

Vergaderjaar 2020–2021

**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)**

**G**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 12 mei 2021

In de vergadering van 12 januari 2021 hebben de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid<sup>1</sup> kennis genomen van de nadere memorie van antwoord inzake het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied.<sup>2</sup> Naar aanleiding hiervan hebben zij bij brief van 12 februari 2021 aan Minister van Justitie en Veiligheid verzocht een terugkoppeling te ontvangen van het gesprek tussen hem en de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) over het wetsvoorstel dat, eind januari 2021 zou worden gehouden.

De Minister heeft op 12 mei 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), vac. (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (FVD)

<sup>2</sup> *Kamerstukken I 2020/21, 35 125, F.*

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 12 februari 2021

In de vergadering van 12 januari 2021 hebben de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid kennis genomen van de nadere memorie van antwoord inzake het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied.<sup>3</sup> Deze leden spraken de wens uit om een terugkoppeling te ontvangen van het gesprek tussen u en de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) over het wetsvoorstel dat, naar weten van de commissie, eind januari 2021 zou worden gehouden. Deze leden hebben besloten de nadere procedure van het wetsvoorstel aan te houden in afwachting van de terugkoppeling. Hierbij breng ik het verzoek van de commissie aan u over.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid  
M.M. de Boer

---

<sup>3</sup> *Kamerstukken I 2020/21, 35 125, F.*

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2021

Bij brief van 12 februari 2021 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer mij verzocht een terugkoppeling te geven van de gesprekken die ik heb gevoerd met humanitaire hulpverleningsorganisaties en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) over het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied (35 125) (hierna: het wetsvoorstel). Met deze brief kom ik aan dat verzoek tegemoet.

In de afgelopen periode heb ik zowel gesproken met enkele humanitaire hulpverleningsorganisaties (Nederlandse Rode Kruis, International Committee of the Red Cross, Artsen zonder Grenzen en Dutch Relief Alliance) als met enkele mensenrechtenorganisaties (Amnesty International en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)).

### *Hulpverleningsorganisaties*

Vanaf het begin van dit wetgevingstraject is er bijzondere aandacht geweest voor de positie van humanitaire hulpverleners en journalisten. Het is immers cruciaal dat het zeer belangrijke werk dat zij doen in alle gebieden in de wereld kan worden verricht. Voor deze beroepsgroepen geldt bovendien dat uitgangspunten zoals onpartijdigheid, onafhankelijkheid en neutraliteit kernwaarden zijn, die noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van hun activiteiten.

Zowel door humanitaire hulpverleningsorganisaties als door journalisten is kritisch gereageerd op het wetsvoorstel in zijn oorspronkelijke vorm vanwege aantasting van hun onafhankelijkheid en neutraliteit. Om aan de geuite bezwaren tegemoet te komen, heb ik een generieke toestemming voor alle medewerkers van onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties en alle leden van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) voorgesteld.<sup>4</sup>

De bezwaren tegen het wetsvoorstel bleven echter bestaan. In de gesprekken die ik recent met de hulpverleningsorganisaties heb gevoerd, hebben zij aangegeven de legitimiteit en de noodzaak voor staten om maatregelen te nemen om de veiligheid van hun burgers te waarborgen niet te betwisten. De kern van hun bezwaar zit in de humanitaire principes die door het wetsvoorstel worden geschaad, namelijk het verlenen van neutrale, onafhankelijke en onpartijdige humanitaire hulp, zoals vastgelegd in het humanitair oorlogsrecht. De aantasting van deze principes wordt in hun ogen onvoldoende ondervangen met de door mij toegezegde generieke ontheffing. Daarbij hebben de hulpverleners in het bijzonder aandacht gevraagd voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de veiligheid van hulpverleners. Het in het wetsvoorstel opgenomen (generieke) toestemmingvereiste vergroot het risico voor hulpverleners, omdat door het verkrijgen van toestemming van de Nederlandse overheid de indruk kan ontstaan dat deze organisaties onder toezicht en controle van de Nederlandse overheid opereren in een bepaald gebied, niet meer onafhankelijk zijn en aldus geassocieerd (kunnen) worden met de Nederlandse overheid. Voor strijdende partijen kan het lijken alsof hulpverleners een standpunt over een conflict hebben ingenomen,

<sup>4</sup> Kamerstukken I, 2019/20, 35 125, D.

overeenkomstig het standpunt van de Nederlandse overheid. Wanneer die neutraliteit wordt aangetast (of de schijn daarvan ontstaat), kan hen dit doelwit maken van de terroristische organisaties die het gebied controleren. Dit moet uiteraard te allen tijde worden voorkomen.

#### *Wettelijke strafuitsluitingsgrond*

Naar aanleiding van de inbreng van hulpverleners en journalisten in de eerder door de Eerste Kamer georganiseerde deskundigenbijeenkomst, de inbreng vanuit uw Kamer, de brief van de Speciaal Rapporteurs van de VN<sup>5</sup> en de bovengenoemde gesprekken met humanitaire hulpverleningsorganisaties heb ik mijzelf opnieuw bezonnen op de vormgeving van het wetsvoorstel in de huidige vorm. Daarbij ben ik tot de conclusie gekomen dat de onpartijdigheid, neutraliteit en veiligheid van hulpverleners binnen het huidige wetsvoorstel toch beter dienen te worden gewaarborgd. Daarom ben ik voornemens een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen, waarmee een wettelijke strafuitsluitingsgrond wordt geïntroduceerd voor Nederlanders en Nederlands ingezetenen die uitsluitend in het gebied verblijven om activiteiten te verrichten als hulpverlener werkzaam voor een onpartijdige humanitaire organisatie. Dit voornemen is door de hulpverleningsorganisaties waarmee ik heb gesproken met genoegen ontvangen.

Gelet op de eerdere inbreng vanuit de journalistiek, onder andere tijdens de eerdergenoemde deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer, zal deze strafuitsluitingsgrond ook betrekking hebben op Nederlanders die uitsluitend in het gebied verblijven om activiteiten te verrichten als journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring. Daarmee kunnen ook deze personen – zonder voorafgaande toestemming – verblijven in aangewezen gebieden zonder dat zij daarvoor strafbaar zijn.

#### *Vormgeving strafuitsluitingsgrond*

Ten aanzien van de definitie van hulpverleners zal worden aangesloten bij de Verdragen van Genève, waarin de term «onpartijdige humanitaire organisatie» wordt gebruikt. Daarmee wordt duidelijk dat hiermee wordt bedoeld op humanitaire organisaties die handelen overeenkomstig het humanitair oorlogsrecht en de humanitaire principes. In lijn met het humanitair oorlogsrecht wordt daarbij onder humanitaire hulpverlening verstaan het verlenen van bescherming en bijstand aan slachtoffers van conflicten. Daarbij kan worden gedacht aan activiteiten zoals het voorzien in basisbehoeften (voedsel, water, medicijnen en onderdak), economische veiligheidsprojecten, infrastructurele werkzaamheden essentieel voor het overleven van de lokale bevolking, de verzorging van gewonden en zieken, het verlenen van hulp aan gevangenen, het geven van EHBO-trainingen, het geven van uitleg over humanitair oorlogsrecht en activiteiten gericht op het voorkomen van schendingen van het humanitair oorlogsrecht.

Ten aanzien van het begrip journalist en publicist wordt aansluiting gezocht bij de formulering zoals deze is opgenomen in artikel 218a van het Wetboek van Strafvordering. Dit sluit aan bij eerder vanuit de journalistiek gedane suggesties voor een formulering voor een eventuele uitzonderingsgrond. Door een koppeling te leggen met de vrije nieuwsgaring kan duidelijk worden gemaakt dat wordt aangesloten bij de invulling die aan deze begrippen wordt gegeven in internationaal verband, in het bijzonder de jurisprudentie van het EHRM in het kader van

<sup>5</sup> Brief van 9 maart 2021, met kenmerk OL NLD 2/2021 (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/LegislationPolicy.aspx>).

artikel 10 EVMR.<sup>6</sup> Dit betekent enerzijds dat ook personen die geen journalist in klassieke zin zijn, maar wel overeenkomstig journalistieke (basis)principes bijdragen aan het publieke debat – zoals mensenrechtenorganisaties die over mensenrechtenschendingen rapporteren – een beroep op de strafuitsluitingsgrond zullen kunnen doen. Anderzijds volgt hieruit dat personen die bijvoorbeeld zelf participeren in de strijd en daarover berichten plaatsen op internet, geen beroep op deze strafuitsluitingsgrond kunnen doen. Dat laatste zal nog worden benadrukt door, conform de bepalingen in Australië en het Verenigd Koninkrijk, in de wet tot uitdrukking te brengen dat alleen personen die in het gebied verblijven om uitsluitend humanitaire en journalistieke redenen, een beroep op de strafuitsluitingsgrond kunnen doen.

### *Rechtszekerheid*

Voor alle strafuitsluitingsgronden in het Wetboek van Strafrecht geldt dat het in beginsel is aan degene die zich daarop beroept om aannemelijk te maken dat de strafuitsluitingsgrond aan de orde is. Dat geldt ook voor de onderhavige strafuitsluitingsgrond. De humanitaire hulpverleningsorganisaties en vertegenwoordigers vanuit de journalistiek hebben op verschillende momenten hun voorkeur uitgesproken voor deze systematiek boven de toestemmingsprocedure, om de redenen die eerder in deze brief reeds zijn genoemd. In het kader van deze strafuitsluitingsgrond betekent voorgaande dat degene die zich daarop beroept in beginsel kan volstaan met aantonen dat hij op het moment dat hij in het gebied verbleef werkzaam was voor een onpartijdige humanitaire organisatie of werkte als journalist of publicist,<sup>7</sup> tenzij er aanwijzingen zijn dat de betrokkene (ook) andere activiteiten heeft verricht in het gebied.

Voor personen die belang hechten aan meer rechtszekerheid *vooraf*, bijvoorbeeld omdat zij twifelen over of zij een beroep kunnen doen op de strafuitsluitingsgrond, geldt dat zij ook altijd gebruik kunnen maken van de toestemmingsprocedure. Anders dan in Australië en het Verenigd Koninkrijk blijft dus altijd de mogelijkheid beschikbaar om vooraf rechtszekerheid te verkrijgen. Ik meen dat daarmee een goede balans kan worden gevonden tussen enerzijds het belang van onafhankelijke en neutrale hulpverlening en journalistiek en de veiligheid van hulpverleners en journalisten en anderzijds het vereiste van rechtszekerheid.

De vormgeving van de strafuitsluitingsgrond zal in de komende tijd nader worden uitgewerkt. Daarbij zal ik de afstemming zoeken met alle relevante partijen, waaronder de humanitaire hulpverleningsorganisaties, de NVJ en het Openbaar Ministerie. Vervolgens zal dit wetsvoorstel de formele wetgevingsprocedure doorlopen.

### *Mensenrechtenorganisaties*

Amnesty International en het NJCM stonden zeer kritisch tegenover het wetsvoorstel. In het gesprek dat ik met hen voerde, hebben zij – kort gezegd – aangegeven dat nut en noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel ontbreekt, alsmede dat niet-strafwaardig gedrag daardoor wordt gecriminaliseerd. De mensenrechtenorganisaties hebben aange-

<sup>6</sup> Zie o.a. EHRM 14 april 2009, appl.nr. 37374/05 (Társaság t. Hongarije), EHRM 22 april 2013, appl.nr. 48876/08 (Animal Defenders International t. VK), EHRM 25 juni 2013, appl.nr. 48135/06 (Youth Initiative for Human Rights t. Servië) en EHRM 8 november 2016, appl.nr. 18030/11 (Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije).

<sup>7</sup> Dit kan bijvoorbeeld door een verklaring van een werkgever (of opdrachtgever), een loonstrook of arbeidscontract, of (voor journalisten) door middel van het bezit van een perskaart of de gepubliceerde berichtgeving; vgl. *Kamerstukken I* 2019/20, 35 125, B, p. 12.

geven dat zij dan ook vinden dat het wetsvoorstel in de huidige vorm zou moeten worden ingetrokken.

In het gesprek heb ik uitgelegd waarom het kabinet waarde hecht aan het wetsvoorstel en heb ik aangegeven dat de onderhavige strafbaarstelling een belangrijk onderdeel kan gaan vormen van het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme. Van Nederlanders die afreizen naar terroristische gebieden gaat immers een groot gevaar uit voor de Nederlandse en Europese samenleving. Het verblijf in dat soort gebieden gaat in veel gevallen gepaard met (desnoods gedwongen) vereenzelviging met het gedachtengoed van de organisaties die daar de dienst uitmaken. Personen die afreizen naar deze gebieden stellen zich dan ook bloot aan het vrijwel onvermijdelijke risico dat zij de strijd van de terroristisch organisatie zullen ondersteunen, met alle gevolgen van dien. Na terugkeer van deze personen naar Nederland gaat in veel gevallen nog steeds een gevaar van hen uit.

*(Verdere) Procedure*

Het kabinet heeft gemeend dat het aangewezen is om nu met wetgeving te komen en niet af te wachten tot er een nieuw gebied onder controle komt te staan van een terroristische organisatie, waarbij bovengenoemde risico's voor afreizen aanwezig zijn. Dit laatste zou immers betekenen dat op het moment dat er een nieuw gebied ontstaat in allerijl een wetsvoorstel moet worden opgesteld en behandeld, terwijl er nu nog tijd is om op zorgvuldige wijze een strafbaarstelling tot stand te brengen.

Gelet op het belang van het wetsvoorstel voor de veiligheid van de samenleving en om verdere vertraging te voorkomen, wil ik uw Kamer verzoeken de behandeling van het wetsvoorstel waarin de strafbaarstelling is opgenomen op korte termijn voort te zetten. Overeenkomstig hetgeen ik in deze brief heb beschreven, breng ik dan afzonderlijk een wetsvoorstel in procedure waarmee een strafuitsluitingsgrond in artikel 134b van het Wetboek van Strafrecht wordt geïntroduceerd. Het nieuwe artikel 134b zal pas in werking treden als ook de strafuitsluitingsgrond is aangenomen door beide Kamers.

Deze werkwijze biedt de gelegenheid om zorgvuldig met alle betrokkenen naar de formulering van de strafuitsluitingsgrond te kijken.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus