

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 juni 2019

#### **1. Inleiding**

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen, die mij in de gelegenheid stellen nader in te gaan op het belang van de strafbaarstelling, de wijze waarop gebieden worden aangewezen en toestemming kan worden verkregen voor verblijf in aangewezen gebieden en de verenigbaarheid van het voorstel met fundamentele rechten. Het verheugt mij dat leden van verschillende fracties steun voor het wetsvoorstel hebben uitgesproken. De leden van de overige fracties hoop ik met de beantwoording van hun vragen alsnog te kunnen overtuigen van het belang van de strafbaarstelling.

De leden van de VVD-fractie hadden met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden gaven aan de strafbaarstelling te zien als een wenselijke aanvulling op het bestaande instrumentarium. Zij kan ertoe bijdragen dat, in die gevallen waarin het openbaar ministerie personen vervolgt wegens betrokkenheid bij terroristische misdrijven, daarbij ook succesvol is. Als voorbeeld van een geval waarin deze strafbaarstelling een belangrijk instrument kan zijn, wezen deze leden op de situatie waarin de terroristische intentie van de betrokken terugkeerder uiteindelijk bij de rechter niet kan worden bewezen. De leden van de VVD-fractie merkten op om die reden van mening te zijn dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan het optimaliseren van de bestrijding van terrorisme. De door deze leden gestelde vragen voorzie ik in het navolgende graag van een reactie.

De leden van de CDA-fractie gaven aan met belangstelling te hebben kennisgenomen van het voorstel. Zij wezen erop dat met het verder terugdringen van Islamitische Staat (IS) in de afgelopen periode steeds duidelijker is geworden welke verschrikkelijke misdaden er zijn gepleegd. Deze leden constateerden dat eenmaal terug in Nederland niet altijd gemakkelijk is te bewijzen waaraan de uitreizigers zich schuldig hebben

gemaakt. Deze leden achtten dit 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 op het strijdtoneel hebben begeven. De leden van de CDA-fractie hadden nog enkele vragen, die ik graag in deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord. Deze leden lazen dat er twee redenen zijn voor de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel. De eerste reden is dat op Nederland de verantwoordelijkheid rust om tegen te gaan dat Nederlandse onderdanen en ingezetenen deelnemen aan het plegen van terroristische misdrijven. De tweede reden is ervoor te zorgen dat Nederlandse onderdanen of personen die terugkeren uit een gebied dat door een terroristische organisatie wordt gecontroleerd, niet in Nederland aanslagen plegen. Zij vroegen of de voorgestelde strafbaarstelling ook gezien kan worden als een bijdrage aan een heldere normstelling ten aanzien van uitreizen naar dergelijke gebieden. Behoudens een bijzondere reden (journalistiek, hulpverlening, militair) heeft een gewone burger immers niets te zoeken op het strijdtoneel, aldus de leden van deze fractie. Ik sluit mij aan bij deze stelling en kan deze leden bevestigen dat met dit wetsvoorstel een heldere norm wordt gecreëerd die mede gericht is op het voorkomen dat Nederlandse onderdanen of ingezetenen uitreizen naar door terroristische organisaties gecontroleerd gebied om daar ter plaatse terroristische misdrijven te plegen. Van de strafbaarstelling gaat het onmiskenbare signaal uit dat afreizen naar bepaalde (strijd)gebieden zonder goede reden – in welk geval toestemming kan worden verkregen – niet is toegestaan. Doordat de gebieden bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden aangewezen, is voor eenieder kenbaar in welke gebieden het verblijf verboden is.

De leden van de D66-fractie merkten op met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderstreepten het belang van de bestrijding van terrorisme. Ik dank deze leden voor de door hen gestelde vragen, die mij de gelegenheid bieden de door deze leden naar voren gebrachte punten met betrekking tot dit wetsvoorstel van een nadere toelichting te voorzien.

De leden van de GroenLinks-fractie gaven aan kennis te hebben genomen van het voorstel. Zij hadden ook kennisgenomen van de kritische adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, het Rode Kruis, Artsen zonder Grenzen en vertegenwoordigers van journalisten. Deze leden twijfelden over de noodzaak van de strafbaarstelling en wezen op grondwettelijke en mensenrechtelijke uitgangspunten die zich tegen deze strafbaarstelling zouden verzetten. Zij gaven aan de nodig twijfels en vragen bij het voorstel te hebben. Graag ga ik in deze nota naar aanleiding van het verslag in op de door deze leden ingebrachte onderwerpen, in de hoop de bij hen levende twijfels weg te nemen en hen te overtuigen van de noodzaak van de strafbaarstelling.

Ik dank de leden van de SP-fractie, die aangaven het wetsvoorstel te hebben gelezen, voor de door hen gestelde vragen. Deze leden stelden vragen over de bijdrage die dit wetsvoorstel kan leveren aan een effectieve bestrijding van terrorisme, een belang dat zij onderschreven. Ook stelden deze leden vragen over de positie van journalisten en hulpverleners. Met de beantwoording van hun vragen hoop ik deze leden te kunnen overtuigen van de bijdrage die dit wetsvoorstel kan leveren aan de bestrijding van terrorisme en de wijze waarop daarbij is voorzien in een mogelijkheid voor journalisten en hulpverleners om hun werk in een aangewezen gebied te kunnen blijven uitoefenen.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling en enige verbazing kennisgenomen van het voorstel, zo merkten zij op. Zij wezen

erop dat voor de in de memorie van toelichting genoemde moties van respectievelijk de leden Dijkhoff/Oskam en Zijlstra/Van Haersma Buma/Van der Staaij indertijd geen Kamermeerderheid bestond. Ook wezen zij erop dat de strafbaarstelling buiten het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme is gelaten en dat in de consultatiefase bij dat voorstel relevante bezwaren waren geuit. Verder brachten zij het kritische advies van de Afdeling advisering van de Raad van State onder de aandacht en wezen erop dat deze strafbaarstelling in het kader van het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme aan de adviesorganen is voorgelegd. Zij vroegen mij in dat verband om een overzicht van de wijze waarop die eerdere adviezen zijn verwerkt in dit wetsvoorstel. Graag voldoe ik aan dit verzoek.

Over de daarin opgenomen strafbaarstelling van verblijf zonder toestemming in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied werden bij het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme adviezen uitgebracht door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en het openbaar ministerie (OM).

Door de NOvA werden opmerkingen gemaakt over nut en noodzaak van het wetsvoorstel, de positie van hulpverleners, journalisten en advocaten en de wijze waarop de toestemmingsprocedure was vormgegeven (het ontbreken van criteria voor het geven van toestemming en rechtsmiddelen tegen afwijzing van verzoek tot toestemming). De NOvA adviseerde om, in geval het voorstel zou worden voortgezet, een nadere regeling ten aanzien van de aanwijzing van gebieden en het verkrijgen van toestemming op te nemen, de reikwijdte te beperken tot Nederlanders en Nederlandse ingezetenen alsmede om de mogelijkheid tot voorlopige hechtenis te schrappen dan wel nader te onderbouwen waarom die mogelijkheid wenselijk wordt geacht.

De NVJ vroeg aandacht voor de positie van journalisten en de vrije nieuwsgaring. Zij adviseerde om journalisten uit te zonderen van de strafbaarstelling.

De NVvR merkte in het advies op dat de voorgestelde bepaling blijkens de aangehaalde wetenschappelijke literatuur niet in strijd is met verdragsrecht. Zij adviseerde in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de vraag wat onder «terroristische organisatie» wordt verstaan. Ook vroeg de NVvR aandacht voor de positie van hulpverleners, de inrichting van de toestemmingsprocedure, mogelijkheden om op te komen tegen de afwijzing van een verzoek tot toestemming en communicatie en voorlichting over het aan te wijzen gebied.

De Rvdr bepleitte nadere aandacht voor de onderbouwing van nut en noodzaak van de strafbaarstelling, de communicatie en voorlichting over de aanwijzing van een bepaald gebied, de rechtsmiddelen die op grond van de Awb kunnen worden ingezet tegen een afwijzende beslissing op een verzoek tot toestemming, de destijds in de strafbaarstelling opgenomen zinsnede «uit hoofde van een rechtens te respecteren belang», de positie van journalisten en de mogelijkheid om ook andere gebieden dan gebieden in Syrië en Irak aan te wijzen.

Het OM gaf in het advies bij het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme aan met belangstelling en instemming kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel en geen aanleiding te zien tot het maken van op- of aanmerkingen.

Mede naar aanleiding van deze adviezen zijn de volgende wijzigingen aangebracht ten aanzien van de strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied.

- In de memorie van toelichting zijn passages opgenomen over de definitie van gebieden die onder controle staan van een terroristische organisatie, de afwegingen die dienen te worden gemaakt bij de

- aanwijzing van een bepaald gebied en de uiteindelijke aanwijzing van het gebied bij AMvB.
- Ook is in de memorie van toelichting een uitgebreidere beschrijving opgenomen van de toestemmingsprocedure. Daarbij wordt aandacht besteed aan de criteria waarnaar gekeken wordt en personen die een zwaarwegend belang hebben op grond waarvan zij zich toch naar het bewuste gebied moeten kunnen begeven. In een aparte passage wordt ingegaan op journalisten en hulpverleners. Door middel van het verlenen van toestemming is voorzien in een mogelijkheid om hen in staat te stellen in het gebied te verblijven. Daarbij zal met hun bijzondere positie rekening worden gehouden.
  - Eveneens wordt in de memorie van toelichting aandacht besteed aan de mogelijkheden van bezwaar en beroep wanneer een verzoek tot toestemming wordt afgewezen.

De leden van de ChristenUnie hadden kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden gaven aan de noodzaak te onderschrijven van het voorkomen dat Nederlandse onderdanen en ingezetenen terroristische misdrijven plegen in door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied of in Nederland. Zij merkten op in dit stadium op enkele punten nog behoefte aan een nadere toelichting te hebben. Ik hoop door de beantwoording van hun vragen in deze behoefte te voorzien.

De leden van de SGP-fractie gaven tot mijn genoegen aan met waardering te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan een wens die door hen al geruime tijd is voorgelegd aan de regering. Zij zien dit voorstel als een uitwerking van de motie van de leden Zijlstra/Van Haersma Buma/Van der Staij over dit onderwerp. Zij hadden nog enkele vragen, die ik hierna graag beantwoord.

Ik kan deze leden bevestigen dat deze strafbaarstelling een meerwaarde kan hebben in gevallen waarin vervolging op grond van andere (misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van) terroristische misdrijven niet mogelijk is. Deze leden spreken in dit verband over een «vangnet». In gevallen waarin vervolging ook op grond van andere misdrijven mogelijk is, is het aan het OM om te bepalen welke misdrijven ten laste gelegd zullen worden en of – indien meerdere strafbare feiten ten laste worden gelegd – strafbare feiten cumulatief of alternatief (primair-subsidiair) ten laste zullen worden gelegd. Naast de bewijsbaarheid van de feiten, zullen ook de strafmaxima die op de verschillende misdrijven zijn gesteld bij deze afweging een rol kunnen spelen.

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

De leden van de D66-fractie verwezen naar de passage in de memorie van toelichting waarin is beschreven dat een soortgelijke strafbaarstelling was opgenomen in het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme, maar daar uiteindelijk uit is gelaten, omdat deze strafbaarstelling ten aanzien van de situatie in Syrië en Irak niet meer nodig was. Met de opgebouwde kennis over de situatie in die gebieden was veroordeling mogelijk gebleken wegens voorbereidingshandelingen voor terroristische misdrijven of (poging tot) deelneming aan een terroristische organisatie. Deze leden vroegen naar voorbeelden hiervan uit de jurisprudentie. In de jurisprudentie is inmiddels een aanzienlijk aantal zaken te vinden waarin personen die zijn uitgereisd naar Syrië en Irak, zijn veroordeeld op grond van andere strafbaarstellingen, waaronder de artikelen 134a en 140a Sr. In sommige zaken was direct bewijs van deelneming aan (activiteiten van) IS aanwezig, bijvoorbeeld omdat in contact met familieleden in Nederland was verteld over gevechtshande-

lingen of het leven in Syrië en Irak, omdat getuigen de verdachte hadden gezien in het strijdgebied, omdat er beeldmateriaal (op social media) beschikbaar was waarop de verdachte voorkomt, of omdat de verdachte interviews had gegeven aan media waarin hij vertelde dat hij een grondsoldaat is en deelneemt aan een offensief. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2015:14365 (Context-zaak), r.o. 17 en ECLI:NL:RBROT:2018:2706. In andere zaken stond alleen vast dat de verdachte in Syrië of Irak is geweest. Ook in dergelijke gevallen is gebleken dat een veroordeling wegens voorbereidingshandelingen voor terrorisme of (poging tot) deelname aan een terroristische organisatie mogelijk is. Informatie over de situatie in het gebied speelde daarbij een grote rol. Zo speelde het rapport «Bestemming Syrië», dat de rechtbank Rotterdam door onderzoekers van de Universiteit Leiden en de Universiteit Amsterdam heeft laten opstellen<sup>1</sup>, in verschillende zaken een belangrijke rol. 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, is daarmee sprake van het leveren van een feitelijke bijdrage en dus deelneming aan een criminele terroristische organisatie.» Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2016:8412, ECLI:NL:RBDHA:2017:6924 en ECLI:NL:GHARL:2017:11127.

Uit deze rechtspraak blijkt dat voor strafbaarheid wegens terroristische misdrijven ofwel bewijs aanwezig moet zijn waaruit blijkt van de specifieke activiteiten van de verdachte in het gebied, ofwel informatie beschikbaar moet zijn over de situatie in het gebied en de rol van Nederlanders in het gebied, 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 organisatie inhoudt. De ervaring met de strijd in Syrië en Irak leert dat het enige tijd duurt voordat een voldoende scherp beeld ontstaat 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 in gevallen waarin bewijs van specifieke activiteiten van personen in het gebied ontbreekt. Dit laatste is vaak ingewikkeld omdat het verzamelen van bewijs in het bewuste gebied vaak moeilijk is. De voorgestelde strafbaarstelling voorziet in de mogelijkheid om ook in die situatie op te treden tegen personen die – zonder toestemming – naar een gebied zijn gereisd dat onder controle staat van een terroristische organisatie. Het terroristisch oogmerk hoeft daarvoor niet bewezen te worden. De strafbaarstelling voorziet aldus in een aanvullende mogelijkheid om personen die in een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied verblijven, succesvol te vervolgen. Doordat voorlopige hechtenis mogelijk is, is ook voorzien in een mogelijkheid om deze personen bij terugkomst in Nederland aan te houden en in verzekering te stellen en opsporingsbevoegdheden in te zetten. Verder biedt de strafbaarstelling in voorkomende gevallen de mogelijkheid om personen die op het punt staan uit te reizen aan te houden, wegens poging tot uitreizen.

Deze leden vroegen hoe na inwerkingtreding van deze wet wordt omgegaan met Nederlandse Syriëgangsters die bewust zijn afgereisd naar

<sup>1</sup> D. Weggemans, R. Peters, E. Bakker en R. de Bont, *Bestemming Syrië. Een exploratieve studie naar de leefsituatie van Nederlandse «uitreizigers» in Syrië*, Universiteit Leiden/Universiteit Amsterdam, 2016.

ISIS-gebied, maar die nu claimen daar tegen hun zin te zijn vastgehouden. Graag verhelder ik in antwoord op deze vraag, dat dit wetsvoorstel geen betekenis heeft voor personen die in het verleden in ISIS-gebied verbleven. In verband met het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel (artikel 1, eerste lid, Sr) kan geen terugwerkende kracht aan de strafbaarstelling worden verleend. Voor zover deze leden meer algemeen vragen hoe onder de strafbaarstelling moet worden omgegaan met personen die zonder toestemming naar een aangewezen gebied zijn afgereisd en zich er vervolgens op beroepen daar tegen hun zin te zijn vastgehouden, luidt mijn reactie als volgt. In hoeverre dit verweer wordt gevolgd is aan het openbaar ministerie en de rechter. Bij die beoordeling zal ook een rol spelen in hoeverre de verdachte al dan niet aanvankelijk vrijwillig is afgereisd naar het gebied. Voor zover aannemelijk is dat een persoon (vanaf het begin) tegen zijn wil is verbleven in het gebied, is geen sprake van strafbaarheid op grond van de voorgestelde bepaling. Het vereiste opzet op het verblijf ontbreekt in dat geval.

De leden van de GroenLinks-fractie wezen erop dat een voorstel tot strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied eerder is besproken. Voor het antwoord op hun vraag waarom dit voorstel nu wordt ingediend en welke wijzigingen zich hebben voorgedaan om het nu opportuun te achten deze strafbaarstelling in te voeren, verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor gegeven reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie. Daar ging ik in op de meerwaarde van de strafbaarstelling ten opzichte van het bestaande strafrechtelijke instrumentarium. De strafbaarstelling voorziet in een mogelijkheid tot vervolging van uitgereisde Nederlanders en Nederlandse ingezetenen in gevallen waarin (nog) onvoldoende informatie beschikbaar is over hun precieze rol in het desbetreffende gebied en biedt ook een grondslag om teruggekeerde uitreizigers aan te houden en in verzekering te stellen en opsporingsbevoegdheden in te zetten. Ook ten opzichte van het bestuursrechtelijke instrumentarium, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, heeft de strafbaarstelling een meerwaarde. De voorgestelde strafbaarstelling en het in artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt) geregelde «uitreisverbod» kennen duidelijke verschillen. Het doel en het toepassingsgebied van beide maatregelen zijn niet gelijk. Op een aantal punten heeft de Twbmt een ruimer bereik. Voor de toepassing van het uitreisverbod op grond van die wet is geen verdenking van een strafbaar feit nodig: het criterium voor het opleggen van maatregelen is de bescherming van de nationale veiligheid. Ook kan met het uitreisverbod elke uitreis uit de Schengenzone worden verhinderd. Het gaat dus niet alleen om het afreizen naar een specifiek gebied. Op andere punten heeft de hier voorgestelde strafbaarstelling een ruimere reikwijdte. Anders dan een uitreisverbod op grond van de Twbmt is geen sprake van een maatregel opgelegd aan een bepaalde persoon. Het verbod in het gebied te verblijven geldt in beginsel voor eenieder. Een uitreisverbod op grond van de Twbmt 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 is strafbaar. Hieronder heb ik de verschillen tussen beide maatregelen in een schema weergegeven.

	<b>Uitreisverbod artikel 3 Twbmt</b>	<b>Strafbaarstelling verblijf artikel 134b Sr</b>
<b>Wie</b>	Persoon die zich buiten het Schengengebied wil begeven met als doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie	Eenieder die zonder toestemming afreist
<b>Uitreizen verboden naar</b>	Gebieden buiten het Schengengebied	Bij AMvB aangewezen gebied

Het gaat dus om twee verschillende maatregelen met een eigen toepassingsbereik, die elkaar aanvullen waar het gaat om het voorkomen dat Nederlanders en Nederlandse ingezetenen zich aansluiten bij terroristische organisaties en zich inlaten met terroristische activiteiten. De leden van deze fractie vroegen verder of het complex is om te bewijzen dat iemand in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied is geweest. Uit jurisprudentie blijkt dat ook wanneer verdachten ontkennen in het bepaalde 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. Vgl. ECLI:NL:RBROT:2017:2258.

Ik kan deze leden bevestigen dat het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel zich ertegen verzet IS-gebied na aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met terugwerkende kracht aan te wijzen. Het is dus niet mogelijk om personen die *in het verleden* in IS-gebied verbleven, daarvoor op grond van deze strafbaarstelling te vervolgen.

Voornoemde leden vroegen een overzicht van landen en gebieden, anders dan IS-gebied, althans zo begrijp ik hun vraag, die – zou dit wetsvoorstel al zijn aanvaard – op dit moment zouden worden aangewezen als een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied. Of, zo beantwoord ik deze vraag, een gebied wordt aangewezen is van meer omstandigheden afhankelijk dan alleen de omstandigheid dat gebied onder controle staat van een terroristische organisatie. De aanwijzing van een gebied kan slechts aan de orde zijn wanneer die aanwijzing noodzakelijk is voor het doel dat met de strafbaarstelling wordt nagestreefd, te weten het voorkomen dat Nederlanders en Nederlandse ingezetenen (hierna: Nederlanders) in het buitenland terroristische misdrijven plegen en het voorkomen dat zij na terugkomst in Nederland of elders in Europa aanslagen plegen. Dat betekent dat een bepalende reden voor aanwijzing van een gebied is of Nederlanders zich naar dat gebied begeven of dat er een risico bestaat dat dit zal gebeuren. Ook internationale aspecten spelen een rol. Het aanwijzen van het gebied, en daarmee het van toepassing verklaren van eigen regels op het territoir van een andere staat, maakt inbreuk op de soevereiniteit van de desbetreffende staat en impliceert een oordeel over het gezag en het handelen van die staat. Om die reden is het van belang dat er internationaal steun is voor de aanwijzing. De afwijging of een bepaald gebied moet worden aangewezen, kan – gelet op al deze aspecten – slechts worden gemaakt na een zorgvuldige afweging en vergt betrokkenheid van de hele regering. Om die reden kan nu niet worden aangegeven of, en zo ja, welke gebieden voor aanwijzing in aanmerking komen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen hoe in de toekomst kan worden vastgesteld of sprake is van een gebied dat onder controle staat

van een terroristische organisatie als er nog een onvoldoende scherp beeld bestaat van de situatie ter plaatse en de rol van Nederlanders in het gebied.

In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat de vaststelling of een gebied onder controle staat van een terroristische organisatie van een andere aard is dan de vaststelling wat de precieze rol van personen is die zich op dat grondgebied begeven en wat zich in het gebied precies afspeelt. Relevante aspecten voor de vaststelling dat sprake is van een gebied dat onder controle staat van een terroristische organisatie – zoals of een organisatie in internationaal verband als een terroristische organisatie is aangemerkt, of er sanctieverplichtingen van kracht zijn ten aanzien van de bewuste organisatie of het gebied, of er internationale consensus bestaat over de vraag of het gebied onder controle staat van een terroristische organisatie en of het risico aanwezig is dat Nederlanders zullen afreizen naar het gebied – kunnen ook zonder (uitgebreid) onderzoek ter plaatse worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de vaststelling of sprake is van een strijdgebied. De samenwerking met internationale organisaties (die zich bezighouden met het verzamelen van bewijzen) hoeft daarbij niet, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, bij voorbaat te worden uitgesloten.

Voor het antwoord op hun vraag naar de meerwaarde van dit wetsvoorstel verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor in deze paragraaf gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie. Inderdaad heeft de voorgestelde strafbaarstelling voor de vervolging van personen die in het verleden naar Syrië en Irak zijn uitgereisd geen betekenis meer, enerzijds omdat aan de strafbaarstelling geen terugwerkende kracht kan worden verleend, anderzijds omdat inmiddels uit jurisprudentie is gebleken dat vervolging van uitreizigers op grond van andere strafbaarstellingen mogelijk is. Dat betekent evenwel niet dat de strafbaarstelling in de toekomst, als er nieuwe gebieden ontstaan, geen meerwaarde zou hebben. Integendeel, zoals in het antwoord aan de leden van de D66-fractie beschreven, blijkt uit de praktijk van Syrië en Irak dat het enige tijd duurt voordat voldoende informatie beschikbaar is over de situatie in het gebied en de rol van Nederlandse ingezetenen om tot een succesvolle vervolging over te kunnen gaan. Als in de toekomst nieuwe gebieden ontstaan, kan het opnieuw enige tijd duren voordat die informatie beschikbaar is. De hier voorgestelde strafbaarstelling biedt in dergelijke gevallen een grondslag om tot vervolging over te kunnen gaan.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het ondenkbaar is dat personen die zijn uitgereisd naar Syrië en Irak worden vervolgd op grond van de hier voorgestelde strafbaarstelling. Ik moet deze leden bevestigen dat vervolging van personen die *in het verleden* in dat gebied verbleven op grond van de hier voorgestelde strafbaarstelling niet mogelijk zal zijn. In verband met het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel (artikel 1, eerste lid, Sr) kan geen terugwerkende kracht aan de strafbaarstelling worden verleend. Voor zover aan de vraag van deze leden de vraag ten grondslag ligt of het in de toekomst mogelijk is om personen zowel voor dit feit te vervolgen als voor eventuele terroristische misdrijven die zij in een aangewezen gebied hebben gepleegd, kan ik dat bevestigen. Zowel een cumulatieve tenlastelegging als een (primair-subsidiaire) alternatieve tenlastelegging is denkbaar. Het is aan het openbaar ministerie om in een concrete zaak te bepalen welke feiten het ten laste legt en op welke wijze.

### **3. Ontvangen adviezen**

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom is gekozen voor eenzelfde strafbedreiging – maximaal een jaar gevangenisstraf – als de straf die is gesteld op overtreding van een opgelegd reisverbod op grond van



artikel 3 van de Twbmt. Terecht stelden deze leden dat in de hier voorgestelde strafbaarstelling en de strafbaarstelling in de Twbmt verschillend handelen strafbaar wordt gesteld. Ik ging op deze verschillen in paragraaf 2 reeds in. Om die reden vormen de beide maatregelen een belangrijke aanvulling op elkaar. In de kern komen de strafbaar gestelde gedragingen evenwel dicht bij elkaar. In beide gevallen is sprake van een overtreding van een verbod om zich ergens naartoe te begeven. In beide gevallen is de achtergrond van dat verbod voorkomen dat Nederlanders of Nederlandse ingezetenen zich aansluiten bij terroristische organisaties of zich inlaten met terroristische activiteiten. Bij de Twbmt wordt het verbod immers opgelegd aan een bepaalde persoon, omdat het risico aanwezig wordt geacht dat die persoon zich in het buitenland wil aansluiten bij een terroristische organisatie. Bij de hier voorgestelde strafbaarstelling is de reden voor het verbod dat van het verblijf in het aangewezen gebied een min of meer concreet gevaar uitgaat van het aansluiten bij een terroristische organisatie en het plegen van terroristische misdrijven voor die organisatie.

Deze leden vroegen verder waarom niet is aangesloten bij de maximumstraffen gesteld op voorbereidingshandelingen voor terroristische misdrijven of (poging tot) deelname aan een terroristische organisatie. Mijn reactie op deze vraag luidt dat de strafbare gedraging in het voorgestelde artikel 134b Sr inhoudt dat iemand verblijft, zonder toestemming, in een bepaald gebied. De ernst van het verblijf zit hem erin dat van dat verblijf het grote risico uitgaat dat de betrokkene zich daar aansluit bij een terroristische organisatie, terroristische misdrijven pleegt of terroristische activiteiten ondersteunt. Voor strafbaarheid is, anders dan bij voorbereidingshandelingen of (poging tot) deelname aan een terroristische organisatie, evenwel niet vereist dat de verdachte heeft gehandeld vanuit een terroristisch oogmerk of enigerlei aan terrorisme ondersteunende activiteiten heeft verricht. Wanneer dienaangaande wel bewijs beschikbaar is of anderszins bewijs aanwezig is waaruit blijkt dat de verdachte (misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van) terroristische misdrijven heeft gepleegd, kunnen ook die feiten worden betrokken bij een vervolging.

De leden van de CDA-fractie vroegen mij om in te gaan op de rol en betekenis van uitgereisde vrouwen in het Kalifaat. Terecht merkten deze leden op dat de rol die jihadistische vrouwen spelen binnen de jihadistische beweging niet onderschat dient te worden. Ik verwijs in dit verband naar de publicatie van de AIVD van 17 november 2017 over «Jihadistische vrouwen, een niet te onderschatten dreiging» (<https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2017/11/17/jihadistische-vrouwen>). Blijkens die publicatie vormen vrouwen een essentieel onderdeel van de jihadistische beweging, zowel in Nederland, als in strijdgebied. Jihadistische vrouwen zijn in veel gevallen minstens zo toegewijd aan het jihadisme als mannen en vormen een dreiging voor Nederland doordat ook zij anderen werven, propaganda produceren en verspreiden en geld inzamelen. Bovendien indoctrineren vrouwen in voorkomende gevallen hun kinderen met het jihadistisch gedachtegoed of nemen ze die mee naar het strijdgebied. Ook blijkens het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) (Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 491) van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) gaat er een reële dreiging uit van jihadistische vrouwen die in strijdgebied zijn geweest. Zij vervullen daar veelal faciliterende rollen. Zelfs van vrouwen die niet getraind zijn of niet hebben deelgenomen aan de gewelddadige strijd kan op de lange termijn een potentieel gevaar uitgaan vanwege de structurele blootstelling in het strijdgebied aan de gewelddadige ideologie van de terroristische organisatie. Dat vrouwen een rol spelen bij (de ondersteuning van) terroristische activiteiten kan verder worden afgeleid uit uitspraken waarin vrouwen daarvoor zijn veroordeeld. Zie onder andere

Voor het antwoord op hun vragen naar het voorgestelde wettelijk strafmaximum van een jaar gevangenisstraf verwijs ik deze leden kortheidshalve naar mijn hiervoor gegeven antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de VVD-fractie. Daar gaf ik aan dat er weliswaar verschillen tussen de strafbaarstelling van de overtreding van het uireisverbod opgelegd op grond van artikel 3 van de Twbmt en de hier voorgestelde strafbaarstelling bestaan – en dat zij om die reden elkaar aanvullen –, maar dat de strafbaar gestelde gedragingen op het punt van de strafwaardigheid dicht bij elkaar komen. In beide gevallen gaat het immers om de overtreding van een verbod om zich ergens naartoe te begeven, dat is opgelegd ter voorkoming van aansluiting bij een terroristische organisatie en deelneming aan terroristische activiteiten. De leden van deze fractie merkten op dat niet valt uit te sluiten dat naast het verblijf in het gebied, althans zo begrijp ik hen, kan blijken van concrete andere strafbare feiten die door de verdachte (in het gebied) zijn gepleegd. Gevraagd om naar aanleiding daarvan in te gaan op strafrechtelijke samenloop kwesties stel ik voorop dat het op grond van het opportunitiebeginsel aan het openbaar ministerie is om te bepalen of, en zo ja, voor welke feiten de verdachte wordt vervolgd en op welke wijze die feiten ten laste worden gelegd. Zowel een cumulatieve als alternatieve (primair-subsidiaire) tenlastelegging is denkbaar. Wanneer wordt gekozen voor een cumulatieve tenlastelegging kan sprake zijn van samenloop (artikelen 55 tot en met 63 Sr). In hoofdlijnen betekent dit het volgende. Als sprake is van eendaadse samenloop of een voortgezette handeling, dan wordt slechts een van de strafbepalingen toegepast. Bij verschil in strafmaat, wordt de bepaling toegepast waar de zwaarste hoofdstraf op is gesteld. De maximale straf die in dat geval kan worden opgelegd is, kort gezegd, dus de maximumstraf die op het ernstigste feit is gesteld. Wanneer sprake is van meerdaadse samenloop wordt één straf opgelegd. Het maximum van die straf is het totaal van de hoogste straffen op de feiten gesteld, met – bij gevangenisstraf of hechtenis – een maximum van een derde boven het hoogste strafmaximum. Zou bijvoorbeeld verblijf in het gebied worden ten laste gelegd (strafmaximum één jaar), evenals ronselen voor de gewapende strijd (strafmaximum vier jaar), dan is op grond van deze regeling de maximale straf die kan worden opgelegd vijf jaar gevangenisstraf.

De leden van de D66-fractie vroegen in te gaan op eerdere opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de strafbaarstelling ook van toepassing kan zijn op andere gebieden dan Syrië en Irak. Graag verhelder ik in reactie hierop dat het juist de bedoeling van dit wetsvoorstel is om te voorzien in een strafbaarstelling die (ook) gebruikt kan worden als in de toekomst elders in de wereld gebieden ontstaan die worden gecontroleerd door een terroristische organisatie en waar Nederlanders naartoe afreizen om bij te dragen aan de gewapende strijd. Dit is niet een bijkomstig effect, maar een belangrijke reden om alsnog met een strafbaarstelling te komen. Juist als er nieuwe gebieden ontstaan en het nog enige tijd duurt voordat een voldoende scherp beeld bestaat over wat zich precies in de gebieden afspeelt en de rol van Nederlandse ingezetenen daarbij, heeft deze strafbaarstelling een meerwaarde. In die gevallen, waarin nog onvoldoende informatie aanwezig is voor een succesvolle vervolging op grond van andere strafbaarstellingen, biedt deze strafbaarstelling een mogelijkheid om tot vervolging over te gaan. Overigens merk ik, naar aanleiding van de opmerking van deze leden over voor- en nadelen van de aanwijzing van andere gebieden op, dat pas strafbaarheid ontstaat op het moment dat een bepaald gebied bij AMvB wordt aangewezen. Dat betekent dat over de aanwijzing van een bepaald gebied een afzonderlijke afweging plaatsvindt. Daarbij zullen alle

relevante aspecten betrokken worden, waaronder de noodzaak van die aanwijzing en de vraag of er een risico is dat Nederlanders afreizen naar het gebied, evenals wat de gevolgen zijn van aanwijzing voor bijvoorbeeld internationale betrekkingen.

Het verheugt mij dat de leden van de SP-fractie de zoektocht van dit kabinet naar mogelijkheden om terrorisme te kunnen bestrijden ondersteunen. Voor het antwoord op hun vragen naar de meerwaarde van dit wetsvoorstel en de mogelijkheid te bewijzen dat personen in een bepaald gebied zijn geweest, verwijs ik deze leden korthedshalve naar de in paragraaf 2 gegeven antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de D66- en de GroenLinks-fractie.

De leden van de PvdA-fractie stelden verschillende vragen over de redenen voor dit wetsvoorstel. Voor het antwoord op deze vragen, verwijs ik deze leden naar paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag, waar ik in antwoord op vragen van de D66- en de GroenLinks-fracties heb uiteengezet dat dit wetsvoorstel een instrument biedt om strafrechtelijk te kunnen optreden tegen (teruggekeerde) uitreizigers, in gevallen waarin nog onvoldoende informatie aanwezig is om tot een succesvolle vervolging van (misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van) terroristische misdrijven over te gaan. Omdat voorlopige hechtenis voor dit feit mogelijk is, biedt de strafbaarstelling eveneens een grondslag om uitreizigers bij terugkeer aan te houden en in verzekering te stellen en opsporingsbevoegdheden in te zetten. Ook biedt de strafbaarstelling in voorkomende gevallen de mogelijkheid om personen die op het punt staan uit te reizen aan te houden, wegens poging tot uitreizen. De strafbaarstelling heeft een toegevoegde waarde ten opzichte van het uitreisverbod dat kan worden opgelegd op grond van artikel 3 Twbmt omdat de hier voorgestelde strafbaarstelling zich in beginsel richt tot eenieder. Een uitreisverbod kan op grond van artikel 3 Twbmt worden opgelegd aan een *bepaalde persoon* die zich buiten het Schengengebied wil begeven om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. Die maatregel veronderstelt dus voorafgaande bekendheid met het voornemen van de desbetreffende persoon en het vooraf opleggen van een maatregel aan die persoon. De in dit wetsvoorstel voorgestelde strafbaarstelling richt zich in beginsel tot *eenieder*. De bepaling strekt zich daarmee ook uit over personen van wie nog niet bekend is met welk doel zij naar het desbetreffende gebied afreizen en ten aanzien van wie niet vooraf reeds een maatregel is opgelegd.

Van de voorgestelde strafbaarstelling kan, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, ook een preventieve werking uitgaan. Door een heldere strafrechtelijke norm te creëren is voor eenieder duidelijk wanneer sprake is van strafbaar gedrag, waardoor eenieder zijn gedrag hierop kan aanpassen. Dat is van belang omdat niet alleen personen die met verkeerde intenties afreizen naar het gebied daar betrokken kunnen raken bij terroristische activiteiten. In gebieden die onder controle staan van terroristische organisaties is het voor buitenlanders vaak geen enkele andere optie dan – desnoods gedwongen – aanneming van het gedachtengoed en participeren in de strijd. Om die reden heeft de strafbaarstelling ook een functie om aan andere personen het signaal af te geven om uit het gebied weg te blijven. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, biedt de bepaling bovendien in voorkomende gevallen een grondslag om personen die op het punt staan uit te reizen aan te houden wegens een poging tot uitreizen.

Gevraagd naar waaruit blijkt dat het niet ook gevaarlijk is om personen die willen uitreizen in Nederland te houden, antwoord ik dat de regering wil voorkomen dat mensen uitreizen naar conflict- en strijdgebieden om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie en aldaar deel te nemen aan de gewapende strijd, omdat het aansluiten bij strijdgroepen een

dreiging voor zowel de nationale als de internationale veiligheid vormt. In het strijdgebied ondergaan uitreizigers trainingen, wordt gevechtservaring opgedaan en kunnen ze verder radicaliseren. Voorts verwijs ik naar de VN-resolutie 2178 van september 2014, waarin internationaal de afspraak is gemaakt om reisbewegingen van terroristen te voorkomen. Hiermee wordt mede voorkomen dat terroristische organisaties worden versterkt met Westerse strijders. Door potentiële uitreizigers tegen te houden kunnen ze hier beter in de gaten worden gehouden. Om al deze redenen wordt ingezet op het verstoren of voorkomen van uitreizen naar conflict- en strijdgebieden die worden gecontroleerd door een terroristische organisatie. Potentiële uitreizigers zullen worden besproken in een multidisciplinair casusoverleg teneinde passende maatregelen te kunnen treffen.

Deze leden vroegen verder wat er gebeurt als een persoon niet terugkeert naar Nederland. Ook dan is het in voorkomende gevallen mogelijk om verdachten te vervolgen en berechten. Verdachten kunnen zich bij hun afwezigheid eventueel door een advocaat laten vertegenwoordigen (artikel 279 Sv). Daarnaast is het mogelijk om een strafzaak bij verstek te behandelen en om personen eventueel bij verstek te veroordelen (artikel 280 Sv). Dit kan ook aan de orde zijn wanneer een verdachte zich op een onbekende locatie in het buitenland bevindt en niet bij de behandeling van zijn of haar strafzaak aanwezig is. Bij een veroordeling kan onder bepaalde voorwaarden een Europees aanhoudingsbevel ter executie van de opgelegde straf worden uitgevaardigd. Dit betekent dat een veroordeelde, indien hij in één van de EU-lidstaten wordt aangehouden, naar Nederland kan worden gebracht om hier zijn straf uit te zitten.

### *3.2 Adviezen consultatie*

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over welke opmerkingen van welke adviesorganen tot aanvulling van de memorie van toelichting hebben geleid, verwijs ik hen graag naar mijn antwoord in paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag op een vraag van de PvdA-fractie naar een overzicht van de wijzigingen die zijn aangebracht naar aanleiding van de eerder uitgebrachte adviezen. De adviesorganen zijn niet opnieuw gevraagd te adviseren, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden. De adviesorganen hebben uitgebreid de gelegenheid gehad om te adviseren over de strafbaarstelling die aanvankelijk onderdeel uitmaakte van het wetsvoorstel ter versterking van de strafrechtelijke aanpak van terrorisme. Die adviezen zijn betrokken bij dit wetsvoorstel en hebben op verschillende onderdelen tot wijziging geleid. Het is niet gebruikelijk om de adviesorganen na verwerking van hun adviezen nogmaals om advies te vragen.

## **4. Strafbaarstelling, gebieden**

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe vaak de strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied in Australië is gebruikt. Op grond van secties 119.2 en 119.3 van de Australian Criminal Code Act 1995 is, kort gezegd, een persoon met de Australische nationaliteit of een Australische ingezetene strafbaar wanneer hij een door de Minister van Buitenlandse Zaken aangewezen gebied («declared area») betreedt of in dat aangewezen gebied verblijft, tenzij er één van de bij wet vastgelegde legitieme redenen voor betreding of verblijf van toepassing is. Een gebied kan worden aangewezen indien een terroristische organisatie zich schuldig maakt aan vijandige activiteiten («engaging in hostile activity») in dat gebied. Uit door mij opgevraagde cijfers bij het Ministerie van Justitie in Australië blijkt dat sinds de inwerkingtreding van sectie 119.2 op 1 december 2014 er in

Australië één persoon strafrechtelijk is vervolgd voor het betreden of verblijven in een aangewezen gebied. Deze strafrechtelijke vervolging loopt op dit moment nog. Op peildatum 1 december 2017 had de Australian Federal Police (AFP) zes arrestatiebevelen uitstaan voor personen die verdacht worden van overtreding van sectie 119.2. In februari 2018 is de strafbaarstelling geëvalueerd door een Parlement Joint Committee on Intelligence and Security. In de evaluatie (paragraaf 2.42) wordt geconcludeerd dat de strafbaarstelling nog steeds nodig is. Zie Parlement Joint Committee on Intelligence and Security (PJC), «Review of the «declared area» provisions», februari 2018. 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. Zie INSLM, «Sections 119.2 and 119.3 of the Criminal Code: Declared Areas», 3<sup>rd</sup> INSLM, report no. 2, September 2017. Ook Denemarken (sinds juli 2016)<sup>2</sup> en het Verenigd Koninkrijk (sinds februari 2019)<sup>3</sup> kennen een strafbaarstelling van verblijf in aangewezen gebied.

De aan het woord zijnde leden vroegen hoe de aanwijzing van een gebied bij AMvB in haar werk zal gaan en welke mogelijkheden er zijn om sneller tot een nieuwe gebiedsomschrijving te komen als de grenzen van het gebied wijzigen.

In paragraaf 2 van deze nota ben ik ingegaan op de aspecten waarnaar gekeken zal worden bij de aanwijzing van het gebied. De aanwijzing van een gebied zal worden voorbereid op het Ministerie van Justitie en Veiligheid, in afstemming met andere ministeries, in het bijzonder het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De AMvB waarin het gebied wordt aangewezen wordt vervolgens behandeld in de ministerraad en voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Na verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt de AMvB in het Staatsblad geplaatst en zal een publiekscampagne volgen om mensen voor te lichten. In de nota van wijziging waarvan deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat, is opgenomen dat de AMvB op dat moment ook aan de Tweede en Eerste Kamer wordt voorgelegd. Uw Kamer heeft vervolgens zes weken de gelegenheid om zich uit te laten over de aanwijzing van het gebied. Deze periode van zes weken biedt personen die aanwezig zijn in het gebied de gelegenheid hun gedrag daarop aan te passen, dat wil zeggen het gebied te verlaten of toestemming te vragen om in het gebied te kunnen blijven. Terecht vroegen deze leden aandacht voor de wens om soms sneller tot een nieuwe gebiedsomschrijving te komen. Dit punt, waarvoor ook door leden van andere fracties aandacht is gevraagd, is voor mij een aanleiding geweest om een nota van wijziging in te dienen. Het in die nota van wijziging voorgestelde vierde lid van artikel 134b Sr maakt het mogelijk in gevallen waarin sprake is van een spoedeisend belang, vooruitlopend op de AMvB, tijdelijk, een (gewijzigd) gebied aan te wijzen bij ministeriële regeling. Het gaat om een ministeriële regeling van de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Buitenlandse Zaken. Daarmee wordt verzekerd dat zowel de strafrechtelijke als de internationale aspecten worden betrokken bij de aanwijzing van het gebied. Binnen drie maanden nadat de ministeriële regeling in werking is getreden moet een AMvB in het Staatsblad zijn geplaatst, anders vervalt de aanwijzing van het gebied. Ook bij de tijdelijke aanwijzing van het gebied bij ministeriële regeling zal aan de beide Kamers zes weken de gelegenheid worden geboden om zich daarover uit te laten. Deze periode biedt ook gelegenheid om burgers over de aanwijzing van het gebied voor te lichten. Zo wordt voorzien in een met waarborgen omklede procedure, die het mogelijk maakt in spoedeisende gevallen snel te handelen.

<sup>2</sup> Zie Wet no. 642 van 8 juni 2016.

<sup>3</sup> Zie de Counter-Terrorism and Border Security Act 2019.

De leden van de CDA-fractie vroegen om nader in te gaan op de publieks-campagne om mensen voor te lichten over de aanwijzing van het gebied. Zoals hiervoor aan de orde kwam zal voordat een AMvB of ministeriële regeling in werking treedt, een periode van zes weken in acht worden genomen. In die periode zal een publiekscampagne (op internet) worden gestart. Ook via social media kan informatie worden verstrekt. Daarnaast zal in het reisadvies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aandacht worden besteed aan de aanwijzing van het gebied. Uiteraard zal er bij de vormgeving van de publiekscampagne voor worden gewaakt dat mensen daardoor niet juist aangetrokken worden om naar het gebied af te reizen.

De leden van de D66-fractie stelden enkele vragen over de aanwijzing van het gebied. Deze vragen beantwoord ik graag in onderlinge samenhang als volgt.

Deze leden wezen erop dat de grenzen van een gebied vaak fluïde zijn. De reden hiervan is dat terroristische organisaties die een bepaald gebied controleren in veel gevallen in een voortdurende strijd verkeren met het (staats)leger en andere strijdgroepen. Gevraagd naar hoe hiermee rekening wordt gehouden, merk ik op dat het niet mogelijk is om hiermee altijd rekening te houden bij de aanwijzing van het gebied in het kader van de voorgestelde strafbaarstelling. De eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid vergen immers dat de grenzen van het gebied duidelijk beschreven zijn. Een oplossing is de aanwijzing van het gebied vooral te richten op het kerngebied dat de organisatie als vaste uitvalsbasis gebruikt en dat het centrum vormt voor de voorbereiding van haar terroristische activiteiten. Zo is verzekerd dat het verblijf in dit gebied, waarvoor het sterkst geldt dat verblijf zonder betrokkenheid bij terroristische activiteiten niet mogelijk is, strafbaar is. Daarnaast kan de fluiditeit het nodig maken dat in voorkomende gevallen snel ingespeeld kan worden op nieuwe grenzen. Om dit mogelijk te maken heb ik, mede naar aanleiding van de vraag van deze leden, een nota van wijziging ingediend, die het mogelijk maakt om – vooruitlopend op een AMvB waarin de gewijzigde grenzen zijn opgenomen – tijdelijk een gebied bij ministeriële regeling aan te wijzen, wanneer daartoe een spoedeisend belang bestaat. De nota van wijziging voorziet erin dat de Tweede en Eerste Kamer zowel bij een AMvB als bij een eventuele ministeriële regeling worden betrokken. In beide gevallen hebben de beide Kamers een periode van zes weken om zich uit te laten over de aanwijzing van het gebied, voordat de AMvB of de ministeriële regeling in werking treedt.

Over de minimale en maximale periode van de aanwijzing van een gebied kan ik aangeven dat aanwijzing bij ministeriële regeling voor maximaal drie maanden mogelijk is. Binnen die termijn moeten deze grenzen middels een AMvB zijn «bekrachtigd», anders vervalt de aanwijzing. Voor aanwijzing van een gebied bij AMvB bestaat geen minimale of maximale termijn. Wanneer de aanwijzing van het gebied niet langer noodzakelijk is, kan de AMvB worden ingetrokken.

Deze leden vroegen hoe de grenzen van een gebied worden bepaald en of dit geïllustreerd kan worden aan de hand van de ontwikkeling van het gebied van ISIS.

In verband met de vereisten van kenbaarheid en voorzienbaarheid moet de AMvB waarin het gebied wordt aangewezen, een duidelijke omschrijving van dat gebied bevatten. 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. Zo wees Australië eerdere de Syrische provincie al-Raqqa (van december 2014 tot november 2017) en het district Mosul in de Ninewa provincie in Irak (vanaf maart 2015, in maart 2018 verlengd) aan als een «declared area». Ook Denemarken heeft bij de aanwijzing van gebieden gebruik gemaakt van verwijzingen naar districten en provincies. Zie artikel 1 (Kapitel 1) van het

Besluit over het verbod op toegang of verblijf in bepaalde conflictgebieden (Bekendtgørelse om forbud mod indrejse eller ophold i visse konfliktområder) (te raadplegen via <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=183978>). Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van aanwijzing van natuurlijk grenzen (bijvoorbeeld rivieren) of van geografische coördinaten.

De leden van de D66-fractie noemden verder enkele gebieden en vroegen of die gebieden kunnen worden aangemerkt als door een terroristische organisatie gecontroleerde gebieden. Voor de beslissing of een gebied moet worden aangewezen, is niet alleen van belang of dat gebied onder controle staat van een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied. Ook van belang is of de aanwijzing van dat gebied noodzakelijk is voor het doel dat met de strafbaarstelling wordt nagestreefd, te weten het voorkomen dat Nederlanders terroristische misdrijven plegen in het desbetreffende gebied of na terugkeer in Nederland of elders in Europa. Dat betekent dat een belangrijke rol bij die beslissing speelt of Nederlanders naar dat gebied afreizen of dat het risico bestaat dat zij dat zullen doen. Daar komt bij dat staten niet zomaar hun eigen regels van toepassing kunnen verklaren op het territoire van een andere staat. Dat levert een inbreuk op de soevereiniteit van die andere staat op en impliceert ook een oordeel over het gezag en het handelen van die staat. Om die reden is van belang dat ook internationale consensus bestaat over het aan te wijzen gebied en gevolgen voor internationale betrekkingen betrokken worden bij de beslissing tot aanwijzing van een gebied. Dit vraagt om een zorgvuldige besluitvorming. Bovendien zal naar de situatie in het gebied moeten worden gekeken op het moment dat een eventuele aanwijzing aan de orde is. Om die reden kan nu niet worden aangegeven welke gebieden (in de toekomst) worden aangewezen als gebied.

Mijn antwoord op de vraag van deze leden hoe ervoor gezorgd wordt dat de aanwijzing van het gebied bekend zal worden, luidt dat voordat een AMvB of ministeriële regeling waarin een gebied wordt aangewezen in werking treedt, een periode van zes weken in acht zal worden genomen. In die periode zal een publiekscampagne worden gestart en zal voorlichting worden gegeven via social media. Ook zal aan het aangegeven gebied aandacht worden besteed in het reisadvies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op dit moment is nog niet bekend hoeveel budget en fte hiermee gemoeid zal zijn.

Deze leden gaven aan te lezen dat voor de toepassing van de strafbaarstelling de aanwijzing van een specifiek gebied niet altijd noodzakelijk of wenselijk zal zijn. Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar de verhouding van deze opmerking tot het lex certa-beginsel, verhelder ik graag dat niet is bedoeld te zeggen dat gebieden niet specifiek aangegeven zouden moeten worden. Als het wenselijk is verblijf in een gebied strafbaar te stellen, dan zal een exacte – geografische – aanduiding van de gebieden moeten worden gegeven. Dat vloeit voort uit de vereisten van kenbaarheid en voorzienbaarheid van de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Wat met de door de leden van de D66-fractie aangehaalde zinsnede is bedoeld, is dat het feit dat een gebied door een terroristische organisatie wordt gecontroleerd, nog niet per definitie betekent dat het ook noodzakelijk en wenselijk is het verblijf in dat gebied strafbaar te stellen. De doelstelling van het wetsvoorstel is gericht op het voorkomen van betrokkenheid van Nederlanders bij terroristische misdrijven ter plaatse of elders, niet in de laatste plaats bij terugkeer in Nederland. De aanwijzing van een bepaald gebied zal dan ook slechts aan de orde zijn wanneer die aanwijzing voor dat doel noodzakelijk is.

Op de vraag van deze leden wanneer sprake is van een terroristische organisatie, antwoord ik dat daarvoor wordt gekeken of een organisatie voorkomt op nationale of internationale «terroristenlijsten», waaronder de VN- en EU-bevriezingslijsten. Dat sprake is van een terroristische organisatie, betekent overigens nog niet dat er ook sprake is van een door

een terroristische organisatie gecontroleerd gebied. Een beperkt aantal terroristische organisaties opereert in of vanuit een gebied waarover zij volledige controle uitoefenen. Van een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied is sprake wanneer de terroristische organisatie in de praktijk bepaalt wat er in dat gebied gebeurt. Het gaat dan meestal om een gebied waarin de nationale autoriteiten niet meer bij machte zijn om (staats)gezag uit te oefenen. Andere situaties zijn ook voorstelbaar, zoals die waarin een staat toelaat dat een terroristische organisatie vanaf zijn grondgebied opereert. Belangrijke aanwijzingen zijn voorts of verblijf in het gebied uitsluitend met instemming van de betrokken terroristische organisatie mogelijk is en of het voor het verkrijgen van die instemming nodig is om de doeleinden van de organisatie te steunen of aan de activiteiten van de organisatie deel te nemen.

De aan het woord zijnde leden vroegen verder of dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de extern volkenrechtelijke adviseur en/of de CAVV. In antwoord op deze vraag breng ik graag in herinnering dat in 2015, ter uitvoering van een toezegging gedaan naar aanleiding van de motie-Dijkhoff/Oskam, 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. 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. 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 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.

Ik kan de leden van de D66-fractie bevestigen dat het in Australië strafbaar is gesteld (voor Australiërs en Australische ingezetenen) om zonder legitieme reden een door de Minister van Buitenlandse Zaken aangewezen gebied («declared area») te betreden («enter») of aldaar te verblijven («remain») (zie secties 119.2 en 119.3 van de Australian Criminal Code Act 1995). Een gebied kan worden aangewezen indien een terroristische organisatie zich schuldig maakt aan vijandige activiteiten in dat gebied. Voor het antwoord op hun verdere vragen naar de strafbaarstelling in Australië verwijs ik deze leden naar mijn hiervoor gegeven antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie. Per 12 februari 2019 is ook in het Verenigd Koninkrijk een soortgelijke strafbaarstelling gericht op het verblijf in «declared areas» van kracht (zie sectie 58B van de Terrorism Act 2000, daaraan toegevoegd door de Counter-Terrorism and Border Security Act 2019). Ook in het Wetboek van Strafrecht van Denemarken is – sinds juli 2016 – een strafbaarstelling opgenomen van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied (zie §114j van het Deense Straffeloven). Strafbbaar is het verblijf in een door de Minister van Justitie, in afstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken, aangewezen gebied, zonder toestemming van de Minister van Justitie.

Deze leden verwijzen naar een passage in paragraaf 50 van het Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (A/71/384). In die



passage gaat de Speciaal Rapporteur in op de strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied in Australië en de strafbaarstelling van reizen naar een gebied waar training voor terrorisme wordt gegeven in Kenia. In het rapport wordt aandacht gevraagd voor het feit dat voor strafbaarheid op grond van die bepalingen voldoende is dat de verdachte in het gebied is verbleven zonder dat hij heeft kunnen aantonen dat hij onder een van de uitzonderingsgronden valt. Daarmee draaien de strafbaarstellingen volgens het rapport de bewijslast om: het is aan de verdachte om te bewijzen dat hij onder een van de uitzonderingen valt. Deze wetgevingstechniek kan daarom in strijd komen met het recht op een eerlijk proces, in het bijzonder de onschuld-presumptie, zo wordt geconcludeerd. Gevraagd naar een reactie hierop, antwoord ik dat met dit bezwaar in dit wetsvoorstel rekening is gehouden, doordat is gekozen voor een andere systematiek. In plaats van voor wettelijke uitzonderingsgronden is gekozen voor een systematiek waarbij vooraf toestemming kan worden gevraagd voor het verblijf. Personen die een gerechtvaardigd belang hebben om in het gebied te verblijven, kunnen toestemming vragen voor het verblijf in dat gebied. Zo kan vooraf zekerheid worden verkregen en hoeven personen bij terugkomst niet aan te tonen dat zij een gerechtvaardigd belang hadden om in het gebied te verblijven. Voor dezelfde systematiek is in Denemarken gekozen. Op grond van de daar geldende strafbaarstelling kunnen personen met toestemming van de Minister van Justitie verblijven in een aangewezen gebied waar een terroristische organisatie partij is bij een gewapend conflict. In deze mogelijkheid is voorzien om onder meer journalisten en hulpverleners in staat te stellen hun werk in het gebied te blijven doen. Zie §114j, vierde lid, van het Deense Wetboek van Strafrecht (Straffeloven) en blz. 27 van de toelichting bij die bepaling (te raadplegen via <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=180003>).

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke gebieden in aanmerking komen om aangewezen te worden als door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied. Zoals hiervoor in antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie aan de orde is gekomen, is voor de beslissing om een gebied aan te wijzen niet alleen relevant of dat gebied door een terroristische organisatie wordt gecontroleerd. Daarvoor is ook relevant of die aanwijzing noodzakelijk is om te voorkomen dat Nederlanders in het gebied of elders terroristische misdrijven plegen en dus of dat risico aanwezig is. Daarnaast zijn internationale aspecten, zoals het bestaan van internationale consensus over de situatie in het desbetreffende gebied, relevant. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging. Om die reden is het niet mogelijk deze vraag nu te beantwoorden. Uiteraard zal, wanneer een gebied wordt aangewezen, die beslissing in de nota van toelichting bij de AMvB onderbouwd worden.

Deze leden merkten op dat de grenzen van het gebied waarover een terroristische organisatie controle uitoefent vaak fluïde is. Zij vroegen waarom het aanwijzen van een kerngebied hiervoor de oplossing kan zijn. Het is, zo beantwoord ik deze vraag, niet mogelijk om volledig rekening te houden met de fluïditeit van het gebied. Eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid van de strafbaarheid vragen nu eenmaal om een heldere afbakening van het gebied. Door de aanwijzing van het gebied vooral te richten op het kerngebied dat de organisatie als vaste uitvalsbasis gebruikt en dat het centrum vormt voor de voorbereiding van terroristische daden, kan deze fluïditeit tot op zekere hoogte worden ondervangen. Daarmee wordt immers verzekerd dat personen die verblijven in dat gebied, waarvoor het sterkst geldt dat verblijf zonder deelname aan een terroristische activiteiten niet mogelijk is, strafbaar zijn. Ik verwijs ook naar de aanwijzing door Australië van de Syrische provincie al-Raqqa (van december 2014 tot november 2017) en het district Mosul in de Ninewa provincie in Irak (vanaf maart 2015, in maart 2018 verlengd) als

een «declared area». Specifiek deze gebieden werden aangewezen, omdat zij een centrale rol speelden als basis van waaruit IS geweld regisseerde, aanmoedigde en inspireerde. De al-Raqqa provincie stond volledig onder controle stond van de terroristische organisatie en de hoofdstad van de provincie (Raqqa) was ook de de facto hoofdstad van het zelfverklaarde Kalifaat. Mosul vervulde een belangrijke rol als centrale locatie voor buitenlandse extremisten – inclusief Australiërs – waar netwerken werden gevormd en trainingen werden gegeven en ontvangen. Zie de paragrafen 2.98 en 2.99 van de eerdergenoemde evaluatie van de Australische strafbaarstelling door de PJC.

Daarnaast heb ik mede in de vraag van deze leden aanleiding gezien om de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging in te dienen. Deze nota van wijziging maakt het mogelijk om tijdelijk – vooruitlopend op een AMvB – tijdelijk een gebied bij ministeriële regeling aan te wijzen. Zo kan in spoedeisende gevallen snel worden ingespeeld op gewijzigde grenzen. Het parlement zal bij deze «spoedprocedure» betrokken worden: voordat de ministeriële regeling in werking treedt, zal aan de Tweede en Eerste Kamer zes weken de gelegenheid worden geboden zich over de aanwijzing van een gebied uit te laten. De nota van wijziging voorziet er eveneens in dat de beide Kamers worden betrokken bij de aanwijzing bij AMvB.

De leden van de ChristenUnie-fractie onderschreven de noodzaak duidelijk kenbaar te maken dat een gebied wordt aangewezen als een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied. Zij vroegen hoe de informatievoorziening zal verlopen aan personen die al in het gebied verblijven op het moment dat het gebied wordt aangewezen. Voordat de ministeriële regeling of de AMvB waarin het gebied wordt aangewezen, in werking zal treden, wordt een periode van zes weken in acht genomen. Die periode geeft personen die in het gebied verblijven de gelegenheid om ofwel het gebied te verlaten ofwel om toestemming te vragen om hun verblijf in het gebied voort te zetten. In die periode zal een publiekscampagne op internet worden gestart en zal voorlichting worden gegeven via social media, zodat personen op de hoogte raken van de aanwijzing van het gebied. Ook in het reisadvies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal aandacht worden besteed aan de aanwijzing van het gebied. De leden van deze fractie vroegen in welke gevallen sprake is van niet vrijwillig verblijf in het gebied. Zij noemden daarbij in het bijzonder minderjarige kinderen. Ten aanzien van minderjarige kinderen wil ik vooropstellen dat geen strafrechtelijke aansprakelijkheid bestaat voor feiten die zijn begaan voor de leeftijd van twaalf jaar. Zeer jonge kinderen kunnen dus nimmer vervolgd worden voor dit feit. Ten aanzien van iets oudere kinderen die door hun ouders zijn meegenomen naar het gebied, geldt dat zij niet vrijwillig in het gebied verblijven. Zij zullen daarom in beginsel niet strafbaar zijn voor het verblijf in het gebied. Dat neemt niet weg dat, als zij ter plaatse desalniettemin opzettelijk aan terroristische activiteiten deelnemen, zij mogelijk wel vervolgd kunnen worden op grond van andere strafbaarstellingen. In overige gevallen zal het van de concrete omstandigheden afhangen of aannemelijk is geworden dat sprake is van onvrijwillig verblijf. Relevant daarvoor kunnen bijvoorbeeld zijn hetgeen de verdachte daarover verklaart, de omstandigheden waaronder hij is afgereisd, eventueel voorafgaand aan de reis verzamelde inlichtingen over de reis en de terroristische organisatie, het al dan niet voorhanden hebben van gegevensdragers met terroristisch gedach-  
tengoed en emailverkeer en berichten op social media tijdens het verblijf in het gebied.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de betrokkenheid van het parlement bij de AMvB waarin het gebied wordt aangewezen. Ook vroegen zij hoe moet worden omgegaan met wijzigende grenzen van het gebied.

Mede naar aanleiding van de vraag van deze leden stel ik de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging voor. Deze nota van wijziging komt enerzijds tegemoet aan de wens om snel een gebied te kunnen aanwijzen of de grenzen van dat gebied te wijzigen als sprake is van een spoedeisend belang, door de daarin opgenomen mogelijkheid een gebied tijdelijk bij ministeriële regeling aan te wijzen. Anderzijds komt deze nota van wijziging tegemoet aan de wens van deze leden om het parlement te betrekken bij de aanwijzing van het gebied. In de nota van wijziging is bepaald dat zowel bij een aanwijzing van het gebied bij AMvB als bij ministeriële regeling, de beide Kamers gedurende een periode van zes weken in de gelegenheid wordt gesteld zich daarover uit te laten. Overigens is het streven, zo merk ik naar aanleiding van de vragen van deze leden op, om het aantal wijzigingen van het gebied beperkt te houden. Dit kan door de aanwijzing te richten op het kerngebied van de terroristische organisatie. Mocht blijken dat het kerngebied zich uitbreidt of verplaatst, dan maakt deze nota van wijziging het mogelijk snel het nieuwe gebied aan te wijzen.

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. Die zijn te raadplegen via <https://www.nationalsecurity.gov.au/WhatAustraliaisdoing/Pages/Declared-area-Mosul-district-Ninewa-Province-Iraq.aspx> en <https://www.nationalsecurity.gov.au/whataustraliaisdoing/pages/declaredareaoffence.aspx#AlRaqqaProvince>. Een ander voorbeeld vormen artikel 1 (Kapitel 1) en bijlage 1 (Bilag 1) van het Deense Besluit over het verbod op toegang of verblijf in bepaalde conflictgebieden (Bekendtgørelse om forbud mod indrejse eller ophold i visse konfliktområder) (te raadplegen via <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=183978>). Ik kan de leden van de SGP-fractie dus bevestigen dat het in Australië strafbaar is gesteld om zonder legitieme reden een door de Minister van Buitenlandse Zaken aangewezen gebied («declared area») te betreden («enter») of aldaar te verblijven («remain») (zie secties 119.2 en 119.3 van de Australian Criminal Code Act 1995). Sinds juli 2016 kent ook Denemarken een strafbaarstelling van verblijf in aangewezen gebieden (Zie §114j, vierde lid, van het Deense Wetboek van Strafrecht («Straffeloven»)). Per 12 februari 2019 is in het Verenigd Koninkrijk een dergelijke strafbaarstelling eveneens van kracht (zie sectie 58B van de Terrorism Act 2000, daaraan toegevoegd door de Counter-Terrorism and Border Security Act 2019). Voor het antwoord op hun vraag naar de werking van de strafbaarstelling in Australië, verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een vraag hiernaar van de leden van de CDA-fractie.

Mede naar aanleiding van de vraag van deze leden naar waar wordt vastgelegd dat een termijn van zes weken in acht wordt genomen voordat de aanwijzing van een gebied in werking treedt, wordt dit met de nota van wijziging waarvan deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat, vastgelegd in het voorgestelde artikel 134b Sr, zowel ten aanzien van de AMvB als de ministeriële regeling.

## **5. Toestemming**

De leden van de VVD-fractie vroegen of het ook mogelijk is dat hulpverleners van erkende internationale humanitaire organisaties niet aan de geschetste voorwaarden voldoen. Zij vroegen of alle activiteiten van die hulpverleners zwaarder wegen of dat de afweging ook anders kan

uitvallen. Ik acht het van groot belang dat humanitaire hulp kan worden verleend en dat hulpverleners ter plaatse hun werk kunnen doen, in lijn met internationaalrechtelijke bepalingen en de humanitaire principes. Dit vormde een belangrijke reden om te voorzien in de mogelijkheid om bepaalde personen – onder wie hulpverleners – in staat te stellen toch in het gebied te verblijven, ondanks een verbod. De gekozen vorm is een toestemmingsprocedure voorafgaand aan het verblijf. Vanwege het belang dat ik hecht aan het humanitair imperatief en humanitaire principes, zal als uitgangspunt worden gehanteerd dat aan hulpverleners toestemming wordt verleend. Wanneer toestemming wordt verzocht door een hulpverlener van een erkende humanitaire organisatie die werkzaam is in het gebied, zal geen nadere belangenafweging plaatsvinden; de te verlenen hulpverlening ter plaatse is voldoende redengevend voor toestemming tot inreis en verblijf.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat ook een verzoek tot toestemming kan worden ingediend om bijvoorbeeld naaste familie te bezoeken. Zij vroegen hoe wordt voorkomen dat hiervan misbruik wordt gemaakt.

Vooropgesteld wordt dat bij een verzoek om toestemming waarbij als reden wordt opgegeven het bezoeken van familieleden, een belangenafweging zal plaatsvinden. Afgewogen zal worden of het belang van degene die het verzoek doet in dit concrete geval zwaarder weegt dan het belang om terroristische misdrijven te voorkomen en de nationale veiligheid te beschermen. Voor het recht op familieleden geldt dat de hechtheid van de band van belang is. Het gaat dan zowel om de aard van de relatie, bijvoorbeeld een ouder-kind relatie, als om de intensiteit van het contact in de praktijk. Vervolgens moet worden bezien hoe noodzakelijk het is dat de verzoeker in dat verband toestemming krijgt om te verblijven in het gebied. Kan met anderszins contact worden volstaan? Ook wordt meegewogen hoe urgent het is om het familielid in kwestie te bezoeken. Het is dus zeker niet zo dat eenieder die vraagt om toestemming om zijn familie te bezoeken in het gebied, die toestemming ook krijgt. Toestemming zal alleen aan de orde zijn in uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld bij een bezoek aan een ernstige zieke vader of moeder. Om misbruik te voorkomen zal bij de beoordeling van het verzoek ook worden bekeken of de informatie die de verzoeker ter onderbouwing van zijn verzoek aanlevert klopt en hoe groot het risico is dat de verzoeker betrokken zal worden bij terroristische activiteiten.

De leden van de D66-fractie gaven aan te hechten aan de uitzondering die voor beroepsgroepen zoals journalisten en hulpverleners wordt gemaakt. Zij vroegen, althans zo begrijp ik hun vraag, wat journalisten en hulpverleners moeten aantonen om toestemming te verkrijgen. Graag verhelder ik in reactie op deze vraag – en ik hoop daarmee deze leden op dit punt gerust te stellen – dat hulpverleners werkzaam voor erkende humanitaire organisaties en journalisten werkzaam voor bekende mediaorganisaties alsmede freelance journalisten die beroepsmatig publiceren, niet hoeven aan te tonen dat sprake is van een zwaarwegend belang.

Ten aanzien van deze personen wordt aangenomen dat zij een zwaarwegend belang hebben om in het gebied te verblijven, en dat dat belang in dit geval zwaarder weegt.

Vanwege het gevaar dat personen die zich begeven naar het gebied daar vervolgens ook tegen hun wil betrokken raken bij de strijd van de terroristische organisatie zal bij andere personen dan journalisten en hulpverleners terughoudend worden omgegaan met het geven van toestemming. Het verlenen van toestemming aan andere personen zal een uitzondering vormen, zoals ik hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie al aangaf. Voor toestemming is onvoldoende dat de verzoeker te goeder trouw is. Dat zorgt immers nog niet voor een

concreet, te beschermen belang om in het gebied te verblijven. Getoetst zal worden of een zwaarwegend belang aanwezig is. Het zal in beginsel moeten gaan om de aanwezigheid van een fundamenteel recht dat in een concreet geval – gelet op de specifieke omstandigheden – moet voorgaan op (zwaarder wegend is dan) het belang van het voorkomen van betrokkenheid bij terroristische misdrijven en de bescherming van de nationale veiligheid. Daarvoor zal gekeken worden naar de volgende omstandigheden:

- Hoe zwaarwegend zijn door de verzoeker naar voren gebrachte belangen: hoe zwaarwegend zijn zij voor het fundamentele recht?
- Wat is de noodzaak van verblijf in het gebied voor het effectueren van het fundamentele recht?
- Wat is de urgentie? Is uitstel van het reizen naar het gebied bijvoorbeeld mogelijk?

Deze leden vroegen voorts om in te gaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot het nemo tenetur beginsel. Zij wezen op de situatie waarin geen toestemming wordt verleend aan een bepaalde persoon en die persoon toch uitreist en daarvoor wordt vervolgd. Zij vroegen wat er met de in het kader van de toestemmingsprocedure verstrekte informatie wordt gedaan.

Het is mogelijk, zo beantwoord ik de vraag van deze leden, om de in het kader van de toestemmingsprocedure verstrekte informatie in een strafprocedure te gebruiken. Het nemo tenetur-beginsel staat daaraan in beginsel niet in de weg. Het nemo tenetur-beginsel maakt onderdeel uit van het recht op een eerlijk proces en houdt in dat niemand gehouden is aan zijn eigen veroordeling mee te werken. De ratio achter dit beginsel is onder meer verdachten te beschermen tegen ongeoorloofde dwang of onderdrukking bij het afleggen van verklaringen.<sup>4</sup> Bij de hier geschetste situatie is daarvan geen sprake, omdat in het kader van de toestemmingsprocedure niemand verplicht of gedwongen zal worden om gegevens te verstrekken. Het is aan het openbaar ministerie om te bepalen of de informatie ook betrokken zal worden bij het strafrechtelijk onderzoek. Niet in alle gevallen zal (al) die informatie relevant of nodig zijn. Het is vervolgens aan de rechter om te bepalen of de gegevens daadwerkelijk bijdragen aan het bewijs.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen hoe het feit dat journalisten en hulpverleners toestemming moeten vragen om in het gebied te verblijven zich verhoudt tot de rol en het belang van onafhankelijke en onpartijdige hulpverlening en nieuwsgaring. Deze leden stelden hierover verschillende vragen die ik graag in onderlinge samenhang als volgt beantwoord.

Ik wil graag vooropstellen dat ik veel waarde hecht aan het waarborgen van neutrale, onafhankelijke en onpartijdige hulpverlening, het humanitair imperatief, evenals aan de vrije nieuwsgaring en journalistieke onafhankelijkheid. Dit is een van de belangrijkste redenen geweest om te voorzien in de mogelijkheid om personen toestemming te kunnen verlenen om, ondanks het verbod, in het gebied te kunnen verblijven. Daarmee is de facto voorzien in een uitzondering op het verbod voor deze beroepsgroepen. Er is gekozen voor deze systematiek – en niet voor een categorale wettelijke uitzondering – omdat «hulpverlener» en «journalist» geen beschermde of anderszins helder afgebakende beroepen zijn. Dit betekent dat rechtsonzekerheid ontstaat omdat personen die afreizen naar een gebied pas achteraf met zekerheid kunnen weten of zij wel of niet strafbaar hebben gehandeld. Door de toestemming hebben personen deze zekerheid vooraf en hoeven zij bij terugkomst niet aan te tonen dat zij een gerechtvaardigd belang hadden om in het gebied te verblijven.

<sup>4</sup> EHRM [GC] *Saunders t. Verenigd Koninkrijk*, 19187/91 (17 december 1996) par. 68.

Ook ik vind, zoals gezegd, de neutraliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van journalisten en hulpverleners van groot belang. De toestemmingsprocedure wordt daarom zo ingericht dat aan die belangen op geen enkele wijze 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 publiceren. Zoals hiervoor in antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie al aan de orde kwam, wordt er bij journalisten werkzaam voor bekende mediaorganisaties alsmede freelance journalisten die beroepsmatig publiceren van uitgegaan 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 hen of hun werkgever mogelijk bij de aanwijzing van een gebied meteen toestemming te vragen om een jaar lang in het gebied te kunnen verblijven. Zij kunnen dan gedurende dat jaar in- en uitreizen wanneer zij willen. Zo kan worden voorkomen dat de overheid zich op enigerlei wijze met voorgenomen reizen of concrete activiteiten van journalisten in de aangewezen gebieden zou kunnen bemoeien, hetgeen ook geenszins met de strafbaarstelling wordt beoogd. Hetzelfde geldt voor hulpverleners van erkende humanitaire organisaties die werkzaam zijn in het gebied. Ook zij hoeven niet aan te tonen dat sprake is van een zwaarwegend belang; aangenomen wordt dat dat belang aanwezig is. En ook voor hen geldt dat zijzelf, of de erkende humanitaire organisatie waarvoor zij werken, direct bij de aanwijzing van het gebied toestemming kunnen vragen voor een jaar. Daarbij merk ik nog op, dat de organisatie zelf uiteraard geen toestemming overeenkomstig de hier voorgestelde procedure nodig heeft om in het gebied actief te zijn. Het toestemmingsvereiste is slechts van toepassing op Nederlanders en Nederlandse ingezetenen die werkzaam zijn voor de organisatie. In Denemarken is gekozen voor een soortgelijke systematiek, waarbij de Minister van Justitie toestemming kan verlenen aan Denen of Deense ingezetenen om in een aangewezen gebied te verblijven. De Minister kan ook toestemming geven aan personen of groepen personen die verbonden zijn aan een bepaalde organisatie. Zie §114j, vierde lid, van het Deense Wetboek van Strafrecht («Straffeloven») («En tilladelse kan omfatte en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation m.v.»). Verder geldt in Denemarken dat toestemming kan worden gegeven voor een bepaalde periode, waarin een persoon meerdere keren het gebied in- en uit- kan reizen. Zie blz. 27 van de toelichting bij voornoemde bepaling (te raadplegen via: <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=180003>). Op deze wijze worden ook in Denemarken personen werkzaam voor humanitaire organisaties en journalisten in de gelegenheid gesteld in een aangewezen gebied te verblijven om hun werk te verrichten. In antwoord op de vraag naar eventuele praktische belemmeringen merk ik op dat eventuele verzoeken uiteraard zo snel mogelijk worden behandeld teneinde een effectieve humanitaire respons en journalistieke verslaggeving van de situatie ter plaatse niet in de weg te staan. In aanvulling op de hiervoor beschreven mogelijkheid voor organisaties om in één keer een aanvraag te doen voor de voor hen werkzame personen voor een heel jaar, zal voor journalisten en hulpverleners dan ook de mogelijkheid bestaan om een spoedaanvraag te doen, waardoor het vertrek naar aangewezen gebieden geen vertraging hoeft op te lopen. Ik merk daarbij op dat naar verwachting slechts een gering aantal personen een verzoek om toestemming zal doen. Weinig personen – buiten journalisten en hulpverleners – zullen een zwaarwegend belang hebben om in een aangewezen gebied te verblijven. In de praktijk zal bovendien een deel van die personen het te gevaarlijk vinden om naar het aangewezen gebied te reizen vanwege de conflictsituatie die er heerst en de

gewapende strijd die er woedt. Ook dat maakt dat ik verwacht dat de toestemmingsprocedure geen praktische belemmeringen zal opwerpen. Deze leden vroegen nog of de mogelijkheid bestaat dat de gegeven toestemming wordt ingetrokken en de berichtgeving van de journalist wordt gemonitord om, bijvoorbeeld als blijkt dat de berichtgeving vooral terroristische propaganda bevat, de toestemming in te trekken. Beide vragen beantwoord ik ontkennend. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, heeft de voorgestelde strafbaarstelling geenszins tot doel inzicht te verkrijgen in hetgeen journalisten willen onderzoeken of waarover zij publiceren. Informatie hierover wordt dus niet bij de toestemmingsprocedure gevraagd. Van het achteraf intrekken van een gegeven toestemming zal in het geheel geen sprake zijn. Dit zorgt voor onduidelijke situaties en rechtsonzekerheid. Iemand die met toestemming (voor een bepaalde periode) naar het gebied is vertrokken, moet erop kunnen vertrouwen dat hij daarmee niet strafbaar is voor zijn verblijf. Dat neemt overigens niet weg dat het verspreiden van terroristische propaganda op grond van andere strafbaarstellingen – in het bijzonder haatzaaien en aanzetten tot geweld (artikel 137d Sr) en opruiing (artikel 131 Sr) – strafbaar kan zijn.

Deze leden vroegen hoe wordt omgegaan met personen die met legitieme doeleinden, maar zonder toestemming, verblijven in een aangewezen gebied. In reactie op deze vraag stel ik voorop dat een belangrijke reden voor de strafbaarstelling van het verblijf is dat het verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied vaak niet mogelijk is zonder – desnoods gedwongen – aanname van het gedachtengoed en participatie in de strijd. Om die reden wordt toestemming slechts bij bijzonder zwaarwegende belangen gegeven. Om diezelfde reden is het van belang dat het toestemmingsvereiste wordt gehandhaafd en nageleefd en dat wordt opgetreden tegen personen die zonder toestemming in het gebied verblijven. Voor personen die zwaarwegende, legitieme redenen hebben om in het gebied te verblijven, voorziet de toestemmingsprocedure in een mogelijkheid om, ondanks het verbod, in het gebied te verblijven. Ook de door deze leden genoemde onafhankelijke onderzoekers naar schendingen van mensenrechten en naleving van het oorlogsrecht kunnen van deze procedure gebruikmaken.

In reactie op de opmerking van deze leden naar de materiële wederrechtelijkheid verduidelijk ik graag dat de overtreding in dit geval is gelegen in het verblijven in het gebied zonder toestemming. Niet het enkele verblijf is strafbaar, maar ook het overtreden van het toestemmingsvereiste.

Daarmee is voldaan aan het wederrechtelijkheidsbeginsel. Verwezen wordt naar het hiervoor al aangehaalde onderzoek van Van Kempen en Fedorova, blz. 176.

Er geldt geen maximale termijn voor de aanwijzing van een gebied bij AMvB. Wanneer de aanwijzing van een gebied niet langer noodzakelijk is, kan de AMvB waarin dat gebied is aangewezen worden ingetrokken. Gevraagd naar een rechterlijke toets waarin een afweging wordt gemaakt tussen de uitreisbeperking enerzijds en het zwaarwegende belang van de betrokkene om naar het gebied af te reizen anderzijds, merk ik op dat daarin is voorzien. In gevallen waarin toestemming om in het gebied te verblijven wordt geweigerd, kan de verzoeker bezwaar indienen en vervolgens beroep instellen bij de bestuursrechter. Die kan vervolgens de beslissing om het verzoek tot toestemming af te wijzen toetsen en daarbij het zwaarwegende belang dat de betrokken heeft bij het uitreizen naar het gebied betrekken.

De leden van de SP-fractie vroegen of het toestemmingsvereiste voor journalisten leidt tot een «chilling effect». Naar mijn overtuiging beoogt het toestemmingsvereiste juist een dergelijk effect te voorkomen. Het toestemmingsvereiste biedt personen vooraf de zekerheid dat zij niet strafbaar zijn indien zij in het gebied verblijven. Dit voorkomt dat zij zich

geremd voelen om af te reizen uit vrees dat zij mogelijk strafbaar zijn als zij dat doen.

Ik kan deze leden bevestigen dat het op grond van de redactie van het voorgestelde artikel 134b Sr niet is uitgesloten dat achteraf toestemming wordt gegeven, in die zin dat de toestemming pas wordt verkregen als iemand zich al naar het gebied heeft begeven. Het zal hierbij evenwel om uitzonderingsgevallen gaan, waarin sprake is van een bijzondere situatie waardoor toestemming niet vooraf kon worden verkregen. Naar de aard der zaak zal de toestemming immers in principe vooraf dienen te worden gevraagd: dat garandeert de betrokkene dat hij bij terugkomst in Nederland niet het risico loopt te worden aangehouden op verdenking van het plegen van een strafbaar feit.

Deze leden begrepen dat voor journalisten als categorie geen uitzondering is opgenomen, omdat geen sprake is van een beschermde functie. Zij vroegen of is gedacht over een categorale uitzondering voor personen in dienst van een erkende hulporganisaties. Deze mogelijkheid is inderdaad onderzocht, maar ook voor hulpverleners en hulpverleningsorganisaties geldt dat geen sprake is van een beschermd beroep of een anderszins helder afgebakende groep. Dat neemt niet weg dat ik met deze leden van mening ben dat het van belang is dat hulpverleners kunnen afreizen naar het gebied om hulp te verlenen. Om die reden kan ook aan hen toestemming worden verleend om in het gebied te verblijven.

Deze leden vroegen naar het afwegingskader dat wordt gehanteerd om wel of geen toestemming te verlenen. Voor journalisten werkzaam voor bekende mediaorganisaties en freelance journalisten die beroepsmatig publiceren en voor hulpverleners werkzaam voor een erkende hulpverleningsorganisatie geldt dat geen nadere belangenafweging plaatsvindt. Er wordt aangenomen dat sprake is van een zwaarwegend belang en dat dit belang zwaarder weegt dan het belang om personen uit het gebied te weren. Om die reden zal voor hen als uitgangspunt gelden dat toestemming wordt verleend. Voor andere personen geldt dat zal worden getoetst of die persoon een zwaarwegend belang heeft bij het verblijf in het aangewezen gebied en of dat belang in het concrete geval zwaarder weegt dan het belang gemoeid met het voorkomen van terroristische misdrijven en bescherming van de nationale veiligheid. Daarnaast zal worden getoetst of de informatie die ter onderbouwing van het verzoek wordt aangeleverd juist is en of er een risico bestaat dat de verzoeker zich toch schuldig zal maken aan terrorisme.

Ik kan deze leden bevestigen dat tegen een afwijzende beslissing op het verzoek tot toestemming bezwaar kan worden ingediend. Tegen de beslissing op het bezwaar staat beroep open bij de bestuursrechter. De beslissing op het verzoek geldt immers als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waardoor die wet van toepassing is.

Voor het antwoord op hun vraag naar de verhouding van de toestemmingsprocedure tot de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van hulpverleningsorganisaties verwijs ik de leden van de PvdA-fractie graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. In aanvulling daarop benadruk ik graag nogmaals dat het doel van dit wetsvoorstel geenszins is om invloed uit te oefenen op de berichtgeving van journalisten of hen te verhinderen hun journalistieke werk te doen. Om die reden is voorzien in een toestemmingsprocedure, die tot doel heeft bepaalde (groepen van) personen, zoals journalisten, juist in staat te stellen om, ondanks het verbod, toch in het gebied te verblijven. Zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag al aan de orde kwam, zal journalisten werkzaam voor bekende mediaorganisaties en freelance journalisten die beroepsmatig publiceren om die reden als uitgangspunt toestemming worden gegeven en zal daarbij geen nadere belangenafweging plaatsvinden. Aan journalisten zal niet worden gevraagd om inzicht te geven in hetgeen waarover zij willen



publiceren. De toestemming is dan ook niet afhankelijk van het al dan niet kritisch berichtgeven over het beleid van de regering (inzake terrorismebestrijding). Van beïnvloeding van de berichtgeving of het onthouden van toestemming omdat journalisten kritiek uitoefenen op de regering is dan ook geen sprake. Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat tegen een eventuele beslissing om geen toestemming te verlenen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaan.

Uiteraard mag de toestemmingsprocedure er niet aan in de weg staan dat tijdig noodhulp wordt gegeven. Hiermee zal bij de uitwerking van de toestemmingsprocedure rekening worden gehouden. Allereerst zal de mogelijkheid worden geboden dat personen werkzaam voor een erkende hulpverleningsorganisatie direct bij de aanwijzing van het gebied in een keer toestemming te kunnen vragen voor een volledig jaar. De hulpverleningsorganisatie zou dit verzoek in een keer voor alle voor hen werkzame Nederlandse hulpverleners kunnen doen. Dit stelt de hulpverleners in staat dat jaar het gebied in en uit te reizen wanneer dat nodig is. Na afloop van het jaar kan een nieuw verzoek worden gedaan. Daarnaast zal in de nog in te richten toestemmingsprocedure ook de mogelijkheid van een spoedaanvraag worden opgenomen waardoor het vertrek naar aangewezen gebieden geen vertraging oploopt in gevallen waarin nog geen toestemming was gevraagd. Ik kan deze leden bevestigen dat het op grond van het voorgestelde artikel 134b Sr niet is uitgesloten dat in uitzonderingsgevallen om spoedeisende redenen achteraf toestemming wordt verleend, in die zin dat de toestemming pas wordt verkregen als iemand zich al naar het gebied heeft begeven. Naar de aard der zaak zal de toestemming evenwel in principe vooraf dienen te worden gevraagd: dat garandeert de betrokkene immers dat hij bij terugkomst in Nederland niet het risico loopt te worden aangehouden op verdenking van het plegen van een strafbaar feit.

Op de redenen waarom niet is gekozen voor het opnemen van een strafuitsluitingsgrond voor hulpverleners en journalisten ben ik hiervoor, in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, reeds ingegaan. Bij strafbaarstellingen moet vooraf kenbaar en voorzienbaar zijn of iemand wel of niet strafbaar is. Wanneer op een strafbaarstelling een uitzondering wordt gemaakt, moet die dus scherp omlind zijn. Een categorische uitzondering voor beroepen als «journalist» of «hulpverlener» is daarom niet werkbaar; «journalist» of «hulpverlener» is immers geen beschermd of anderszins helder afgebakend beroep. Dat leidt ertoe dat personen die afreizen naar een gebied pas achteraf met zekerheid weten of zij wel of niet strafbaar zijn. Via de toestemmingsprocedure kan deze zekerheid wel vooraf worden geboden. Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie reeds is opgemerkt, is in Denemarken gekozen voor een soortgelijke systematiek waarbij hulpverleners en journalisten via een toestemmingsprocedure in de gelegenheid worden gesteld in het gebied te verblijven.

De leden van de ChristenUnie-fractie deelden het belang van een zorgvuldige en snelle en eenvoudige procedure voor het verkrijgen van toestemming. Ook onderschreven zij het belang van de vrije nieuwsgaring en hulpverlening. Zij vroegen wat de gevolgen van dit wetsvoorstel kunnen zijn voor de veiligheid van hulpverleners en journalisten ter plaatse als zij daar met toestemming van de Nederlandse overheid zijn. Zoals in deze paragraaf in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks- en de PvdA-fractie reeds aan de orde kwam, geldt voor hulpverleners en journalisten het uitgangspunt dat toestemming wordt gegeven. Er vindt geen nadere belangenafweging plaats en er is geen sprake van bemoeienis vanuit de overheid met concrete activiteiten van hulpverleners en journalisten in het gebied, noch met de inhoud van hun werk. Dit wordt nog versterkt doordat in een keer een verzoek voor een jaar kan worden gedaan, zodat hulpverleners en journalisten dat jaar het

gebied in en uit kunnen reizen wanneer zij willen. Op dit punt zie ik ook niet het verschil met de situatie waarin bijvoorbeeld een visum wordt verleend aan een journalist of hulpverlener of hem anderszins toestemming wordt gegeven om een bepaalde plaats of een bepaald gebied te betreden.

De leden vroegen naar de behandeltijd van verzoeken. Op dit moment wordt de procedure voor het verlenen van toestemming nog vormgegeven. Daarom is het niet mogelijk op dit moment uitspraken te doen over verwachte behandeltijden van verzoeken. De mogelijkheid om verzoeken via internet te doen, zorgt voor een laagdrempelige procedure. Naar verwachting zal slechts een gering aantal personen een verzoek om toestemming doen; weinig personen – behalve journalisten en hulpverleners – zullen een zwaarwegend belang hebben om in een aangewezen gebied te verblijven. In de praktijk zal bovendien een deel van die personen het te gevaarlijk vinden om naar het aangewezen gebied te reizen, vanwege de conflictsituatie die er heerst en de gewapende strijd die er woedt. Om die reden verwacht ik een beperkt aantal verzoeken, die spoedig kunnen worden behandeld. Verder zal voor personen werkzaam voor een erkende hulpverleningsorganisatie, evenals voor journalisten werkzaam voor bekende mediaorganisaties en freelance journalisten die beroepsmatig publiceren de mogelijkheid openstaan om meteen bij de aanwijzing van het gebied toestemming te vragen voor een heel jaar. Zij kunnen dan het hele jaar dat gebied in en uitreizen wanneer dat nodig is. Na een jaar kan de toestemming worden verlengd. Ook kunnen mediaorganisaties en hulpverleningsorganisaties in een keer een verzoek doen ten behoeve van alle voor hen werkzame Nederlandse journalisten respectievelijk hulpverleners. Zo kan worden voorkomen dat in een crisissituatie eerst nog toestemming moet worden gevraagd. Voor situaties waarin van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt, zal voor journalisten en hulpverleners, zo kan ik deze leden bevestigen, de mogelijkheid bestaan om een spoedaanvraag te doen, waardoor het vertrek naar aangewezen gebieden geen vertraging hoeft op te lopen.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de wettelijke grondslag om de toestemmingsprocedure uit te werken. In reactie op deze vraag verduidelijk ik graag dat de toestemmingsprocedure in beleidsregels wordt vormgegeven. Die procedure zal dus niet van nadere regeling worden voorzien in een AMvB.

In reactie op de vraag van deze leden of door het toestemmingsvereiste niet een drempel voor hulpverleningsorganisaties wordt opgeworpen, merk ik op dat de toestemmingsprocedure juist tot doel heeft om hulpverleners, ondanks het verbod, toch in de gelegenheid te stellen in het gebied te verblijven om daar hulp te verlenen. Met deze leden ben ik van mening dat de toestemming, zeker in noodsituaties ook snel gegeven moet worden. Voor de wijze waarop hierin bij de vormgeving van de procedure wordt voorzien, verwijs ik deze leden naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie.

Gevraagd naar de criteria die gelden voor journalisten en hulpverleners, merk ik op dat bij deze beroepsgroepen geen sprake is van een belangenafweging. Het zwaarwegende belang bij het gebied zal worden aangenomen. Voor deze beroepsgroepen geldt dan ook als uitgangspunt dat toestemming wordt verleend. Voor een nadere toelichting verwijs ik deze leden naar mijn hiervoor gegeven antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie.

## 6. Verenigbaarheid met fundamentele rechten

De leden van de D66-fractie wezen erop dat dit wetsvoorstel een inbreuk kan maken op enkele fundamentele rechten, zoals het recht op familieleven (artikel 8 EVRM), het recht op vrijheid van godsdienst (artikel 9 EVRM) en het recht op eigendom (artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM) en het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM). Zij vroegen te onderbouwen op welke wijze wordt gerechtvaardigd dat inbreuk wordt gemaakt op deze fundamentele rechten.

Inderdaad kan de voorgestelde strafbaarstelling een beperking van deze rechten tot gevolg hebben. Gedacht kan worden aan de situatie waarin een persoon familieleden wil bezoeken die in het gebied verblijven (recht op gezinsleven; artikel 8 EVRM) of naar een heiligdom wil reizen dat in het gebied ligt (recht op vrijheid van godsdienst; artikel 9 EVRM).

Deze rechten zijn evenwel niet absoluut. Beperkingen zijn toegestaan indien deze bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Aan het eerste vereiste, het vereiste van een wettelijke grondslag, wordt met het voorgestelde artikel 134b Sr voldaan. Doordat de gebieden bij AMvB – of bij een spoedeisend belang tijdelijk bij ministeriële regeling – worden aangegeven, kan ook aan de uit dit vereiste voortvloeiende vereisten van kenbaarheid en voorzienbaarheid worden voldaan.

Ook aan het tweede vereiste, het vereiste van een legitiem doel, is voldaan. Het doel van de strafbaarstelling is het voorkomen van betrokkenheid van Nederlanders of Nederlandse ingezetenen bij terroristische misdrijven ter plaatse of elders. Dit valt onder meerdere legitieme doelen die worden genoemd in de artikelen 8 en 9 EVRM, namelijk het belang van de nationale en de openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ook valt de strafbaarstelling onder het in artikel 8 EVRM genoemde legitieme doel om strafbare feiten te voorkomen en het in artikel 9 EVRM genoemde doel van de bescherming van de openbare orde.

Het derde vereiste, het vereiste van noodzakelijkheid, valt uiteen in de eisen van een dringende maatschappelijke behoefte en proportionaliteit. Ook hieraan wordt voldaan.

Met betrekking tot de dringende maatschappelijke behoefte kan worden gewezen op het grote belang om te voorkomen dat Nederlanders of Nederlandse ingezetenen betrokken raken bij terroristische activiteiten in het desbetreffende gebied of bij terugkeer in Nederland. Zoals in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag al aan de orde kwam, biedt de voorgestelde strafbaarstelling een belangrijke aanvulling op het bestaande instrumentarium in gevallen waarin nog onvoldoende informatie aanwezig is voor een succesvolle vervolging op grond van andere strafbaarstellingen. De meerwaarde van de voorgestelde strafbaarstelling ten opzichte van andere (strafrechtelijke en bestuursrechtelijke) instrumenten is verder dat ook kan worden opgetreden ten aanzien van personen wier terroristische motieven (op voorhand) niet bekend zijn. Ten aanzien van de proportionaliteit wordt het volgende opgemerkt. In de eerste plaats is voorzien in een beperking van de gebieden waarvoor de strafbaarstelling geldt. De voorgestelde strafbaarstelling geldt niet voor alle door een terroristische organisatie gecontroleerde gebieden, maar is slechts van toepassing ten aanzien van de bij AMvB aangewezen gebieden. Bij de aanwijzing van een gebied zal de noodzakelijkheid daarvan moeten worden afgewogen en (in de nota van toelichting bij de AMvB) worden onderbouwd. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de vraag of de aanwijzing van het specifieke gebied voorziet in een dringende behoefte, de vraag of de aanwijzing een geschikt middel is om ten aanzien van dit specifieke gebied in die behoefte te voorzien. Voorts zal de aanwijzing worden getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en de subsidiariteit. Nu het doel van de strafbaarstelling is te voorkomen

dat Nederlanders betrokken worden bij terroristische misdrijven, zullen alleen gebieden worden aangewezen ten aanzien waarvan het risico bestaat dat Nederlanders naar deze gebieden zullen afreizen om deel te nemen aan de gewapende strijd.

In tweede plaats is voorzien in de mogelijkheid van het geven van toestemming om naar het gebied af te reizen. In het kader van deze 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 bescherming van de nationale veiligheid. Hiermee kan worden voldaan aan de eis van een geïndividualiseerde toetsing (vgl. Van Kempen en Fedorova, blz. 112–113). In de situatie waarin een persoon een woning of onderneming in het gebied bezit, kan een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendom (artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM) aan de orde zijn. Ook ten aanzien van het recht op eigendom zijn beperkingen toegestaan, mits die bij wet zijn voorzien, een legitieme doelstelling van algemeen belang nastreven en indien sprake is van een redelijk evenwicht tussen het algemene gemeenschapsbelang enerzijds en het individuele belang dat is gelegen in het ongestoorde genot van het eigendom anderzijds. Het EHRM laat hierbij een ruime margin of appreciation aan de nationale wetgever. Met dit wetsvoorstel is voorzien in een wettelijke basis. Aan het vereiste van het dienen van een algemeen belang is eveneens voldaan. De strafbaarstelling heeft immers tot doel het voorkomen van betrokkenheid van Nederlanders of Nederlandse ingezetenen bij terroristische misdrijven ter plaatse of elders. De achtergrond van de strafbaarstelling vormt zowel de bescherming van de nationale als de internationale veiligheid. Ook is sprake van een redelijk evenwicht tussen de verschillende belangen. Hierbij is van belang dat het gaat om een tijdelijke maatregel die niet langer duurt dan strikt noodzakelijk. Bovendien biedt de toestemmingsprocedure een procedurele waarborg, waarop ik hierboven al inging. Korthedshalve verwijs ik daarnaar.

Deze leden vroegen ook aandacht voor het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM). Dat recht kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer een advocaat zijn cliënt in het gebied wil bezoeken of een situatie ter plaatse wil aanschouwen in verband met de verdediging in een strafzaak. Ook hiervoor kan toestemming worden verleend. Daarbij zal worden betrokken in hoeverre verblijf in het gebied noodzakelijk is voor het effectueren van het recht op een eerlijk proces en de urgentie van dat verblijf.

## **7. Financiële consequenties**

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de identiteit van degene die om toestemming verzoekt kan worden geverifieerd, nu de procedure ook de mogelijkheid biedt om een verzoek via internet in te dienen.

Zoals ik hiervoor in deze nota reeds heb opgemerkt, wordt op dit moment gewerkt aan de uitwerking van de toestemmingsprocedure, reden waarom ik nu nog geen precieze uitspraken kan doen over de wijze waarop de identiteit van verzoekers zal worden geverifieerd. Uiteraard zal bij de vormgeving en inrichting van de procedure zorgvuldig worden gekeken naar de mogelijkheden om te voorzien in een adequate verificatie van de identiteit van de aanvrager opdat misbruik van identiteitsgegevens wordt voorkomen. Daarvoor kan worden gedacht aan het gebruik van DigiD.

## **8. Overig**

De leden van de CDA-fractie vroegen welke stappen worden ondernomen om jihadisten te vervolgen voor genocide. In reactie op deze vraag moet voorop worden gesteld dat het aan het openbaar ministerie is om te

beslissen of, en zo ja, voor welke feiten een verdachte wordt vervolgd. Als er aanwijzingen zijn dat jihadisten zich schuldig hebben gemaakt aan (medeplichtigheid aan) genocide en Nederland heeft rechtsmacht, kan het openbaar ministerie, indien het daartoe aanleiding ziet, vervolging instellen op grond van de Wet internationale misdrijven. Daarbij wordt aangetekend dat het vervolgen van verdachten voor het plegen van genocide complex is vanwege de hoge bewijslast en omdat de bewijs-garing in een conflictgebied zoals Syrië bijzonder lastig kan zijn. Inmiddels wordt een eerste Syriëganger strafrechtelijk vervolgd voor een oorlogs-misdrijf.

De leden van de GroenLinks-fractie merkten terecht op dat met de strafbaarstelling een inbreuk wordt gemaakt op de soevereiniteit van andere staten, te weten de soevereiniteit van de staat om wiens grond-gebied het gaat om zelf de normen op zijn grondgebied te bepalen. Aangenomen wordt dat staten niet zomaar hun eigen regels van toepassing kunnen verklaren op het territorium van een andere staat. Als uitzondering op deze regel geldt dat staten hun eigen onderdanen of ingezetenen aan hun regelgeving mogen onderwerpen, ook wat betreft gedragingen in het buitenland, omdat de staat een zekere verantwoorde-lijkheid voor zijn eigen onderdanen en ingezetenen draagt. In het geval van dit wetsvoorstel betreft die verantwoordelijkheid het voorkomen dat Nederlanders in het buitenland terroristische misdrijven plegen. Een andere belangrijke uitzondering op de regel dat staten hun recht niet van toepassing behoren te verklaren op het territorium van een andere staat is de bescherming van de eigen staat. Ook dat is hier aan de orde. De strafbaar-stelling dient mede ter voorkoming van terroristische misdrijven in Nederland. Tegen deze achtergrond zijn zowel de strafbaarstelling als de rechtsmacht beperkt tot Nederlanders en Nederlandse ingezetenen, ten aanzien van zijn eigen onderdanen heeft de Nederlandse overheid immers een bijzondere verantwoordelijkheid en het zijn de uit een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied terugkerende Neder-landers en Nederlandse ingezetene die het grootste gevaar vormen voor de Nederlandse samenleving.

Er is, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, geen advies gevraagd van de volkenrechtelijke adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, omdat in het eerder genoemde onderzoek van Van Kempen en Federova, uitgebreid is ingegaan op de verhouding tussen een strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied en het beginsel van staatssoevereiniteit.

## **9. Artikelsgewijs**

### **Artikel I, onderdeel B**

#### **Artikel 134b**

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen wat wordt verstaan onder een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied. Zij vroegen om een helder kader daarvoor. Bij de beoordeling of sprake is van een onder controle staand gebied wordt naar de volgende omstandig-heden gekeken.

- Is sprake van een terroristische organisatie?
- Bepaalt de terroristische organisatie in de praktijk wat er in het gebied gebeurt?
- Zijn de nationale autoriteiten niet meer bij machte om staatsgezag uit te oefenen? Of laat de staat toe dat een terroristische organisatie vanaf zijn grondgebied opereert?
- Is verblijf in het gebied zonder instemming van de betrokken terrori-stische organisatie niet mogelijk?

- Is het voor het verkrijgen van instemming nodig de doeleinden van de organisatie te steunen of aan de activiteiten van de organisatie deel te nemen?

Als op grond van deze omstandigheden wordt geoordeeld dat sprake is van een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied, zal nog moeten worden afgewogen of dat gebied ook zal worden aangewezen. Immers, niet ten aanzien van alle gebieden die worden gecontroleerd door een terroristische organisatie zal ook een dringend belang aanwezig zijn om verblijf in dat gebied strafbaar te stellen. Bij de afweging om een gebied aan te wijzen, spelen daarom eveneens de volgende aspecten een rol:

- Is de aanwijzing noodzakelijk voor het doel van dit wetsvoorstel?
  - Bestaat het risico dat Nederlanders afreizen naar het gebied of gebeurt dit al?
- Bestaat steun voor de aanwijzing in het internationale recht?
  - Wordt de organisatie in internationaal verband als een terroristische organisatie aangemerkt?
  - Zijn er sanctieverplichtingen van kracht ten aanzien van de organisatie of het aan te wijzen gebied?
  - Bestaat internationale consensus over de situatie in het gebied?

Ik merk daarbij op dat bij de beslissing of een bepaald gebied wordt aangewezen altijd een afweging vergt in het concrete geval, waarbij bovengenoemd kader als leidraad geldt. In die zin is dus altijd sprake van een casuïstische beoordeling, hetgeen ook wenselijk is. In de nota van toelichting bij de AMvB waarin het gebied wordt aangewezen, zal worden onderbouwd waarom de aanwijzing van een gebied wenselijk en noodzakelijk is.

Deze leden vroegen hoe betrokkenen kunnen voorzien dat een in het buitenland opererende entiteit als terroristische organisatie moet worden gekwalificeerd. Op grond van de hier voorgestelde strafbaarstelling geldt dat alleen sprake is van strafbaarheid wanneer personen verblijven in een gebied dat ook is aangewezen bij AMvB. Van een ongeclausuleerde strafbaarstelling, waarover deze leden spraken, is dan ook geen sprake. Door aanwijzing van de gebieden bij AMvB is voor eenieder duidelijk (kenbaar en voorzienbaar) wanneer strafbaarheid ontstaat. Zo wordt voldaan aan het *lex certa*-vereiste.

Als grenzen verschuiven, dan betekent dat nog niet dat personen die in het nieuwe grensgebied verblijven, ook meteen strafbaar zijn, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden. In dat geval zal de aanwijzing van het gebied eerst moeten worden aangepast. Om hierop snel in te kunnen spelen, gaat deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld van een nota van wijziging, waarin het mogelijk wordt gemaakt om vooruitlopend op een AMvB – tijdelijk – een gebied aan te wijzen bij ministeriële regeling wanneer een spoedeisend belang dit eist. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer sprake is van een groot en acuut risico dat Nederlanders of Nederlandse ingezetenen afreizen naar een bepaald gebied om deel te nemen aan de gewapende strijd. De nota van wijziging die met deze nota naar aanleiding van het verslag is meegezonden voorziet erin dat de Kamer zes weken de gelegenheid heeft zich over de aanwijzing van een gebied uit te laten. Deze periode van zes weken biedt personen die in het gebied verblijven de gelegenheid hun gedrag daarop aan te passen, dat wil zeggen: het gebied te verlaten of toestemming aan te vragen.

### **Artikel III**

Ik kan de leden van de ChristenUnie toezeggen om bij de evaluatie van de wet aandacht te besteden aan de noodzakelijkheid, de doorlooptijd van zowel de aanwijzing van het gebied als de aanvraag voor toestemming en de praktijkgevolgen voor hulpverlening en journalistiek.

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