandacht vraagt, zal een duidelijke beschrijving van het gebied moeten worden gegeven in die AMvB of regeling. De meest voor de hand liggende wijze waarop hieraan uitvoering kan worden gegeven is door aansluiting bij internationaal en lokaal bekende aanduidingen van gebieden. Een voorbeeld is het noemen van de provincie of regio. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van aanwijzing van natuurlijke grenzen (bijvoorbeeld rivieren) of van geografische coördinaten. Voor een voorbeeld van hoe de aanwijzing van een gebied eruit kan komen te zien, verwijs ik deze leden graag naar de aanwijzing door de Australische Minister van Buitenlandse Zaken van de provincie al-Raqqa in Syrië en het district Mosul in de Ninewa provincie in Irak en artikel 1 (Kapitel 1) en bijlage 1 (Bilag 1) van het Deense Besluit over het verbod op toegang of verblijf in bepaalde conflictgebieden (Bekendt-gørelse om forbud mod indrejse eller ophold i visse konfliktområder).²¹ In de voorgestelde wettelijke bepaling is bovendien vastgelegd dat de aanwijzing van een gebied pas op zijn vroegst zes weken (of ingeval van spoed conform het amendement-Van der Staaij (Kamerstuk 35125, nr. 14) twee weken) na bekendmaking daarvan in werking treedt. Dit biedt personen die in het gebied verblijven – onder wie hulpverleners – of de organisaties waarvoor zij werken de gelegenheid om een verzoek tot toestemming in te dienen. Bovendien, zo benadruk ik nogmaals, is dit kabinet bereid om aan onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties direct na de aanvaarding en inwerkingtreding generiek toestemming te verlenen. Deze toestemming geldt dan voor alle aangewezen gebieden en geldt dus ook voor eventueel gewijzigde grenzen van het aangewezen gebied. Ten overvloede merk ik daarbij op dat wanneer de grenzen van het gebied verschuiven, de

²¹ Zie <https://www.nationalsecurity.gov.au/WhatAustraliaIsDoing/Pages/Declared-area-Mosul-district-Ninewa-Province-Iraq.aspx>;
<https://www.nationalsecurity.gov.au/whataustraliaisdoing/pages/declaredareaoffence.aspx#AlRaqqaProvince>;
<https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=183978>.

AMvB zal moeten worden aangepast. Het is dus niet zo, zo benadruk ik, dat de grenzen van het aangewezen gebied, zomaar verschuiven.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vroegen hoe de wettelijke uitzondering voor (alleen) het ICRC zich verhoudt tot de Geneefse Conventies waarin wordt gesproken over «een onpartijdige humanitaire organisatie, zoals het Internationale Comité van het Rode Kruis». Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden graag naar het hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van GroenLinks, SP en PvdD. Zoals daar toegelicht is – als gevolg van het amendement Van Toorenburg c.s. (Kamerstuk 35 125, nr. 16) – in artikel 134b Sr een wettelijke uitzondering opgenomen voor Nederlanders die als afgevaardigde van het ICRC of van het Rode Kruis, bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het Besluit Rode Kruis 1988 (hierna: het Nederlandse Rode Kruis), in het gebied verblijven. Terecht merken deze leden op dat in de Geneefse Conventies niet alleen het ICRC wordt genoemd. Dat neemt niet weg dat onderdelen van de Internationale Rode Kruis beweging als enige bij naam wordt genoemd in de verdragen. Artikel 81 van het Eerste Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève (API) maakt onderscheid tussen het Internationale Comité van het Rode Kruis, nationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen, en de Federatie van het Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen enerzijds en andere humanitaire organisaties anderzijds vanwege de in de Geneefse Conventies genoemde taken. In het vierde lid van deze bepaling is ten aanzien van deze andere organisaties opgenomen dat «zoveel als mogelijk» dezelfde faciliteiten worden geboden als ten aanzien van het Rode Kruis. Verder is het Nederlandse Rode Kruis de enige hulpverleningsorganisatie die in Nederland bij koninklijk besluit is erkend. Dit duidt op de bijzondere positie die het Rode Kruis heeft als hoeder van het humanitair oorlogsrecht, en laat ook zien dat er, onder strikte in het humanitair oorlogsrecht genoemde voorwaarden, ruimte is om ten aanzien van die hulpverleningsorganisaties in een iets andere oplossing te voorzien. Dat doet er niet aan af dat dit kabinet, net als deze leden, het van groot belang acht dat ook andere onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties hun belangrijke werkzaamheden kunnen doen, juist in strijdgebieden. Om die reden is dit kabinet graag bereid om direct na aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel generiek toestemming te verlenen aan onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties. Ik heb dit al vastgelegd in een brief aan een aantal hulpverleningsorganisaties en zal dit ook vastleggen in beleidsregels. Mijn antwoord op de vraag van deze leden of de overheid niet treedt in de zelfstandige afweging van onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties om al dan niet hulp te bieden in bepaalde gebieden luidt ontkennend. Op basis van de generieke toestemming kunnen hulpverleningsorganisaties op ieder moment naar ieder gebied afreizen. De afweging over of de hulpverleningsorganisatie naar het gebied zal afreizen om daar hulp te verlenen blijft bij die organisatie zelf.

In reactie op de door deze leden geuite zorg over de mogelijke vertraging die als gevolg van de toestemmingsprocedure kan optreden in de hulpverlening, verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie. Dit kabinet meent dat met het voornemen om generiek toestemming te verlenen, iedere verhindering kan worden voorkomen.

Net als deze leden heeft dit kabinet een diep respect voor hulpverleners die zich in uiterst ingewikkelde situaties en onder uiterst gevaarlijke omstandigheden humanitaire hulp verlenen aan hen die dat het meest nodig hebben. Net als deze leden ben ik van mening dat zij daarbij de garantie zouden moeten hebben dat zij daarvoor niet strafbaar zijn. Juist daarom is gekozen voor een toestemmingsprocedure. Op deze wijze kan hun vooraf de zekerheid worden geboden dat zij niet strafbaar zijn wanneer zij afreizen naar een conflictgebied om daar hun werk te doen. Zoals hiervoor, in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA toegelicht, zijn er ook waarborgen opgenomen ten aanzien van de aanwijzing van het gebied, zodat zich niet de situatie kan voordoen dat een hulpverlener zich onverwacht en onvoorzien in een aangewezen gebied bevindt en daardoor strafbaar is.

De aan het woord zijnde leden vroegen welke ervaringen in de landen die soortgelijke wetgeving hebben aanmoedigen om het wetsvoorstel voort te zetten.

De strafbaarstelling van verblijf in terroristisch gebied is in het Verenigd Koninkrijk vrij recent in werking getreden (2019). In Australië (2014) en Denemarken (2016) bestaat de strafbaarstelling al langer. Deze beide landen hebben sinds zij de strafbaarstelling hebben geïntroduceerd verschillende gebieden aangewezen. Het ging onder andere om de provincie al-Raqqa in Syrië en het district Mosul in de Ninewa provincie in Irak.²² In februari 2018 is de Australische strafbaarstelling geëvalueerd door een Parliament Joint Committee on Intelligence and Security (PJC).²³ Op peildatum 1 december 2017 had blijkens de evaluatie (paragrafen 2.26-2.27) de Australian Federal Police (AFP) zes arrestatiebevelen uitstaan voor personen die verdacht werden van overtreding van het verbod en was tegen één persoon een strafrechtelijke vervolging ingesteld voor het betreden of verblijven in een aangewezen gebied. De zes arrestatiebevelen betroffen personen die zich niet in Australië bevonden en die zouden worden vervolgd op het moment dat zij zouden terugkeren. In de evaluatie (paragraaf 2.42) wordt geconcludeerd dat de strafbaarstelling nog steeds nodig is. Eerder, in september 2017, was de strafbaarstelling ook al geëvalueerd door de Independent National Security Legislation Monitor (INSLM). Ook toen was de conclusie dat de strafbaarstelling noodzakelijk en proportioneel was.²⁴ Voor een onderbouwing van de toegevoegde waarde van de strafbaarstelling in Nederland verwijs ik deze leden naar paragraaf 2 van deze memorie. Hierop ben ik reeds uitgebreid ingegaan in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie.

Gevraagd om in te gaan op het aspect dat bij vervolging in andere landen de verdachte deel uitmaakte van een groepering die strijd voerde tegen de terroristische organisatie waartegen ook de Nederlandse staat met haar bondgenoten een strijd levert, antwoord ik dat in Denemarken het Hooggerechtshof in augustus 2019 een uitspraak van een lagere rechtbank heeft bevestigd, waarbij een Deense onderdaan werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes maanden voor het zonder toestemming van de Deense overheid verblijven in aangewezen strijdgebied. De verdachte vocht in 2016 en 2017 in Syrië niet aan de zijde van ISIS, maar aan de zijde van YPG tegen ISIS. Het Hooggerechtshof was, net als de lagere rechtbank, van mening dat de verdachte geen aanvaardbare reden had om in Syrië te zijn en dat hij illegaal had deelgenomen aan een gewapend conflict. De veroordeelde heeft aangekondigd beroep in te stellen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Dit kabinet meent dat met de toestemmingsprocedure is voorzien in een adequate mogelijkheid voor personen die een gerechtvaardigd belang hebben, om in een aangewezen gebied te verblijven zonder daarvoor strafbaar te zijn. Gelet op de risico's de gepaard gaan met het verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied, meent dit kabinet dat het onwenselijk is dat Nederlanders zonder toestemming afreizen naar aangewezen gebieden. Om die reden zijn zij daarvoor – behoudens in de wet opgenomen uitzonderingen – strafbaar.

Deze leden vroegen naar de evaluatie van de Australische wetgeving door de PJC. Hiervoor, in antwoord op een eerdere vraag van deze leden, ben ik daarop kort ingegaan. Deze leden vroegen er aandacht voor dat de PJC uiteindelijk heeft afgezien van de aanbeveling om een toestemmingsvereiste te introduceren. In 2017 had de INSLM, een onafhankelijke adviseur van de regering over nationale veiligheid en contraterrorisme wetgeving, voorgesteld om naast (niet in plaats van) de rechtvaardigingsgronden een toestemmingsprocedure te introduceren. Hij deed dit voorstel in reactie op de kritiek dat de huidige lijst met uitzonderingsgronden te beperkt was.²⁵ De

²² <https://www.nationalsecurity.gov.au/WhatAustraliaIsDoing/Pages/Declared-area-Mosul-district-Ninewa-Province-Iraq.aspx>;
<https://www.nationalsecurity.gov.au/whataustraliaisdoing/pages/declaredareaoffence.aspx#AlRaqqaProvince>;
<https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=183978>.

²³ Zie Parliament Joint Committee on Intelligence and Security, «Review of the «declared area» provisions», februari 2018.

²⁴ Zie INSLM, «Sections 119.2 and 119.3 of the Criminal Code: Declared Areas», 3rd INSLM, report no. 2, september 2017.

²⁵ Zie «Independent National Legislation Monitor, Sections 119.2 and 119.3 of the Criminal Code: Declared Areas, 3rd INSLM, september 2017, report no. 2», te raadplegen via: www.inslm.gov.au.

PJC overweegt ten aanzien van dit voorstel in zijn rapport (zie paragrafen 2.87-2.88) dat de toestemmingsprocedure een effectieve manier kan zijn om een individuele afweging te maken in gevallen waarin een persoon een reden heeft om in het gebied te verblijven die niet onder een van de uitzonderingsgronden uit de bepaling valt. De PJC beveelt, alles afwegende, echter toch niet aan tot het opnemen van een toestemmingsprocedure, omdat via de toestemming vooraf niet kan worden verzekerd dat een persoon, eenmaal in het gebied aangekomen, niet toch betrokken raakt bij de terroristische strijd. Dit kabinet maakt, zoals al eerder in deze memorie toegelicht, op dit punt een andere afweging. De PJC vindt – ondanks dat daarop kritiek is, ook in Australië zelf – de burden of proof die op degene die in het gebied is verbleven minder problematisch. Dit kabinet meent echter, ook gelet op de internationale kritiek op dit systeem (in het kader van deze strafbaarstelling), dat een dergelijke bewijslastverdeling niet wenselijk is. Dat personen die toestemming hebben gekregen om in het gebied te verblijven eenmaal in het gebied aangekomen toch gaan deelnemen aan de terroristische strijd kan op twee wijzen worden geadresseerd. Allereerst kan, zodra hiervan blijkt, de toestemming worden ingetrokken. Hieraan kan geen terugwerkende kracht worden verleend, maar de desbetreffende persoon blijft dan wel vanaf het moment dat de toestemming is ingetrokken in strijd met het verbod opgenomen in artikel 134b Sr in het gebied. In de tweede plaats is het mogelijk de desbetreffende persoon voor zijn bijdrage aan de terroristische strijd te vervolgen op grond van andere bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, ook al had hij toestemming om in het gebied te verblijven. Dat een persoon met toestemming in het gebied verblijft, staat er immers niet aan in de weg dat hij voor eventuele strafbare feiten die hij vervolgens in het gebied pleegt wordt vervolgd.

Gevraagd naar hoe de regering het waardeert dat door het toestemmingsvereiste de Nederlandse bijdrage in internationale onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties zou verminderen, antwoord ik dat dat geenszins is beoogd en dat er alles aan zal worden gedaan om dat te voorkomen. Het toestemmingsvereiste is juist opgenomen om Nederlandse medewerkers van deze organisaties in de gelegenheid te stellen om aan missies in aangewezen gebieden te kunnen blijven deelnemen. Zoals hiervoor al aan de orde gekomen zijn diverse voorzieningen getroffen om te voorkomen dat hulpverleningsorganisaties hinder van het toestemmingsvereiste ondervinden. Ik benadruk daarbij op dat het niet zo is dat ieder gebied waar hulpverleningsorganisaties actief zijn – of zelfs ieder gebied waar terroristische groepen actief zijn – zal worden aangewezen. Zelfs als een gebied wordt gecontroleerd door een terroristische organisatie, dan betekent dat niet per definitie dat een gebied wordt aangewezen. In dat geval zal ook moeten worden afgewogen of die aanwijzing noodzakelijk is. Een belangrijke factor daarbij zal zijn of het risico bestaat dat Nederlanders zullen afreizen naar het gebied om daar deel te nemen aan de strijd van de organisatie. Ook internationale aspecten zullen worden betrokken bij de afweging. In dit verband kan ook worden gewezen op de huidige praktijk in Australië en Denemarken, waaruit eveneens kan worden afgeleid dat slechts een beperkt aantal gebieden worden aangewezen. In het verlengde van het voorgaande vroegen deze leden naar de bureaucratische lasten die met dit wetsvoorstel gepaard gaan. Ik antwoord daarop dat naar verwachting slechts een gering aantal personen een verzoek om toestemming zal doen. Weinig personen – buiten journalisten en hulpverleners – zullen immers een zwaarwegend belang hebben om in een aangewezen gebied te verblijven. Teneinde het verkrijgen van toestemming zo eenvoudig mogelijk te laten verlopen en de daarmee gepaard gaande (administratieve) lasten zo beperkt mogelijk te houden, wordt ernaar gestreefd de toestemmingsprocedure geheel op digitale wijze te laten plaatsvinden. Voor dit doel zal een speciale website worden ingericht waar het verzoek kan worden ingediend en de redenen voor het verzoek kunnen worden toegelicht en eventueel onderbouwd met bijgevoegde (geüploade) documenten. Specifiek met het oog op hulpverleners en journalisten merk ik op dat hun verzoeken zo snel mogelijk worden behandeld, teneinde een effectieve humanitaire respons en journalistieke verslaggeving van de situatie ter plaatse niet in de weg te staan. Ook zal er in de nog in te richten toestemmingsprocedure de mogelijkheid van een spoedaanvraag worden opgenomen waardoor het vertrek naar aangewezen gebieden geen vertraging oploopt in gevallen waarin nog geen toestemming was afgegeven. Ik ga graag met hulpverleningsorganisaties en journalisten in gesprek over hoe we de procedure voor hen zo efficiënt mogelijk kunnen inrichten. Zoals hiervoor

al aan de orde kwam, is dit kabinet bovendien bereid om direct bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel generiek toestemming te verlenen aan onpartijdige hulpverleningsorganisaties die werken conform het humanitair oorlogsrecht en de humanitaire beginselen. Zij hoeven dan dus niet bij iedere aanwijzing van een nieuw gebied steeds opnieuw toestemming te vragen.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden over de zorg dat journalisten in oorlogsgebieden zullen worden geassocieerd met de Nederlandse staat verwijs ik deze leden in algemene zin graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vragen van de leden van de fracties van CDA en D66. In aanvulling daarop benadruk ik hier nogmaals dat niet ieder oorlogsgebied zal worden aangewezen. Naar aanleiding van het verzoek van deze leden om op een aantal aspecten (nader) in te gaan merk ik het volgende op. Aan freelanceverslaggevers wordt, net als aan andere journalisten, toestemming verleend. Ook zij kunnen gebruikmaken van de mogelijkheid om in één keer voor een langere periode toestemming te verzoeken. Voor zover freelanceverslaggevers lid zijn van de NVJ – en de NVJ daartoe bereid zou zijn – zou aan hen ook via de NVJ toestemming kunnen worden verleend. Ik begrijp heel goed het belang dat journalisten hebben om zich snel te kunnen verplaatsen en de behoefte om niet vooraf aan de overheid bekend te maken naar welke plaatsen zij afreizen. Juist daarvoor biedt de toestemmingsprocedure de ruimte. Het is, zoals eerder toegelicht, mogelijk dat journalisten (of hun werkgever) in één keer toestemming vragen voor een langere periode. Zij kunnen deze toestemming direct bij de aanwijzing van het gebied vragen. Zij hoeven bij die aanvraag niet aan te geven of zij van plan zijn af te reizen naar het gebied en zo ja, wanneer. Evenmin hoeven zij – vooraf of achteraf – concrete reizen naar het gebied te melden bij de overheid. Zo kan de vrijheid van journalisten om het gebied in en uit te reizen worden gewaarborgd, zonder dat de overheid enige bemoeienis met diens reisbewegingen heeft. Zoals eerder in deze memorie aan de orde is gekomen, ben ik bovendien bereid met de NVJ in gesprek te gaan over de mogelijkheid van een generieke toestemming van alle leden van de NVJ, te verlenen direct na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Naar aanleiding van de vraag van deze leden over de veiligheid van de aanvraagprocedure verzeker ik hen dat daarnaar bij de vormgeving en inrichting van de procedure zorgvuldig zal worden gekeken, zodat gegevens van aanvragers, samen met de eventuele overgelegde documenten, goed beveiligd zullen zijn tegen onbevoegde inzage en misbruik.

Voor het antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden waarom niet, net als in het Verenigd Koninkrijk, is gekozen voor een categorale uitzondering, verwijs ik deze leden korthedshalve naar het aan het begin van deze paragraaf gegeven antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de VVD- en CDA-fractie.

De fractieleden van **50PLUS** vroegen – onder verwijzing naar de inbreng van de vertegenwoordiger van Artsen zonder Grenzen tijdens de deskundigenbijeenkomst – naar de verhouding van de toestemmingsprocedure tot de onpartijdigheid van hulpverlening. Ik antwoord op deze vraag dat de toestemmingsprocedure zo wordt vormgegeven dat deze onpartijdigheid kan worden gewaarborgd. Zoals hiervoor aan de orde kwam, ben ik bereid om aan onpartijdige hulpverleningsorganisaties, waaronder Artsen zonder Grenzen, meteen bij de inwerkingtreding generiek toestemming te verlenen om in eventueel aan te wijzen gebieden te verblijven. Hun medewerkers kunnen dan ieder gebied in- en uitreizen wanneer dat nodig is, zonder dat deze concrete reisbewegingen hoeven te worden gemeld bij de Nederlandse overheid. Zoals eerder, in antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie al aan de orde kwam, zal de overheid zo ook niet treden in de afweging van Artsen zonder Grenzen om wel of niet in het gebied hulp te gaan verlenen.

Deze leden vroegen verder – onder verwijzing naar de inbreng van de vertegenwoordiger van ICRC – naar de verhouding van het wetsvoorstel tot de Geneefse Conventies. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden korthedshalve graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie.

Deze leden stelden een aantal vragen over de keuze om niet, net als in het Verenigd Koninkrijk en Australië, een categorale uitzondering op te nemen voor journalisten en hulpverleners. Zoals

eerder in deze memorie aan de orde is gekomen, is op die systematiek ook kritiek, onder andere van de Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. Volgens de Special Rapporteur wordt de bewijslast omgedraaid: het is aan de verdachte om te bewijzen dat hij onder een van de uitzonderingsgronden valt. Deze wetgevingstechniek kan, aldus de Rapporteur, daarom in strijd komen met het recht op een eerlijk proces, in het bijzonder de onschuldpresumptie (zie rapport A/71/384, paragraaf 50). Daarbij komt dat bij een dergelijke systematiek, omdat «journalist» en «hulpverlener» geen helder gedefinieerde of anderszins afgebakende beroepen zijn, rechtsonzekerheid ontstaat. Personen zullen pas achteraf, nadat zij weer teruggekeerd zijn in Nederland, zeker weten of zij zich succesvol kunnen beroepen op deze strafuitsluitingsgrond. Met de voorgestelde toestemmingsprocedure kunnen deze bezwaren worden ondervangen. Er wordt vooraf duidelijkheid geboden en personen hoeven niet achteraf aannemelijk te maken dat zij uitsluitend om legitieme redenen in het gebied verbleven.

Voor een reactie op de suggesties die door professor Fedorova zijn gedaan tijdens de deskundigenbijeenkomst, verwijs ik deze leden graag naar mijn antwoord op een gelijkkluidende vraag van de leden van de fracties van D66 en de PvdA in paragraaf 3 van deze memorie. Zoals daar besproken zijn er mogelijkheden om – in uitzonderingsgevallen – toestemming te verlenen nadat een persoon al naar het gebied is afgereisd. De overige suggesties van professor Fedorova worden door dit kabinet niet overgenomen, omdat zij leiden tot rechtsonzekerheid en een bewijslastomkering, waarvan dit kabinet geen voorstander is.

De **SGP**-fractieleden merkten op dat zij het belangrijk vinden er zicht op te krijgen wat noodzakelijk is in het kader van een spoedprocedure. Zij vroegen er aandacht voor dat organisaties of journalisten soms meteen moeten afreizen vanwege ontwikkelingen in een bepaald gebied. Zij vroegen hoe kan worden gewaarborgd dat de toestemming er op zo kort mogelijke termijn is. Net als deze leden vindt dit kabinet het van groot belang dat journalisten en hulpverleners geen hinder ondervinden van een eventueel verbod en snel moeten kunnen afreizen als de situatie in het gebied daarom vraagt. Ik ben graag bereid om in overleg met hulpverleningsorganisaties en de journalistiek te kijken hoe deze procedure zo goed mogelijk kan worden vormgegeven, zodat het vertrek naar aangewezen gebieden geen vertraging hoeft op te lopen. Verder benadruk ik dat het voorgestelde artikel 134b Sr de mogelijkheid biedt organisaties generiek toestemming te verlenen. Zoals eerder in deze memorie aan de orde kwam, ben ik bereid om deze mogelijkheid zo in te vullen dat aan onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisatie direct bij de inwerkingtreding van de wet generiek toestemming te verlenen. Medewerkers van deze organisaties kunnen eventueel aangewezen gebieden dan in- en uitreizen wanneer dat nodig is, zonder dat daaraan voorafgaand nog contact hoeft te worden opgenomen met de Nederlandse overheid. In aanvulling hierop kan ik deze leden bevestigen dat er een mogelijkheid is om – in spoedeisende gevallen waarin de toestemming niet kan worden afgewacht – een toestemmingsverzoek in te dienen en intussen alvast af te reizen naar het gebied. Ik merk daarbij op dat deze mogelijkheid een uitzondering betreft. Ik wijs er daarbij op dat in het bijzonder wanneer anderen dan journalisten of hulpverleners een verzoek indienen, er geen zekerheid bestaat dat de toestemming ook zal worden verleend, hetgeen betekent dat deze personen direct het gebied zullen moeten verlaten wanneer hun verzoek wordt afgewezen.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat bij journalisten en hulpverleners het uitgangspunt is dat toestemming wordt verleend. Zij vroegen wat de precieze waarde van het vragen van toestemming dan is. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt.

Bij journalisten en hulpverleners wordt inderdaad als uitgangspunt toestemming verleend. De reden dat het toestemmingsvereiste in de wet is opgenomen is juist om deze groepen de facto uit te zonderen van de strafbaarstelling en te waarborgen dat zij – ondanks een verbod – toch kunnen afreizen naar het gebied. Door de toestemmingsprocedure kan hun vooraf de zekerheid worden geboden dat zij niet strafbaar zijn en wordt voorkomen dat er op hen, bij terugkomst, een bepaalde bewijslast komt te liggen om aan te tonen dat zij als journalist of hulpverlener in het

gebied werkzaam zijn geweest. Voor andere personen die een verzoek indienen zal gelden dat wordt beoordeeld of zij een zwaarwegend belang hebben om in het gebied te verblijven. Gelet op de achtergrond van de strafbaarstelling – voorkomen dat Nederlanders (al dan niet gedwongen) betrokken raken bij terroristische activiteiten – zal (bij anderen dan journalisten en hulpverleners) terughoudend met deze toestemming worden omgegaan.

In antwoord op de vraag of voor toestemming aan journalisten nog andere voorwaarden gelden dan dat sprake is van een mediabedrijf of dat sprake is van een (freelance) journalist verduidelijk ik graag dat mediaorganisaties en journalisten geen inzicht hoeven te verschaffen over het onderwerp waarnaar zij in het desbetreffende gebied onderzoek willen doen of waarover zij willen publiceren. Het doel van de toestemmingsprocedure is immers niet om hierin inzicht in of invloed op te krijgen. Beoogd is juist om te waarborgen dat journalisten hun werk kunnen blijven doen, ook in een eventueel aangewezen gebied.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het echt onmogelijk is om een categorale uitzondering op te nemen voor humanitaire hulp en journalistieke werkzaamheden. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op vragen van de leden van de VVD- en CDA-fractie naar de mogelijkheden om een dergelijke uitzondering op te nemen. Specifiek ten aanzien van de vraag van deze leden of andere wetgeving, zoals de Wet bronbescherming, niet meer duidelijkheid kan bieden over de grenzen van deze begrippen, verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de GroenLinks-, SP en PvdD-fractieleden.

Met deze leden is dit kabinet van mening dat journalisten en hulpverleners hun neutraliteit moeten behouden. Het doel van dit wetsvoorstel is ook geenszins om die neutraliteit aan te tasten. Met het oog daarop zijn een aantal voorzieningen getroffen. De belangrijkste zijn dat journalisten, hulpverleners en de organisaties waarvoor zij werkzaam zijn in één keer toestemming kunnen vragen om in het gebied te verblijven voor een langere periode. Zij kunnen dan gedurende die periode het gebied in- en uitreizen zonder dat zij iedere reisbeweging hoeven te melden. Evenmin zal hen gevraagd worden om gegevens te verstrekken over de precieze werkzaamheden die zij in het gebied zullen verrichten. Op deze wijze kan overheidsbemoeienis met specifieke reisbewegingen of de inhoud van de werkzaamheden worden voorkomen.

5. Aanwijzing terroristische gebieden

In antwoord op een daarop betrekking hebbende vraag kan ik de leden van de fractie van **D66** bevestigen dat dit wetsvoorstel geen terugwerkende kracht heeft. Dit betekent inderdaad dat personen die in aanloop naar de aanwijzing van een gebied naar dat gebied zijn afgereisd of in dat gebied woonden niet onder de strafbaarstelling vallen voor de periode voorafgaand aan de aanwijzing. Als zij zich op het moment dat de aanwijzing eenmaal in werking treedt nog steeds in het gebied verblijven en geen toestemming hebben verzocht om daar te verblijven, dan zijn zij daarvoor wel strafbaar. Specifiek met betrekking tot het voorbeeld van een Nederlander die in het gebied woont (en daar al woonde voorafgaand aan de aanwijzing) wordt opgemerkt dat ook het recht op eigendom (en het ongestoorde genot daarvan) (artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM) een gerechtvaardigd belang kan opleveren om in het gebied te verblijven – en dus reden kan vormen om toestemming te verlenen.

De leden van deze fractie wezen erop dat door de regering is aangegeven dat het kerngebied van waaruit de organisatie opereert wordt aangewezen. Zij vroegen of het moeilijk te bewijzen zal zijn dat een verdachte in het gebied heeft verbleven als die dat zelf ontkent. In verschillende zaken is het moeilijk gebleken te bewijzen wat betrokkenen precies hadden gedaan in het desbetreffende gebied, vaak was echter wel duidelijk dat zij daar verbleven, zo heeft ook de vertegenwoordiger van het OM tijdens de deskundigenbijeenkomst toegelicht. Juist voor die situatie biedt dit wetsvoorstel een oplossing, omdat niet bewezen hoeft te worden wat de verdachte precies in het gebied heeft gedaan. Uit jurisprudentie blijkt dat ook wanneer verdachten ontkennen in een gebied

te zijn geweest, het mogelijk is te bewijzen dat zij daar zijn geweest en/of een poging hebben gedaan naar het desbetreffende gebied te reizen. Tot dat bewijs kunnen bijvoorbeeld bijdragen vliegtickets en andere reisbescheiden, berichten aan familieleden en kennissen, evenals het voorafgaand aan de reis hebben verzameld van inlichtingen over de reis en de strijd van de terroristische organisatie. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBROT:2017:2258.

De leden van de D66-fractie merkten op dat in de memorie van toelichting op pagina 7 wordt verwezen naar artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap. Deze leden gaven aan deze verwijzing niet te begrijpen, aangezien dit artikel gaat over het verlies van Nederlandschap en vroegen om een nadere toelichting hierop.

Graag maak ik van de door deze leden geboden gelegenheid gebruik om de genoemde passage te verhelderen. In die passage wordt ingegaan op de wijze waarop het aangewezen gebied wordt afgebakend. Op grond van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet is een lijst opgesteld met terroristische organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.²⁶ Een van de opties die in de memorie van toelichting is besproken is om in het verband van de hier voorgestelde strafbaarstelling bij AMvB als verboden gebied aan te wijzen gebieden die worden gecontroleerd door terroristische organisaties genoemd op voornoemde lijst. De gedachte daarachter was dat voornoemde lijst immers terroristische organisaties bevat die zijn betrokken bij een gewapend conflict en een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. Zoals echter in de memorie van toelichting toegelicht, is een dergelijke aanwijzing vanuit oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk. De voorzienbaarheid van de strafrechtelijke aansprakelijkheid vereist dat een exacte – geografische – aanduiding van de gebieden wordt gegeven. Dit kan geschieden door aan te sluiten bij internationaal en lokaal bekende aanduidingen (provincie, regio) van de gebieden, dan wel met gebruikmaking van aanwijzing van natuurlijke grenzen (bijvoorbeeld rivieren) of geografische coördinaten.

De leden van de fractie van **50PLUS** vroegen er aandacht voor dat de grenzen van een gebied dat door een terroristische organisatie wordt gecontroleerd kunnen fluctueren. Zij vroegen hoe deze grenzen kunnen worden afgebakend. Ook vroegen zij hoe wordt omgegaan met een journalist die voor een opdracht een veilig gebied inrijdt, welk gebied na een aantal uren/dagen plotseling onder controle komt te staan van een terroristische organisatie. De leden van de **SGP**-fractie vroegen eveneens naar de gevolgen van de veranderende gevechtssinies van het gebied.

Graag verhelder ik in reactie op deze vraag – en ik hoop dat ik daarmee ook de zorgen van deze leden op dit punt kan wegnemen – dat de gebieden zullen worden aangewezen bij AMvB (of in spoedeisende gevallen: tijdelijk bij ministeriële regeling). Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie al aan de orde kwam, wordt in die AMvB een exacte – geografische – aanduiding van het gebied gegeven. Zo kunnen er geen onduidelijkheden bestaan over waar de grenzen van het gebied waarvoor de strafbaarstelling geldt liggen. Omdat de grenzen van het gebied, zoals deze leden terecht opmerkten, enigszins fluïde kunnen zijn, zal de aanwijzing van het gebied zich richten op het kerngebied van waaruit de terroristische organisatie opereert. Voor voorbeelden van hoe een dergelijke aanwijzing er uit kan komen te zien wordt verwezen naar de aanwijzing van gebieden zoals die zijn vormgegeven in Australië en Denemarken.²⁷ Na bekendmaking van de aanwijzing moet op grond van het voorgestelde artikel 134b Sr een periode van zes weken (in spoedeisende gevallen: twee weken) in acht worden genomen voordat de aanwijzing in werking kan treden. Dit geeft personen die in het gebied verblijven de mogelijkheid om op de aanwijzing te anticiperen, ofwel door het gebied te verlaten ofwel door een toestemmingsverzoek in te dienen. De situatie zoals deze leden die schetsen, namelijk dat een

²⁶ Zie Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2017, nr. 2050307, tot vaststelling van de lijst met organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid (*Stcrt.* 2017, 13023).

²⁷ <https://www.nationalsecurity.gov.au/WhatAustraliaIsDoing/Pages/Declared-area-Mosul-district-Ninewa-Province-Iraq.aspx>;
<https://www.nationalsecurity.gov.au/whataustraliaisdoing/pages/declaredareaoffence.aspx#AlRaqqProvince>;
<https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=183978>.

journalist zich door veranderende gevechtslinies plotsklaps in een aangewezen gebied bevindt, kan zich dan ook niet voordoen.

De SGP-fractieleden merkten op dat in de Tweede Kamer ook is gesproken over de spoedprocedure voor het aanwijzen van een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied. Als gevolg van een amendement (het amendement-Van der Staaij; Kamerstuk 35 125, nr. 14) is de termijn voor voorlegging van deze aanwijzing aan de Staten-Generaal, volgens deze leden terecht, verkort naar twee weken. Deze leden vroegen of deze termijn niet toch nog het risico in het leven roept dat personen in die periode toch nog afreizen. Zij vroegen of er dan nog wel voldoende mogelijkheden zijn om op te treden.

In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat de inachtneming van de termijn van twee weken twee doelen dient. In de eerste plaats biedt deze termijn de Tweede en Eerste Kamer de gelegenheid om zich uit te laten over de aanwijzing van het gebied. In de tweede plaats biedt de termijn personen die al in het gebied verblijven de gelegenheid om te anticiperen op de aanwijzing, ofwel door het gebied te verlaten ofwel door toestemming te vragen om in het gebied te blijven. Het is niet uitgesloten dat bepaalde personen in de periode van twee weken die in acht wordt genomen juist afreizen naar het gebied. Zij zijn op dat moment niet strafbaar. Wanneer zij echter zodra de aanwijzing van het gebied in werking treedt niet het gebied (hebben) verlaten, zijn zij wel strafbaar voor het verdere verblijf in dat gebied. Ik merk verder nog op dat wanneer personen afreizen naar een bepaald gebied om daar deel te nemen aan terroristische activiteiten of andere strafbare feiten te plegen, zij daarvoor ook op grond van andere strafbepalingen kunnen worden vervolgd, ook in de periode dat het gebied nog niet was aangewezen.

6. Internationale aspecten

De **VVD**-fractieleden vroegen of de regering van plan is om bij andere Europese landen te pleiten voor het ontwikkelen van vergelijkbare wetgeving, zodat uiteindelijk de werking ervan wordt versterkt.

Ik antwoord daarop dat iedere lidstaat voortdurend werkt aan het aanvullen, aanscherpen en wijzigen van de eigen wetgeving op het gebied van terrorismebestrijding. Daarbij wordt het belang onderkend om daarin zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken. Nederland blijft zich inzetten voor EU-brede, volledige en effectieve aanpak van terrorisme.

De leden van de **D66**-fractie vroegen of de regering de extern volkenrechtelijke adviseur bij het ministerie van Buitenlandse Zaken of de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) om advies en een analyse van het wetsvoorstel wil vragen. De leden van de **PvdA** vroegen of advies is gevraagd bij de volkenrechtelijk adviseur over de afweging tussen de noodzaak van het wetsvoorstel en de inbreuk die daarmee wordt gemaakt op bepaalde universeel erkende principes.

In antwoord op deze vragen breng ik graag in herinnering dat in 2015 een onderzoek is uitgevoerd naar de strafbaarstelling van verblijf op een door een terroristische organisatie gecontroleerd grondgebied. In dit onderzoek is een dergelijke strafbaarstelling getoetst aan materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters.²⁸ Het onderzoek (zie p. 10) besteedt ook aandacht aan de positie van journalisten, humanitaire hulpverleners en anderen die een belang hebben om in het gebied te verblijven. In lijn met de resultaten van dat onderzoek is gekozen voor de systematiek van een strafbaarstelling gebaseerd op strafbaarheid van verblijf zonder toestemming en aanwijzing van gebieden bij AMvB. Deze systematiek van een strafbaarstelling van verblijf zonder toestemming is vergelijkbaar met die van de door de onderzoekers genoemde variant IV, die het volgens de onderzoekers mogelijk maakt om te voldoen aan de belangrijkste materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke

²⁸ Zie P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, «Foreign terrorist fighters»: strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied? Een toetsing aan materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters, Deventer: Kluwer, 2015.

eisen. Omdat reeds uitgebreid onderzoek is gedaan naar de mogelijkheid van deze strafbaarstelling, waarbij ook uitvoerig is ingegaan op eisen van het volkenrecht, heb ik geen aanleiding gezien nog in aanvulling daarop de extern volkenrechtelijk adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken of de CAVV om advies te vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** merken op dat in de EU-richtlijn 2017/541 inzake terrorismebestrijding wel gesproken wordt over strafbaarstelling van terroristische daden, en het reizen, het treffen van voorbereidende handelingen of het organiseren van financiering met terroristisch oogmerk, maar niet over strafbaarstelling van het verblijf in een gebied dat door een terroristische organisatie wordt gecontroleerd. Zij vroegen de regering welke overwegingen bij de totstandkoming van de richtlijn ertoe hebben geleid om dit geen onderdeel te maken van de richtlijn.

Graag stel ik in antwoord op deze vraag voorop dat de door deze leden genoemde richtlijn minimumnormen bevat. Het staat de lidstaten vrij verdergaande of andere strafbaarstellingen in hun wetgeving op te nemen. Verder wijs ik erop dat ook in de richtlijn aandacht is voor personen die uitreizen naar gebieden om daar deel te nemen aan terroristische activiteiten. Ik wijs in het bijzonder op de strafbaarstellingen van deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 4 van de richtlijn), training voor terrorisme (artikelen 7 en 8 van de richtlijn) en reizen met een terroristisch oogmerk (artikelen 9 en 10 van de richtlijn).

Voor het antwoord op hun vraag over de betekenis van overweging 37 van voornoemde EU-richtlijn verwijs ik deze leden graag naar paragraaf 4 van deze memorie, naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van GroenLinks, SP en PvdD.

7. Ontvangen adviezen en consultatie

Voor een reactie op de door de leden van de **D66**-fractie aangehaalde citaten van de vertegenwoordiger van het OM tijdens de deskundigenbijeenkomst verwijs ik deze leden graag naar paragraaf 4 van deze memorie, naar mijn reactie op een gelijklopende vraag van de leden van de fracties van GroenLinks, de SP en de PvdD. Zoals daar toegelicht onderschrijft dit kabinet de visie van het OM dat de meerwaarde van dit wetsvoorstel niet ziet op het kunnen vervolgen van journalisten en ngo's volledig. Het is geenszins een doelstelling van dit wetsvoorstel om hen aan vervolging bloot te stellen. Om die reden is voorzien in een toestemmingsprocedure, waarmee de facto in een uitzondering voor hen wordt voorzien. Met betrekking tot de NCTV merk ik op dat de NCTV heeft aangegeven zich niet te herkennen in de wijze waarop het standpunt, zoals dat door de vertegenwoordiger van de NCTV tijdens een besloten bijeenkomst met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid is ingenomen, in het voorlopig verslag is weergegeven.

Het opnieuw consulteren van de adviesorganen na verwerking van hun adviezen is – zo luidt mijn antwoord op een vraag daarover van deze leden – niet gebruikelijk. Van de wijze waarop adviezen worden verwerkt wordt verantwoording afgelegd in de memorie van toelichting. En over het standpunt van het ministerie van Buitenlandse zaken en in het bijzonder de directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp over dit wetsvoorstel merk ik op dat het wetsvoorstel met alle betrokken ministeries en directies is afgestemd en dat nauw wordt samengewerkt om de wetgeving en de procedures zo in te richten dat hulpverleningsorganisaties hun werk kunnen blijven doen. Zoals eerder in deze memorie van antwoord beschreven is dit kabinet bereid aan onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties generiek toestemming te verlenen.

Dat geldt dus ook voor dergelijke organisaties die betrokken zijn bij door de Nederlandse overheid gefinancierde noodhulpprogramma's.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus