

Vergaderjaar 2018–2019

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)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 22 februari 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Een strafbaarstelling op basis van verblijf in een bepaald gebied	3
3.	Ontvangen adviezen	5
	3.1 <i>Advies van de Afdeling advisering</i>	5
	3.2 <i>Adviezen consultatie</i>	6
4.	Strafbaarstelling, gebieden	6
5.	Toestemming	9
6.	Verenigbaarheid met fundamentele rechten	11
7.	Financiële consequenties	11
8.	Overig	12
9.	Artikelsgewijs	12

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering tot strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied (hierna: het wetsvoorstel). Zij zien deze strafbaarstelling als een wenselijke aanvulling op het bestaande strafrechtelijke instrumentarium die ertoe kan bijdragen dat, in die gevallen waarin het openbaar ministerie (OM) personen vervolgt wegens betrokkenheid bij terroristische misdrijven, het OM daar ook succesvol in is. Zeker in die gevallen waarin de terroristische intentie

van de betrokken terugkeerder uiteindelijk bij de rechter niet kan worden bewezen, kan deze strafbaarstelling een belangrijk instrument zijn. Deze leden zijn dan ook van mening dat onderhavig wetsvoorstel bijdraagt aan het optimaliseren van de bestrijding van terrorisme. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. In de afgelopen periode is, met het verder terugdringen van Islamitische Staat (IS), steeds duidelijker geworden welke verschrikkelijke misdaden er gepleegd zijn door de jihadisten in het Kalifaat. Het kan daarbij gaan om deelname aan een terroristische organisatie en/of aan terroristische misdrijven zelf. Deze leden constateren dat eenmaal terug in Nederland niet altijd gemakkelijk te bewijzen is waaraan de uitreizigers zich hebben schuldig gemaakt. Zij achten onderhavig wetsvoorstel dan ook een noodzakelijke aanvulling op wat nu al mogelijk is, om tot een berechting te kunnen komen van uitreizigers die zich willens en wetens in het strijdtoneel hebben begeven. Voornoemde leden hebben nog enkele vragen.

De aan het woord zijnde leden lezen dat er twee redenen zijn voor de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel. Allereerst omdat op Nederland de verantwoordelijkheid rust tegen te gaan dat Nederlandse onderdanen en ingezetenen deelnemen aan het plegen van terroristische misdrijven en ten tweede ervoor te zorgen dat Nederlandse onderdanen of personen die terugkeren uit gebied dat door een terroristische organisatie wordt gecontroleerd, niet op Nederlandse bodem aanslagen plegen. De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde strafbaarstelling niet ook kan worden gezien als een bijdrage aan een heldere normstelling ten aanzien van uitreizen naar dergelijke gebieden. Behoudens een bijzondere taak waarvoor toestemming kan worden gegeven (journalistiek, hulpverlening, militair) heeft geen gewone burger immers iets te zoeken op het strijdtoneel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderstrepen het grote belang van de bestrijding van terrorisme, nationaal en internationaal. Wel hebben zij naar aanleiding van het wetsvoorstel nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben ook kennisgenomen van de uiterst kritische adviezen van onder meer de Afdeling advisering van de Raad van State, het Rode Kruis, Artsen zonder Grenzen en vertegenwoordigers van journalisten. Er wordt getwijfeld aan de noodzaak van de mogelijkheid verblijf op een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied strafbaar te stellen. Daarnaast lijken grondwettelijke en mensenrechtelijke uitgangspunten zich tegen deze strafbaarstelling te verzetten. Waaruit blijkt al met al dat de voorgestelde beperking van het recht op vrijheid van beweging noodzakelijk en geschikt is in een democratische samenleving om terroristische misdrijven te voorkomen? Deze leden hebben de nodige twijfels en vragen bij dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen en hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling en enige verbazing kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt ingegaan op twee moties van respectievelijk de leden Dijkhoff/Oskam en Zijlstra/Van Haersma Buma/Van der Staaij waarin om een gebiedsstrafbaarstelling werd gevraagd. In beide gevallen heeft de desbetreffende motie echter geen Kamermeerderheid

gekregen. Een eerder conceptvoorstel tot strafbaarstelling in een terroristisch gebied vond geen doorgang omdat een dergelijke strafbaarstelling in de praktijk niet meer nodig was. In de consultatiefase bij dit wetsvoorstel kwamen tal van organisaties met tal van relevante bezwaren tegen de voorgestelde strafbaarstelling. Toch is daarna in het regeerakkoord een passage opgenomen op grond waarvan het nu voorliggend wetsvoorstel is gemaakt. Een wetsvoorstel, zo zouden deze leden willen opmerken, waarvan de Afdeling advisering van de Raad van State nut noch noodzaak inziet. De Afdeling advisering adviseerde zelfs het nu voorliggende wetsvoorstel niet naar de Tweede Kamer te sturen. Ondanks deze vele signalen heeft de regering er wel voor gekozen een dergelijk wetsvoorstel wel in te dienen.

Het valt de aan het woord zijnde leden op dat het nu voorliggende wetsvoorstel niet aan de voor de hand liggende adviesorganen is voorgelegd. De regering heeft gemeend dit achterwege te kunnen laten omdat die adviesorganen in het kader van het niet doorgezette eerdere wetsvoorstel al hun overwegingen hebben gegeven. Kunt u puntsgewijs ingaan op die adviezen en hoe die geleid hebben tot het voorliggend wetsvoorstel en welke aanpassingen er gedaan zijn naar aanleiding van deze adviezen?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met het wetsvoorstel beoogt de regering betrokkenheid van Nederlandse onderdanen en ingezetenen bij het plegen van terroristische misdrijven in door terroristische organisaties gecontroleerde gebieden of in Nederland te voorkomen. Deze leden onderschrijven de noodzaak daartoe. Zij hebben in dit stadium op enkele punten nog behoefte aan een nadere toelichting.

De leden van de SGP-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan een wens die door deze leden al geruime tijd voorgelegd is aan de regering. Zij zijn blij dat de regering nu ook tot het inzicht is gekomen dat dit een bijdrage kan leveren aan de strijd tegen terrorisme. Zij zien dit voorstel als een uitwerking van de motie van de leden Zijlstra, Van Haersma Buma en Van der Staaij over dit thema. Zij hebben nog enkele vragen over dit wetsvoorstel.

Voornoemde leden constateren met de regering dat in veel gevallen in principe ook een vervolging mogelijk moet zijn op basis van andere artikelen uit het Wetboek van Strafrecht. Klopt de indruk van deze leden dat de in dit voorstel opgenomen bepaling vooral gezien moet worden als een vangnetbepaling in het geval overtreding van andere strafbepalingen moeilijk bewijsbaar is?

2. Een strafbaarstelling op basis van verblijf in een bepaald gebied

De leden van de D66-fractie herinneren zich het feit dat onderhavig wetsvoorstel onderdeel was van een eerder wetsvoorstel ter bestrijding van terrorisme, maar dat na fundamentele kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State dit onderdeel geschrapt is. In de memorie van toelichting stelt de regering dat het vorige kabinet in de positieve ontwikkeling in de praktijk van de vervolging en berechting van Syriëgangsters aanleiding zag onderhavige strafbaarstelling niet op te nemen in het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme. Op basis van welke casuïstiek beargumenteerde het vorige kabinet deze trend? Wat is vervolgens de concrete onderbouwing, gebaseerd op jurisprudentie, dat de regering nu een andere afweging maakt? Welke voorbeelden in de vervolging en berechting van Syriëgangsters zijn hierbij van belang, bijvoorbeeld casussen waarbij personen niet veroordeeld

konden worden omdat onderhavige strafbaarstelling miste in het bestaande instrumentarium? Welke toekomstige situaties acht de regering met deze strafbaarstelling aan te kunnen pakken? Hoe wordt, als deze wet in werking treedt, omgegaan met Nederlandse Syriëgangers die vaak bewust zijn afgereisd naar ISIS-gebied, maar waarvan sommigen claimen nu tegen hun zin vastgehouden te worden in ISIS-gebied?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat het voorstel verblijf op terroristisch grondgebied strafbaar te stellen al enkele jaren eerder is besproken. Deze leden vragen waarom dit voorstel opnieuw is ingediend. Welke wijzigingen hebben zich voorgedaan waardoor het thans wel opportuun is om een dergelijk verbod in te voeren? Voornoemde leden vragen zich net als de Afdeling advisering af wat nu precies de vereiste noodzaak is van dit voorstel. Deelt de regering de mening dat het bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumentarium volstaat om uitreizigers en terugkeerders aan te pakken? En deelt de regering de zienswijze van de Afdeling advisering dat het aantonen dat personen in een door een terroristische organisatie beheerst gebied zijn geweest complex blijkt? Welke bewijsproblemen ziet de regering en hoe denkt zij deze problemen het hoofd te bieden?

Voornoemde leden vragen een overzicht van landen en gebieden, anders dan IS-gebied, waarvoor op dit moment een dergelijk verbod van kracht zou gaan. Klopt overigens de veronderstelling dat met het oog op het legaliteitsbeginsel en de voorzienbaarheid van wetgeving een aanwijzing per algemene maatregel van bestuur (AMvB) van huidig IS-gebied onmogelijk is?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in gebieden die onder controle komen van een terroristische organisatie het enige tijd onduidelijk is wat de situatie ter plaatse is, zo leert de ervaring met de strijd in Syrië en Irak. Deze onduidelijkheid leidt er ook toe dat nog onvoldoende scherp beeld kan worden gevormd van de rol die uitgereisde Nederlandse ingezetenen vervullen in de strijd. Dit stelt de regering naar de mening van deze leden terecht in de memorie van toelichting. Voornoemde leden verzoeken de regering nader toe te lichten op welke wijze gaat worden vastgesteld wat de situatie ter plaatse is en of sprake is van controle door een terroristische organisatie, terwijl op dat moment nog niet voldoende duidelijkheid zal zijn wat de aard van de handelingen is die Nederlandse ingezetenen in het gebied verrichten om tot vervolging op basis van artikelen 46, 96, tweede lid, 134a of 140a Sr over te kunnen gaan. Ziet de regering hier ook mogelijkheden voor de in het regeerakkoord voorgestelde bevordering van samenwerking met onafhankelijke internationale organisaties die zich bezighouden met het verzamelen van bewijzen? De regering stelt dat strafbaarstelling van het zonder toestemming verblijven in een gebied dat onder controle staat van een terroristische organisatie, in de toekomst toegevoegde waarde kan hebben. Hoe kijkt de regering in dit licht naar het gegeven dat er geen zaken van Syriëgangers zijn waarin van vervolging moest worden afgezien wegens het ontbreken van voldoende strafrechtelijke mogelijkheden en naar de mogelijke vermindering van de slagkracht van het openbaar ministerie zoals beschreven in voetnoot 8 van het advies van de Afdeling advisering?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering aangeeft dat het wetsvoorstel niet meer zozeer nodig is voor de situatie in Syrië en Irak, omdat veroordeling in die gevallen mogelijk zou zijn in verband met voorbereidingshandelingen voor terroristische misdrijven of deelneming aan een terroristische organisatie. Deze leden vragen of het ondenkbaar is dat ook in die gevallen er nog een veroordeling mogelijk is op basis van het voorgestelde wetsartikel.

3. Ontvangen adviezen

3.1 Advies van de Afdeling advisering

De leden van de VVD-fractie lezen dat besloten is te kiezen voor eenzelfde strafbedreiging (maximaal een jaar gevangenisstraf) als de straf die is gesteld op overtreding van een opgelegd uitreisverbod op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbm). Kan de regering toelichten waarom hiervoor gekozen is, terwijl in dezelfde paragraaf van de memorie van toelichting nog wordt benadrukt dat de voorgestelde strafbaarstelling juist duidelijke verschillen kent met het in artikel 3 van de Twbm geregelde uitreisverbod? Rechtvaardigen de genoemde verschillen niet juist een hogere maximale straf dan de maximale straf die is gesteld op overtreding van een opgelegd uitreisverbod?

Deze leden vragen ook waarom gekozen is voor maximaal een jaar gevangenisstraf nu de regering er zelf op wijst dat in de gebieden onder controle van terroristische organisaties voor buitenlanders vaak geen enkele andere optie bestaat dan (desnoods gedwongen) aanneming van het gedachtengoed en participeren in de strijd. Is de ernst van dit gegeven niet aanleiding eerder aan te sluiten bij de maximale straffen gesteld op voorbereidingshandelingen voor terroristische misdrijven of (poging tot) deelneming aan een terroristische organisatie?

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het advies van de Afdeling advisering vragen worden gesteld over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Er wordt gewezen op de mogelijkheid dat het verblijf in een door terroristen gecontroleerd gebied plaatsvindt zonder dat men is aangesloten bij de organisatie. Dit zou onder andere het geval zijn bij vrouwen. Deelt de regering de opvatting van voornoemde leden dat de rol en betekenis van de vrouwen door de Afdeling advisering wordt onderschat? Deze leden vragen in te gaan op de rol van uitgereisde vrouwen in het Kalifaat. Ook vragen zij naar waar de Afdeling advisering zich (mogelijk) op baseert ten aanzien van de stelling dat vrouwen op grondgebied verblijven dat door een terroristische organisatie wordt gecontroleerd zonder enige aansluiting bij een terroristische organisatie. Is het niet juist zo dat hun faciliterende rol van cruciaal belang is en daarmee evenzeer verwijtbaar? En zijn het niet vaak juist de vrouwen geweest die de levens van hun kinderen in de waagschaal hebben gelegd door ze mee te nemen naar het door terroristen beheerst gebied?

De leden van de CDA-fractie begrijpen uit de memorie van toelichting dat er op basis van het advies van de Afdeling advisering voor is gekozen het strafmaximum op één jaar te zetten. Zij lezen dat dit wordt gedaan om het meer in overeenstemming te brengen met de sanctie die staat op de overtreding van een opgelegd uitreisverbod. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat er een verschil bestaat tussen het overtreden van een uitreisverbod en het zich daadwerkelijk bevinden op grondgebied dat gecontroleerd wordt door een terroristische organisatie. De enige overeenkomst is dat er in beide gevallen een verbod wordt overtreden, maar in de praktijk kan de overtreding van een verbod op zich bevinden op grondgebied dat door een terroristische organisatie wordt gecontroleerd zwaarder worden gewogen. Zij vragen hoe de regering dit ziet. Ligt het niet juist in de rede de strafmaat aanzienlijk te verhogen nu zo expliciet gemaakt is dat verblijf op dergelijk grondgebied niet zomaar is toegestaan gelet op het feit dat daarvoor toestemming is vereist? Het kan van waarde zijn om mensen, die zonder toestemming op door terroristen beheerst grondgebied hebben verbleven, te kunnen detineren en daarnaast te onderzoeken of zij zich mogelijk nog schuldig hebben gemaakt aan andere strafbare feiten. Daarom hebben voornoemde leden

overigens ook met instemming kennisgenomen van het feit dat in casu voorlopige hechtenis mogelijk is. Niet valt uit te sluiten dat gaandeweg andere belastende feiten boven komen. Kan de regering daarom ingaan op de (strafrechtelijke) samenloop-kwesties?

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering in de toelichting niet ingaat op eerdere opmerkingen van de Afdeling advisering dat de strafbaarstelling op andere terreurorganisaties van toepassing kan zijn dan Syrië en Irak. Deze leden verzoeken de regering hier wel op in te gaan en hierbij de voor- en nadelen van deze bijkomstige effecten benoemen.

De leden van de SP-fractie ondersteunen de zoektocht van dit kabinet naar mogelijkheden terrorisme verder te kunnen bestrijden. Zij onderstrepen dan ook het belang van effectieve terrorismebestrijding. Deze leden vragen dan ook naar de effectiviteit van dit voorliggende wetsvoorstel. De effectiviteit wordt door de Afdeling advisering en het OM immers in twijfel getrokken. Kan de regering aangeven in hoeveel gevallen de huidige wetgeving tekortschoot bij het veroordelen van (verdachte) terroristen, waar dit wetsvoorstel daar wel aan bij had kunnen dragen? Daarnaast geeft de Afdeling advisering aan dat juist het aantonen dat mensen in een bepaald gebied zijn geweest lastig is, dit wetsvoorstel lost dat niet op. Kan de regering daar nader op in gaan?

De leden van de PvdA-fractie vragen ook na lezing van het advies van de Afdeling advisering en het nader rapport nog steeds wat nut en noodzaak van het nu voorliggende wetsvoorstel is, anders dan dat het in het regeerakkoord is opgenomen. Kan de regering hier toch op ingaan? Temeer daar naar de mening van deze leden vrijwel alle punten van kritiek van de Afdeling advisering door de regering niet afdoende weerlegd zijn. Waar blijkt de noodzaak uit? Bijvoorbeeld waar blijkt uit dat uitreizen voorkomen gaat worden door een strafbaarstelling? En als het dan al effectief zou zijn in het voorkomen dat Nederlanders met verkeerde intenties naar dergelijke gebieden reizen, waaruit blijkt dat het voor Nederland niet ook gevaarlijk is ze hier te laten? En waarom schiet het bestaande ruime wettelijke instrumentarium in het bestuurs- en strafrecht tekort om terrorisme tegen te gaan of te bestraffen? Hoe gaat u overtredingen handhaven indien de overtreders in terroristisch gebied verblijven en ook later niet naar Nederland terugkeren?

3.2 Adviezen consultatie

De leden van de D66-fractie waarderen dat de memorie van toelichting naar aanleiding van opmerkingen gemaakt in de consultatiefase nog verder is aangevuld. Welke punten van welke organisaties zijn dit geweest? Heeft de regering het onderhavige, nieuwe wetsvoorstel tevens ter consultatie voorgelegd aan instanties zoals Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging van Journalisten, de Samenwerkende hulporganisaties, de Nederlandse Orde van Advocaten, het OM en de politie? Zo nee, waarom niet en is de regering bereid dit alsnog te doen? Zo ja, welke punten kwamen hieruit voort en hoe zijn deze verwerkt?

4. Strafbaarstelling, gebieden

De leden van de CDA-fractie constateren dat Australië op dit moment een soortgelijke strafbaarstelling kent als voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel. Kan de regering aangeven of deze wetgeving in Australië al is toegepast? Zo ja, wat waren de consequenties? Ook vragen deze leden hoe de aanpassing van een per AMvB aangewezen gebied in zijn werk zal gaan. Zijn er mogelijkheden, in het geval van een

verkleining van het gebied, sneller tot een nieuwe gebiedsomschrijving te kunnen komen?

Welk gebied het betreft moet vanzelfsprekend voldoende kenbaar zijn. In de memorie van toelichting wordt gesproken over een publiekscampagne via het internet en over informatieverstrekking via de sociale media. Kan de regering hier nader op ingaan? Hoe wordt voorkomen dat het gevaar zo wordt neergezet dat het juist verkeerde lieden zal aantrekken?

De leden van de D66-fractie lezen dat gebieden waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft per AMvB worden aangewezen. Zij vragen de regering, aangezien deze gebieden vaak fluïde zijn, meer toelichting op wanneer een dergelijk gebied als gecontroleerd door een terroristische organisatie wordt beschouwd. Op welke wijze wordt de Kamer hierbij betrokken? Wat is de minimale en maximale periode dat een gebied wordt aangewezen als gecontroleerd door een terroristische organisatie? Hoe worden de grenzen van een onder terroristische organisatie gecontroleerd gebied bepaald? Wat gebeurt er als grenzen wijzigen? Kan de regering dit illustreren aan de hand van het voorbeeld van de ontwikkeling van het gebied dat ISIS onder controle had de afgelopen vijf jaar? En zouden bijvoorbeeld Gaza, Libanon, het door Boko Haram gedomineerde deel van Nigeria, Noord-Mali als gecontroleerd door een terroristische organisatie worden naar aanleiding de criteria van dit wetsvoorstel? Waarom wel of waarom niet? Hoe gaat de regering zorgdragen dat de aangewezen gebieden daadwerkelijk bekend zijn? Hoeveel budget en fte zal daarmee gemoeid zijn?

Deze leden lezen dat voor de toepassing van de strafbaarstelling de aanwijzing van een specifiek gebied niet altijd noodzakelijk of wenselijk zal zijn. Kan de regering deze stelling nader toelichten? Hoe verhoudt dit zich tot het lex certa-beginsel?

De leden vragen ook meer toelichting over het begrip «terroristische organisatie». Wanneer wordt een organisatie als terroristisch beschouwd? Kan de regering voorbeelden geven van organisaties die, zoals genoemd in paragraaf 4.2, fluïde zijn maar waar een bepaald kerngebied door de organisatie als vaste uitvalsbasis wordt gebruikt, naast IS?

De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting hoe dit wetsvoorstel raakt aan volkenrechtelijke en internationaalrechtelijke vraagstukken, waaronder de vraag hoe de aanwijzing van een gebied door de Nederlandse wetgever zich tot het volkenrecht verhoudt, waarin is bepaald dat staten niet zomaar hun eigen regels van toepassing kunnen verklaren op het territoire van een andere staat, net als de internationale consensus over de situatie in een aan te wijzen gebied. Is dit wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd aan de Extern Volkenrechtelijk Adviseur en/of de CAVV? Zo ja, wat was het advies? Zo nee, is de regering bereid dit alsnog te doen?

Deze leden begrijpen dat alleen Australië momenteel een strafbaarstelling zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel kent. Zij zijn benieuwd wat de werking van deze strafbaarstelling aldaar in de praktijk is. Kan de regering een overzicht geven van de toepassing van deze strafbaarstelling in Australië sinds de inwerkintreding? In welke gevallen is een persoon inderdaad schuldig bevonden of juist vrijgesproken? Wat waren hierin de belangrijkste overwegingen? Kan de regering voorts ingaan op de kritiek van de UN Special Rapporteur on CT and Human Rights op staten zoals Australië die gebiedsstrafbaarstellingen hebben doorgevoerd, waarbij niet de eis van een «terrorist purpose to the travel» wordt gesteld?¹ Hoe ziet de regering deze kritiek met het oog op onderhavige strafbaarstelling?

¹ Report of the SR of the HRC on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Ben Emmerson, submitted in accordance with Assembly resolution 68/178 and HRC resolutions 22/8 and 25/7, 13 September 2016, A/71/384.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke gebieden de regering nu op het oog heeft, nu Syrië en Irak niet langer gezien worden als gebieden waar Nederlanders met terroristische intenties naar toe zullen reizen. Naar de mening van deze leden stelt de regering terecht dat een beperkt aantal terroristische organisaties opereert vanuit een gebied waarover zij controle uitoefenen. Welke gebieden komen op dit moment volgens de regering in aanmerking?

Ook wijst de regering er terecht op dat vanwege de voorzienbaarheid van de strafrechtelijke aansprakelijkheid het vereist is dat er een exacte geografische aanduiding van de verboden gebieden wordt gegeven. Tegelijkertijd zijn de gebieden waarover terroristische organisaties controle uitoefenen fluïde. Hoe verhoudt dat zich tot elkaar? En waarom zou het aanwijzen van een «kerngebied» een oplossing zijn? Is verblijf in door terroristische organisaties gecontroleerde gebieden die niet tot dat kerngebied horen dan niet strafbaar? Zo ja, waarom zou dit niet strafbaar moeten zijn vanuit het vermeende doel van deze wet namelijk de oogpunt van bescherming van de veiligheid? Zo nee, waarom is het ook strafbaar?

De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven de noodzaak duidelijk kenbaar te maken dat een gebied gaat worden aangemerkt als gebied dat door een terroristische organisatie wordt gecontroleerd. Daarbij onderschrijven deze leden het belang dat voor strafbaarstelling het verblijf opzettelijk dient te zijn. Hoe ziet de regering in dit licht de informatievoorziening aan Nederlandse onderdanen die zich op het moment van aanwijzing per AMvB reeds in het betreffende gebied begeven? Op welke wijze wordt de aanwijzing aan hen duidelijk kenbaar gemaakt? De memorie van toelichting stelt dat personen die tegen hun wil verblijven in het gebied niet strafbaar zijn op grond van de voorgestelde bepaling. Er zullen dan wel omstandigheden aanwezig moeten zijn op basis waarvan aannemelijk is dat een persoon tegen zijn wil in het gebied verblijft. Voornoemde leden krijgen graag inzicht aan welke omstandigheden hier wordt gedacht. Hoe verwacht de regering dat hierin een juist onderscheid kan worden gemaakt gezien de onduidelijkheid in het betreffende gebied? In het bijzonder vragen deze leden aandacht voor kinderen van uitreizigers. Klopt de lezing dat zij niet strafbaar zullen gaan worden gesteld?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering aangeeft dat het noodzakelijk is dat de wetgever betrokken is bij het aanwijzen van een gebied. Deze leden vragen op welke wijze dit is gewaarborgd. Kan de regering geen gebied in de AMvB opnemen zonder dat dit met het parlement is besproken en toestemming is verkregen? Kenmerkend voor de aan te wijzen gebieden zal zijn dat zij niet «vast» staan. De grenzen zullen regelmatig wisselen. Dit is zeker het geval als er een strijd gaande is. Voornoemde leden vragen daarom of het in de praktijk wel mogelijk zal zijn goede grenzen aan te geven. Betekent dit niet dat de AMvB voortdurend gewijzigd moet worden? Kan met de situatie in Syrië en Irak voor ogen worden aangegeven hoe de omschrijving in de AMvB er concreet uitgezien zou hebben? Volgens de huidige stand van zaken kent alleen Australië een vergelijkbare bepaling. De leden van de SGP-fractie vragen of bekend is of er in Australië gebruik gemaakt is van deze bepaling. Wat zijn de ervaringen tot nu toe?

De regering geeft aan dat de aanwijzing van een gebied pas in werking treedt na zes weken. Deze leden vragen of dit in de AMvB vastgelegd gaat worden, omdat er in de wettekst niets over deze termijn geregeld is.

5. Toestemming

De leden van de VVD-fractie vragen of het ook mogelijk is dat hulpverleners van erkende internationale humanitaire organisaties niet aan de geschetste voorwaarden voor toestemming voldoen. Wegen alle activiteiten die hulpverleners van erkende internationale humanitaire organisaties willen verrichten (belang verzoeker) zwaarder dan het belang gemoeid met het voorkomen van terroristische misdrijven en bescherming van de nationale veiligheid of kan die weging ook anders uitvallen?

De leden van de CDA-fractie merken op dat een verzoek om toestemming bijvoorbeeld kan worden ingediend door personen die naaste familieleden willen bezoeken in een aangewezen gebied. Hoe wordt voorkomen van deze mogelijkheid misbruik wordt gemaakt?

De leden van de D66-fractie hechten belang aan de uitzondering die voor beroepsgroepen zoals journalisten en hulpverleners wordt gemaakt. Zij dienen een zwaarwegend belang aan te tonen om een bepaald gebied dat als gecontroleerd door een terroristische organisatie is aangemerkt te betreden. Kan de regering uitputtend aangeven wat zij onder de voorwaarde «zwaarwegend belang» beschouwt, teneinde het lex certa-berginsel te waarborgen? Op basis waarvan en op grond van welke omstandigheden wordt deze afweging gemaakt? Waar moeten deze personen rekening mee houden?

Kan de regering tot slot op dit punt ingaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot het nemo tenetur-beginsel. Mocht de toestemming er niet komen en de persoon wel uitreizen en worden vervolgd, wat wordt er dan in die strafprocedure met de eerder gegeven informatie gedaan die moest worden overlegd om toestemming te verkrijgen?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat straffeloos opzettelijk verblijf in een gebied dat bij AMvB is aangewezen als een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied afhankelijk is van een door de staat of een volkenrechtelijke organisatie gegeven opdracht of van toestemming van de Minister. Dat betekent dus dat hulpverleners, journalisten e.d. van tevoren toestemming moeten vragen om uit hoofde van hun functie het gewraakte gebied te betreden. Hoe verhoudt dat zich tot de rol en het belang van onafhankelijke en onpartijdige hulpverlening en nieuwsgaring? Wat vindt de regering van de angst van bijvoorbeeld het Rode Kruis, Artsen zonder Grenzen en de Nederlandse Vereniging van Journalisten dat hun onafhankelijkheid met dit toestemmingsvereiste in het geding is? En hoe valt te voorkomen dat het toestemmingsvereiste een barrière opwerpt voor hulpverleners om mensen in nood te ondersteunen in gebieden die als terroristisch worden bestempeld? Moet dit wetsvoorstel niet voorzien in een categorische uitzondering voor humanitaire activiteiten en vrije nieuwsgaring? Aan de hand van welke criteria wordt een verzoek om toestemming precies beoordeeld? Wordt daarbij de bedoeling en de te verwachten inhoud van de berichtgeving betrokken? Komt er een mogelijkheid een eerder gegeven toestemming in te trekken? Zo ja, wordt de uiteindelijke berichtgeving van de journalist gemonitord om, bijvoorbeeld als blijkt dat berichtgeving vooral terroristische propaganda betreft, de gegeven toestemming in te trekken? In hoeverre wordt de werkgever (persagentschap, medium) verantwoordelijk gehouden voor de actieve werkzaamheid van de journalist of hulpverlener in het door de Minister aangewezen terroristisch gebied?

Deze leden vragen ook hoe in de praktijk zal worden omgegaan met betrokkenen die met legitieme doeleinden, maar zonder toestemming verblijven in een aangewezen gebied, maar waarvan valt vast te stellen dat ze geen enkele terroristische bedoeling of betrokkenheid hadden.

Voert het onder die omstandigheden niet te ver de strafbaarstelling op hen van toepassing te verklaren bij het ontbreken van enige materiële wederrechtelijkheid? Wat bijvoorbeeld te denken van onafhankelijke onderzoekers naar schendingen van mensenrechten en naleving van het oorlogsrecht?

Hoe stelt de regering de aanwijzing van gebieden bij AMvB zich precies voor? Geldt bijvoorbeeld een maximale termijn voor de aanwijzing? In hoeverre voldoet een aanwijzing voor onbepaalde tijd aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit om een beperking van het recht op bewegingsvrijheid te rechtvaardigen? Wordt voorzien in een periodieke toetsing van de aanwijzing en in hoeverre bestaat de mogelijkheid van een geïndividualiseerde rechterlijke toets van de toelaatbaarheid van een uitreisbeperking enerzijds en zwaarwegende belangen van betrokkene om ondanks de strafbaarstelling uit te reizen anderzijds?

De leden van de SP-fractie merken op dat voor mensen die naar een strijdgebied afreizen vanwege redenen als humanitaire hulpverlening of journalistiek werk een toestemmingsvereiste komt. Kan de regering aangeven waarom dit niet leidt tot een «chilling effect», als de overheid eerst toestemming moet geven aan een journalist om zijn/haar werk te kunnen doen? Daarnaast vragen voornoemde leden of deze toestemming ook met terugwerkende kracht kan worden verleend. In het geval dat een journalist bijvoorbeeld snel ter plekke wil zijn maar de toestemming nog niet gegeven is. Daarnaast begrijpen genoemde leden dat er geen toestemming gegeven kan worden aan journalisten als uitzonderingsgroep omdat dit geen beschermde functie is. Is er gedacht aan een uitzondering voor mensen van hulporganisaties, wanneer zij in dienst zijn van een erkende hulporganisatie? Daarnaast vragen genoemde leden naar het afwegingskader dat de Minister hanteert om wel of geen toestemming te geven en of tegen die beslissing bezwaar kan worden ingediend. Zo ja, wat is dan de te nemen route?

De leden van de PvdA-fractie zouden de regering er op willen wijzen dat een groot aantal humanitaire organisaties bezwaar heeft tegen het voorliggende wetsvoorstel. Zij wijzen er op dat het vooraf toestemming moeten vragen om naar een als terroristisch aangewezen gebied te reizen indruist tegen de principes van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die deze organisaties nodig hebben om in gebieden waar humanitaire noodhulp moet worden gegeven, te kunnen werken. Kunt u hier nader op ingaan? Daarnaast kan via het voorliggende wetsvoorstel de regering feitelijk uitmaken of hulpverleners, journalisten en andere relevante beroepsgroepen al dan niet naar een bepaald gebied mogen reizen. Deelt de regering de mening dat politieke beïnvloeding uit den boze zou moeten zijn en kan de regering garanderen dat daar nu of in de toekomst geen sprake van zal zijn mocht dit wetsvoorstel ooit kracht van wet krijgen? Het verlenen van toestemming naar aangewezen terroristische gebieden te reizen wordt afhankelijk van of sprake is van een legitieme reden of een zwaarwegend belang om af te reizen. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat dergelijke begrippen open staan voor interpretatie. Daarmee wordt tevens de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die organisaties in het geding gebracht en bestaat het risico dat omdat bijvoorbeeld een journalist die het beleid van de dan zittende regering ten aanzien van terrorismebestrijding of een ander beleid kritisch bejegend het vertrek naar een gebied wordt verboden. Kan de regering ook hier nader op in gaan? Tevens vragen deze leden aandacht voor een praktisch bezwaar namelijk dat het vereiste toestemming vooraf te krijgen tijd zal kosten, tijd die in het kader van het verlenen van noodhulp niet verloren mag gaan. Deelt de regering die mening en hoe gaat zij er voor zorgen dat er wel tijdig noodhulp gegeven kan gaan worden? Kan er bijvoorbeeld ook achteraf toestemming worden verleend? Zo nee, waarom niet? En

hoe denkt de regering over het in het wetsvoorstel opnemen van een strafuitsluitingsgrond voor hulpverleners en journalisten?

De leden van de ChristenUnie-fractie delen het belang van een zorgvuldige en snelle en eenvoudige procedure voor het verkrijgen van toestemming. De memorie van toelichting schetst verder het grote belang van de vrije nieuwsgaring en hulpverlening. Ook dit belang wordt door deze leden onderschreven. Vanuit dit belang vragen deze leden dan ook wat de gevolgen van dit wetsvoorstel kunnen zijn voor de veiligheid van hulpverleners en journalisten ter plaatse, omdat zij daar met toestemming van de Nederlandse overheid zijn. Voornoemde leden vragen wat de verwachte behandeltijd van de verzoeken zal worden en of er, in voorkomende gevallen, ook mogelijkheid zal zijn voor een spoedaanvraag, in het bijzonder voor journalisten en hulpverleners.

De leden van de SGP-fractie vragen waar de procedure voor de toestemming in wetstechnische zin wordt geregeld. In de strafbepaling staat immers alleen een mogelijkheid voor de «aan te wijzen gebieden» bij AMvB. Deze leden hebben de indruk dat deze bepaling alleen ruimte biedt voor een lijst met gebieden in de AMvB en niet voor een dergelijke procedure. Biedt deze bepaling wel voldoende grondslag om op basis daarvan ook de toestemmingsprocedure in dezelfde regeling op te nemen? Moet daar geen expliciete bepaling voor komen? Of wordt die procedure op een andere grondslag geregeld? Zo ja, op basis van welke wetsbepaling?

De regering heeft in het voorstel gekozen voor het toestemmingsvereiste. Deze leden vragen of hiermee niet een onnodig hoge drempel wordt opgeworpen voor hulpverleningsorganisaties die noodhulp regelen voor de bevolking van de gebieden die onder terroristisch bewind staan. Hoe kan worden voorkomen dat noodhulp in het gedrang komt? De regering geeft aan dat bij erkende hulporganisaties en mediabedrijven in beginsel toestemming wordt verleend. Kunnen de medewerkers of journalisten hier dan in de praktijk ook snel over beschikken in het geval het gaat om acute noodsituaties? Zijn of worden duidelijke criteria gesteld op grond waarvan organisaties ook zelf reeds kunnen bepalen of zij voor toestemming in aanmerking komen?

6. Verenigbaarheid met fundamentele rechten

De leden van de D66-fractie lezen een aantal concrete en belangrijke fundamentele rechten van een persoon waarop dit wetsvoorstel een inbreuk zou kunnen zijn, zoals het recht op familieleven en het recht op vrijheid van godsdienst, maar ook het recht op eigendom en het recht op een eerlijk proces. Zij verzoeken de regering van de in deze alinea genoemde fundamentele rechten te onderbouwen op welke wijze wordt gerechtvaardigd dat inbreuk wordt gemaakt op dit specifieke fundamentele recht.

7. Financiële consequenties

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de identiteit van de verzoeker tot toestemming om te verblijven in een aangewezen gebied wordt geverifieerd, nu de procedure ook de mogelijkheid biedt om dit verzoek via het internet in te dienen.

8. Overig

De leden van de CDA-fractie blijven van mening dat van serieuze berechting van jihadisten pas sprake is wanneer zij worden vervolgd en veroordeeld voor genocide. Welke stappen worden thans ondernomen hiertoe daadwerkelijk over te (kunnen) gaan? Zijn we dit immers niet aan de slachtoffers verplicht?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering een spanning onderkent met de soevereiniteit van een andere staat en het volkenrechtelijke rechtsmacht recht door de voorgestelde extraterritoriale rechtsmacht vestiging? De strafbaarstelling heeft naar het oordeel van deze leden immers betrekking op territoria van andere soevereine staten. Is de regering bereid het oordeel te vragen van de volkenrechtelijke adviseur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de toelaatbaarheid en de wenselijkheid van de voorgestelde strafbaarstelling?

9. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel B

Artikel 134b

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering te verhelderen wat precies onder een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied moet worden verstaan. Kan de regering voorzien in een vast en duidelijk kader van criteria om te voorkomen dat volstaan wordt met een feitelijke, casuïstische beoordeling? Kan de regering tevens ingaan op het vraagstuk hoe betrokkenen kunnen voorzien welke in het buitenland opererende entiteiten precies als terroristische organisatie worden gekwalificeerd? En hoe moet worden omgegaan met veranderende omstandigheden? De ervaringen met IS-gecontroleerd grondgebied laten zien dat grenzen van dag tot dag kunnen verschuiven. Welke gevolgen hebben dit soort gewijzigde omstandigheden voor betrokkenen ter plaatse, bijvoorbeeld een kind dat de leeftijd van 18 jaar bereikt? Worden zij vooraf gewaarschuwd om te voorkomen dat zij opzettelijk in terroristisch gebied verblijven? Is kort en goed de regering het met de leden eens dat een dergelijke ongeclausuleerde strafbaarstelling op gespannen voet staat met het lex certa-beginsel?

Artikel III

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. Zij delen het belang van een goede evaluatie en vragen of in deze evaluatie ook aandacht is voor de al dan niet gebleken noodzakelijkheid van de wet, de doorlooptijd van zowel de aanwijzing per AMvB als de aanvraag van toestemming en de praktijkgevolgen voor de actietijd en bewegingsvrijheid van hulpverlening en journalistiek.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De griffier van de commissie,
Hessing-Puts