

---

Vergaderjaar 2020 - 2021

---

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

**F      NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD  
Ontvangen 15 december 2020**

**1. Inleiding**

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig 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 de gelegenheid geven om op een aantal belangrijke onderwerpen, waaronder de positie van journalisten en hulpverleners, nog nader in te gaan.

De leden van de **CDA**-fractie gaven aan het belangrijk te vinden dat de regering op verschillende manieren aan terrorismebestrijding doet en dat zij van mening zijn dat jihadisme op dit moment een grote bedreiging vormt. Deze leden merkten op dat daar waar zij wel zorgen hebben over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor hulpverleners en journalisten, zij met instemming kennis hebben genomen van de opmerking van de regering dat het geenszins de bedoeling is om hen te verhinderen hun werk te doen. De leden van deze fractie stellen het op prijs, zo gaven zij aan, dat in dit verband extra voorzieningen zijn getroffen. Zij stelden hierover nog een aantal vragen.

De fractieleden van **GroenLinks**, **SP** en **PvdD** dankten de regering voor de antwoorden en hadden gezamenlijk nog een aantal vervolgvragen.

De leden van de fracties van **D66** en **PvdA** gaven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van de memorie van antwoord. Zij hadden naar aanleiding van de beantwoording gezamenlijk nog een paar aanvullende vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij dankten de regering voor de antwoorden en stelden nog enkele nadere vragen.

De leden van de **SGP**-fractie wilden graag nog een paar nadere vragen stellen.

**2. Nut en noodzaak**

De leden van de fracties van **GroenLinks**, **SP** en **PvdD** gaven aan nog niet overtuigd te zijn van de noodzaak van het wetsvoorstel. Deze leden leidden uit de eerder gegeven antwoorden af dat dit wetsvoorstel een vangnet biedt voor mogelijke toekomstige gevallen. Zij vroegen of daarmee sprake is van noodzakelijke en opportune wetgeving. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een mogelijkheid om een gebied dat onder controle staat van een terroristische organisatie als zodanig bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) aan te wijzen. Op dat moment wordt het strafbaar om zonder toestemming te verblijven in dat gebied. Van een aanwijzing van een gebied zal alleen dan sprake zijn als dat noodzakelijk is.

Daarbij is van belang dat het doel van de voorgestelde wettelijke bepaling is om te voorkomen dat Nederlandse onderdanen en ingezetenen (hierna: Nederlanders) afreizen naar een gebied om zich daar aan te sluiten bij een terroristische organisatie en de terroristische strijd te steunen. De enkele omstandigheid dat een gebied onder controle staat van een terroristische organisatie is niet voldoende om een gebied bij AMvB aan te wijzen. Daarnaast zullen er aanwijzingen moeten zijn van een risico is dat Nederlanders naar dat gebied zullen afreizen, of dat misschien al doen. Het kabinet heeft gemeend dat het aangewezen is om nu met wetgeving te komen en niet af te wachten tot er een nieuw gebied onder controle komt te staan van een terroristische organisatie, waarbij bovengenoemde risico's voor afreizen aanwezig zijn. Dit laatste zou immers betekenen dat op het moment dat er een nieuw gebied ontstaat in allerijl een wetsvoorstel moet worden opgesteld en behandeld, terwijl er nu tijd is om op zorgvuldige wijze een nieuwe strafbaarstelling tot stand te brengen. Ik vind dat ook van belang, omdat de ervaringen in Syrië en Irak laten zien dat er juist in de eerste fase waarin een gebied ontstaat en vanuit andere landen sympathisanten naar het gebied vertrekken, behoefte is aan een aanvullende strafbepaling. Die ervaringen hebben laten zien dat het enige tijd duurt voordat de rol die Nederlandse uitreizigers hebben in het gebied zich uitkristalliseert. Omdat op grond van de bestaande strafbaarstellingen het noodzakelijk is dat komt vast te staan dat de verdachte in het gebied misdrijven heeft gepleegd – veelal neerkomend op aan een terroristische organisatie ondersteunende gedragingen – betekent dit dat totdat die rol is uitgekristalliseerd de bestaande strafbaarstellingen naar verwachting geen soelaas bieden. Dat betekent dat uitreizigers die terugkeren voordat deze rol in het gebied duidelijk is, niet op grond van de bestaande strafbaarstellingen kunnen worden vervolgd. De voorgestelde strafbaarstelling biedt een mogelijkheid om juist in deze eerste periode, waarin die rol nog niet voldoende helder is om uitreizigers te vervolgen op grond van bestaande strafbaarstellingen, toch tot vervolging over te gaan. Als er echter pas met wetgeving begonnen wordt nadat het gebied is ontstaan, zal – ook vanwege het verbod van terugwerkende kracht – juist deze meerwaarde in die beginfase in het gedrang komen. Ik benadruk daarbij dat op dit moment weliswaar – gelukkig – geen sprake is van een gebied dat in aanmerking zou komen voor aanwijzing. Dat betekent echter niet dat het gevaar dat er in de toekomst nieuwe gebieden ontstaan is geweken. Zoals uit het laatste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN nr. 53) blijkt, zijn er nog altijd terroristische groeperingen in verschillende regio's van de wereld actief. Hoewel hiervan momenteel geen sprake is, zouden dergelijke groeperingen (opnieuw) de controle kunnen krijgen over een grondgebied, zoals ISIS die eerder uitoefende in het zogenoemde kalifaat en die een dreiging vormt richting het Westen in de vorm van aanslagen of aantrekkingskracht. Het kabinet is er dan ook van overtuigd dat de beschikbaarheid van deze wettelijke regeling noodzakelijk en wenselijk is om juist op het moment dat een nieuw gebied ontstaat waarvan ook voor Nederland een grote dreiging uitgaat, dit gebied aan te wijzen en verblijf zonder toestemming aldaar te verbieden.

In reactie op de vraag van deze leden hoe het voorgaande gewogen wordt in het licht van het imago van Nederland als hoeder van de vrije pers en belangrijke pleitbezorger van humanitaire hulpverlening, benadruk ik dat dit kabinet het van groot belang vindt dat journalisten en humanitaire hulpverleningsorganisaties hun belangrijke werk kunnen doen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van dit kabinet om journalisten en hulpverleners te hinderen in hun werk. Daarom is vanaf het begin van dit wetgevingstraject aandacht geweest voor hun positie. Een van de redenen waarom is gekozen voor het opnemen van een toestemmingsvereiste is juist om deze groepen in de gelegenheid te stellen hun werk te blijven doen. Gedurende het wetgevingstraject zijn verschillende aanpassingen gedaan en toezeggingen gedaan om eventuele negatieve consequenties van de nieuwe wettelijke bepaling te voorkomen. Dit heeft geleid tot een wettelijke regeling waarin het Nederlandse Rode Kruis en het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) wettelijk zijn uitgezonderd van het verbod, en waarin ten aanzien van medewerkers van andere humanitaire hulpverleningsorganisaties, bekende mediaorganisaties en leden van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) zal gelden dat generiek toestemming wordt verleend om in alle eventueel aan te wijzen gebieden te verblijven. Daarmee hebben zij de facto

een generieke ontheffing van het verbod om in het gebied te verblijven. Deze werkwijze zal worden vastgelegd in beleidsregels, die worden gepubliceerd, waardoor deze generieke ontheffing ook voor buitenstaanders kenbaar is.

Deze leden onderschreven tot mijn genoegen dat de hiervoor toegelichte ratio achter het wetsvoorstel in hun ogen effectief kan zijn voor personen die zonder bij de overheid bekende terroristische motieven willen afreizen naar terroristisch gebied. Zij vroegen naar de praktische uitvoerbaarheid van de bepaling in het licht van het gegeven dat personen die in het verleden naar Syrië afreisden dat via bijvoorbeeld Turkije deden. Zij vroegen hoe doelmatig het wetsvoorstel tegen deze achtergrond is.

Graag verhelder ik in antwoord op hun vraag dat de voorgestelde strafbaarstelling doelmatiger is dan deze leden lijken te veronderstellen. De bepaling stelt namelijk niet het reizen, maar het verblijf in het desbetreffende gebied strafbaar. Op welke wijze de betrokkene is afgereisd naar het gebied – en of hij dat rechtstreeks of via tussenstops heeft gedaan – doet daarvoor niet ter zake. Daarbij geldt overigens wel dat de reisbeweging kan gelden als een poging tot verblijf in het desbetreffende gebied. Dat kan ook opgaan als de betrokkene via een andere bestemming reist, maar wel op enige wijze kan worden vastgesteld dat het gebied de eindbestemming van de verdachte zou zijn geweest. Uit verschillende strafzaken waarin uitreizigers naar gebieden in Syrië of Irak terecht stonden, blijkt dat het mogelijk is hiervan bewijs te leveren, bijvoorbeeld op grond van gesprekken die de verdachte heeft gevoerd met mensen in het gebied, reisgenoten of personen die zouden kunnen helpen bij het organiseren van de reis, op grond van de zoekgeschiedenis van de verdachte op internet, tickets en reisbescheiden in het bezit van de verdachte, of stappen die de verdachte al heeft gezet om zich richting de Syrische grens te begeven (zie bijvoorbeeld Rechtbank Amsterdam 5 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4123; Gerechtshof Amsterdam 27 juli 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3041; Gerechtshof Den Haag 6 oktober 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2854, r.o. 7.1.3).

De fractieleden van **D66** en **PvdA** vroegen, althans zo begrijp ik hen, of het wenselijk is personen strafbaar te stellen ten aanzien van wie niet is vastgesteld dat zij terroristische motieven hebben of de terroristische strijd hebben ondersteund. Zij vroegen of de strafwaardigheid niet pas ontstaat nadat de betrokkene in een gebied heeft meegewerkt aan gruweldaden. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt.

Op Nederland rust een verantwoordelijkheid om te voorkomen dat Nederlandse onderdanen en ingezetenen afreizen naar het buitenland om daar bij te dragen aan terroristische misdrijven. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid van Staten is benadrukt in zowel internationaal als Europees verband (zie bijvoorbeeld VN-resolutie 2178(2014)).

Nog afgezien van het probleem om – vooral bij de opbouw van een dergelijk gebied, zoals hiervoor toegelicht – bewijs te verzamelen in strijdgebieden over wat betrokkenen daar hebben gedaan, is het in meer algemene zin van belang om te voorkomen dat Nederlanders afreizen naar gebieden die door een terroristische organisatie worden gecontroleerd. Het verblijf in dergelijke gebieden gaat immers in veel gevallen gepaard met vereenzelviging met het gedachtengoed van de organisaties die daar de dienst uitmaken. Dat geldt niet alleen voor personen die al met verkeerde intenties naar dat gebied afreizen. Ook voor andere personen zit er, als zij eenmaal in het gebied verblijven, vaak niets anders op dan – desnoods gedwongen – aanneming van het gedachtengoed van de terroristische organisatie en het leveren van een bijdrage aan de strijd. Nederlanders die anders dan uitdrukkelijk als neutraal buitenstaander afreizen naar dergelijke gebieden stellen zich dan ook bloot aan het vrijwel onvermijdelijke risico dat zij de strijd van dergelijke organisaties zullen ondersteunen, met alle gevolgen van dien. Indoctrinatie en trainingen om aanslagen en andere gruwelijkheden te plegen zijn immers kernactiviteiten binnen dit soort organisaties. Na terugkeer in Nederland gaat in veel gevallen nog steeds een gevaar van deze personen uit, voor aanslagen of omdat zij anderen proberen te ronselen voor de strijd. Het voorkomen van deze

gevaarstelling vormt de ratio van dit wetsvoorstel. Ik zie op dit punt geen strijd met de door deze leden aangehaalde onschuldpresumptie. De strafwaardigheid van de gedraging is immers gelegen in de samenhang tussen het opzettelijk verblijf in een gebied dat zich kenmerkt door zeer risicovolle begeleidende omstandigheden enerzijds en het ontbreken van voorafgaande toestemming voor dat verblijf anderzijds. Met de strafbaarstelling wordt, zoals gezegd, zowel beoogd te voorkomen dat Nederlanders in het buitenland betrokken raken bij terroristische activiteiten, als te voorkomen dat zij na terugkeer in Nederland dergelijke terroristische activiteiten voortzetten. Deze naar het oordeel van het kabinet volstrekt legitieme en beschermingswaardige belangen liggen mede ten grondslag aan verschillende andere terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding en vergemakkelijking van strafbare feiten en vormen ook de achtergrond van soortgelijke strafbaarstellingen in Australië, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

De leden van voornoemde fracties vroegen of de huidige wetgeving niet voldoende is om degenen te vervolgen die zich in door terroristische organisaties gecontroleerde gebieden schuldig hebben gemaakt aan misdrijven.

In de praktijk, zo beantwoord ik deze vraag, is het mogelijk gebleken om personen die zijn uitgereisd naar gebieden die werden gecontroleerd door een terroristische organisatie te vervolgen op grond van bestaande strafbaarstellingen. In een aantal strafzaken gebeurde dit op grond van direct bewijs van concrete activiteiten van de verdachte in het gebied. Gedacht kan worden aan foto's of filmbeelden (op sociale media) waarop de verdachte te zien is terwijl hij een terroristisch misdrijf pleegt, omdat de verdachte zelf op sociale media of aan anderen heeft verteld over zijn activiteiten of omdat er getuigen zijn die bereid zijn te verklaren. Ook in gevallen waarin alleen vaststaat dat de verdachte in het desbetreffende gebied heeft verbleven, is het mogelijk gebleken de verdachte te veroordelen op grond van bestaande strafbaarstellingen. Betrouwbare informatie over de situatie in het gebied is daarbij van belang. 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, [...] [w]aarmee sprake [is] van het leveren van een feitelijke bijdrage en dus deelneming aan een criminele terroristische organisatie.»

Hieruit blijkt dat voor strafbaarheid wegens het plegen van misdrijven ofwel (1) bewijs aanwezig moet zijn waaruit blijkt van de specifieke activiteiten van de verdachte in het gebied, ofwel (2) 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 strafbare betrokkenheid bij of ondersteuning van de strijd van de terroristische organisatie inhoudt. Het verzamelen van bewijs in het bewuste gebied (eerste mogelijkheid) is vaak moeilijk, waardoor het bewijs leveren van specifieke activiteiten vaak ingewikkeld is. De ervaring met de strijd in Syrië en Irak leert daarnaast dat het, zoals eerder aangegeven, 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 op grond van informatie over de rol van Nederlanders in het gebied (tweede mogelijkheid). Dit betekent dat er met name in de eerste periode nadat een gebied onder controle is komen te staan van een terroristische organisatie, mogelijk onvoldoende informatie beschikbaar is om terugkerende

---

<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.

uitreizigers te vervolgen en berechten. Dat deze situatie zich ten aanzien van Syrië en Irak niet heeft voorgedaan, komt mede doordat de meeste uitreizigers pas zijn teruggekeerd nadat zich eenmaal een voldoende duidelijk beeld had gevormd van wat er zich in de gebieden afspeelde, maar daarmee is niet gezegd dat deze situatie zich bij het ontstaan van een nieuw gebied niet voor zal doen. Bovendien zal het, zolang de rol van Nederlanders in het gebied niet is uitgekristalliseerd, in deze beginperiode in veel gevallen niet mogelijk zijn om personen wegens een poging tot uitreizen aan te houden bij de grens en zo te verhinderen dat zij naar het gebied afreizen. De voorgestelde strafbaarstelling voorziet in de mogelijkheid om ook in deze eerste periode strafrechtelijk op te treden tegen personen die – zonder toestemming – naar een gebied zijn gereisd dat onder controle staat van een terroristische organisatie. De strafbaarstelling voorziet aldus in een aanvullende mogelijkheid om personen die verblijven in een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied, succesvol te vervolgen.

### **3. Toestemming en categorale uitzonderingen**

De **CDA**-fractieleden verwezen naar de toezegging, opgenomen in de memorie van antwoord om – volgens vast te stellen beleidsregels – bij aanvaarding en inwerkingtreding van het wetsvoorstel aan medewerkers van onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties, bekende mediaorganisaties en de NVJ generiek toestemming te verlenen voor het verblijf in alle eventueel aan te wijzen gebieden. Deze leden vroegen hoe wordt aangekeken tegen de mening, geuit door hulpverleningsorganisaties en journalisten dat, omdat een toestemmingsvereiste blijft gelden, hun onafhankelijke positie in het geding blijft. Deze leden vroegen welk verschil het hiervoor maakt dat geen sprake is van individuele toestemming, maar van een generieke toestemming.

Op de dag van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (5 september 2019) hebben de NVJ en het Persvrijheidsfonds mij een brief gestuurd. Zij hebben van die brief ook een afschrift verzonden aan de Tweede Kamer. Blijkens eerdere vragen hierover in het voorlopig verslag heeft ook Uw Kamer kennisgenomen van deze brief. In deze brief merken de NVJ en het Persvrijheidsfonds op dat in Denemarken een bevredigende uitzonderingspositie is gerealiseerd voor journalisten, die goed werkbaar is voor de media. Aan deze brief is opvolging gegeven met het amendement-Van der Graaf (CU) (*Kamerstukken II 2018/19, 35125, nr. 13*), waardoor thans in het wetsvoorstel is vastgelegd dat in één keer (voor een langere periode) toestemming kan worden gegeven aan een groep personen die werkzaam zijn voor een bepaalde organisatie om in het gebied te verblijven. Aldus is het wetsvoorstel op dit punt in overeenstemming met de Deense strafbaarstelling van verblijf in een terroristisch gebied (§ 114j Straffeloven). In de brief wordt verwezen naar een bijlage, waarin staat uitgelegd hoe de Deense overheid met deze bevoegdheid omgaat. Daaruit blijkt dat de Deense overheid geen lijst met leden van de Deense journalistenvereniging bijhoudt, maar dat, wanneer iemand laat zien lid te zijn van die vereniging door het tonen van een perskaart, de politie contact opneemt met de journalistenvereniging om na te gaan of dit klopt. Overeenkomstig deze werkwijze heb ik in de Tweede Kamer aangegeven graag bereid te zijn mijn bevoegdheid, voor zover het gaat om journalisten, te mandateren aan de NVJ. In dat geval zou, net als in Denemarken, de NVJ zelf een lijst bijhouden met journalisten die toestemming hebben om in het gebied te verblijven. Uit het verslag van de deskundigenbijeenkomst die is gehouden in de Eerste Kamer (*Kamerstukken I 2019/20, 35125, B, p. 16-17*) begrijp ik dat de NVJ bij nader inzien niet tevreden was met deze oplossing en de voorkeur geeft aan een meer algemene uitzondering.

Ten aanzien van hulpverleningsorganisaties geldt dat, op grond van het aanvaarde amendement-Van Toorenburg c.s. (*Kamerstukken II 2018/19, 35125, nr. 16*), personen die verblijven in het gebied als afgevaardigde van het Nederlandse Rode Kruis en het ICRC categoriaal zijn uitgezonderd van strafbaarheid. Voor de overige hulpverleningsorganisaties geldt dat gebruikgemaakt kan worden van de mogelijkheid die het hiervoor genoemde amendement-Van der Graaf biedt. Hulpverleningsorganisaties hebben aangegeven dat de aanvankelijk voorgestelde invulling die hieraan zou worden gegeven om voor een langere periode toestemming te verlenen, hun bezwaren

niet volledig ondervinding, omdat dat betekent dat nog steeds per gebied om toestemming moet worden gevraagd. Daardoor zou toch de indruk kunnen ontstaan dat deze organisaties onder toezicht en controle van de Nederlandse overheid opereren in het gebied.

Ik heb in de inbreng vanuit de vertegenwoordigers van zowel de journalistiek als de humanitaire hulpverlening aanleiding gezien om een verdergaande toezegging te doen ten aanzien van de invulling die wordt gegeven aan het amendement-Van der Graaf, om zo nog meer afstand tot de overheid in te bouwen. Ik heb daarom, zoals ook in de memorie van antwoord opgenomen, toegezegd deze bevoegdheid zo in te vullen dat, indien dit wetsvoorstel is aanvaard en tot wet is verheven, direct bij inwerkingtreding generiek toestemming wordt verleend aan medewerkers van onafhankelijke humanitaire hulpverleningsorganisaties, bekende mediaorganisaties en leden van de NVJ voor het verblijf in aan te wijzen gebieden. Er is hierdoor geen sprake van een individuele beoordeling van personen, noch van een beoordeling per gebied, maar van een ontheffing van het specifieke toestemmingsvereiste doordat voor deze partijen generiek toestemming wordt verleend. Deze ontheffing geldt ongeacht de situatie in aan te wijzen gebieden en de daarbij betrokken partijen. Door direct bij inwerkingtreding van de wet generiek toestemming te verlenen, wordt voorkomen dat medewerkers van de desbetreffende organisaties op enig moment worden gehinderd in de uitoefening van hun werk. Medewerkers hoeven ook niet hun reisbewegingen te melden of inzicht te verschaffen in het doel van hun verblijf. Evenmin hoeft een lijst van medewerkers of leden te worden overgelegd. Door de werkwijze in beleidsregels vast te leggen en die beleidsregels te publiceren wordt beoogd ook voor buitenstaanders kenbaar te maken dat bepaalde organisaties per saldo zijn ontheven van het verbod.

De leden van voornoemde fractie brachten naar voren dat in de memorie van antwoord afwijzend is gereageerd op de suggestie om te voorzien in een wettelijke uitzondering voor hulpverleningsorganisaties en journalisten. Deze leden merkten op dat voornoemde organisaties echter hebben aangegeven een voorkeur voor een wettelijke uitzondering te hebben en vroegen of dit gevolgen heeft voor het eerder ingenomen standpunt. In aanvulling op het voorgaande, waarin ik heb uiteengezet dat de positie van journalisten en hulpverleners steeds mijn volle aandacht heeft en dat er verschillende aanpassingen zijn gedaan om eventuele negatieve consequenties van het wetsvoorstel voor deze groepen te voorkomen, merk ik het volgende op. Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel geeft aan de wetgever de opdracht om toegankelijke en kenbare wetgeving tot stand te brengen. Er moet sprake zijn van een norm die voldoende concreet duidelijk maakt welke gedragingen zijn verboden en strafbaar gesteld en die de verdachte voldoende in staat stelt zijn gedrag daarop af te stemmen (vgl. HR 28 mei 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE1490, NJ 2002/483, r.o. 4.6). Dit geldt ook ten aanzien van eventuele uitzonderingen op een verbod. Het is op dit punt waar moeilijkheden ontstaan. Omdat «journalist» en «hulpverlener» geen helder afgebakende beroepen zijn, is het niet goed mogelijk om een heldere definitie in de wet op te nemen. Bij het ontbreken van een dergelijke definitie kunnen onduidelijkheden ontstaan over welke personen succesvol een beroep kunnen doen op een dergelijke wettelijke uitzondering. Hierdoor ontstaat bij een wettelijke uitzondering het risico dat personen – in de veronderstelling dat zij onder een uitzonderingsgrond vallen – afreizen naar het gebied, om er vervolgens bij terugkomst achter te komen dat het openbaar ministerie en de rechter op dit punt een andere afweging maken. Dit vindt het kabinet onwenselijk. Voor personen moet vooraf voorzienbaar zijn of zij strafbaar zijn als zij afreizen naar een bepaald gebied. Daarom heeft het kabinet, mede op basis van het WODC-onderzoek uit 2015 «*Foreign terrorist fighters*»: *strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied. Een toetsing aan strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters*, gekozen voor de thans in het wetsvoorstel opgenomen systematiek. Daarmee kan wel – vooraf – duidelijkheid worden verkregen over de strafbaarheid van een eventueel verblijf, zonder dat journalisten en hulpverleners hoeven te worden gehinderd om naar het gebied af te reizen. Dit is niet alleen van belang om te voorkomen dat personen achteraf in een strafrechtelijk onderzoek

betrokken worden, maar ook om te voorkomen dat zij voorafgaand aan of tijdens hun reis tegengehouden worden wegens een poging tot verblijf.

De fractieleden van **GroenLinks**, **SP** en **PvdD** hadden enkele vragen over de generieke toestemming. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt. In reactie op deze vragen kan ik deze leden bevestigen dat het geenszins de bedoeling van de voorgestelde strafbaarstelling is om journalisten te belemmeren bij hun werkzaamheden. De toestemmingsprocedure is juist in het leven geroepen om journalisten in staat te stellen, ondanks een verbod, toch af te reizen naar een aangewezen gebied. Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de CDA-fractie is beschreven is gekozen voor de huidige systematiek in plaats van voor een wettelijke uitzonderingsgrond in verband met het rechtszekerheidsvereiste. Vertegenwoordigers vanuit de journalistiek hebben gewezen op een aantal mogelijke negatieve consequenties van deze systematiek. Om deze negatieve consequenties tegen te gaan zijn verschillende aanpassingen gedaan, die uiteindelijk hebben geleid tot het amendement-Van der Graaf en de toezegging om aan medewerkers van bekende mediaorganisaties en leden van de NVJ door generieke toestemming ontheffing te verlenen om aangewezen gebieden te verblijven, die direct zal ingaan op het moment waarop deze wet, indien aanvaard door de Eerste Kamer, in werking treedt.

Deze leden vroegen hoe het argument dat een wettelijke uitzondering niet werkbaar is omdat geen sprake is van heldere, begrensde definities, zich verhoudt tot de toegezegde generieke toestemming en uitwerking daarvan in beleidsregels. Graag antwoord ik hierop dat in beleidsregels de mogelijkheid bestaat om nauwkeuriger af te bakenen aan wie toestemming wordt verleend dan wanneer wordt gekozen voor een wettelijke strafuitsluitingsgrond. Een wettelijke strafuitsluitingsgrond vergt immers altijd enige mate van abstractie om ook eventuele toekomstige en onvoorziene omstandigheden te adresseren, terwijl in beleidsregels gedetailleerder kan worden aangegeven voor wie de generieke toestemming geldt. Dit komt op deze wijze ook de rechtszekerheid ten goede. Op voorhand is voor eenieder kenbaar op wie de ontheffing betrekking heeft. Organisaties die zich niet kunnen vinden in een eventuele afwijzende beslissing om hen generiek toestemming te verlenen, kunnen hiertegen bezwaar maken en beroep instellen bij de bestuursrechter op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Indien dat aan de orde is, kan de eventuele afwijking van beleidsregels betrokken worden bij de beoordeling van die beslissing door de rechter. Ik merk verder op dat, op het moment dat aan een organisatie (generiek) toestemming is verleend, personen werkzaam voor die organisaties daarmee wettelijk zijn uitgezonderd van strafbaarheid. Immers, verblijf in een aangewezen gebied is op grond van het voorgestelde artikel 134b Sr slechts strafbaar wanneer dat verblijf zonder toestemming plaatsvindt. Personen die onder de door de generieke toestemming gerealiseerde ontheffing vallen hoeven dus niet te vrezen dat zij alsnog op grond van artikel 134b Sr vervolgd worden. Daarmee is ook in dit opzicht voldaan aan het rechtszekerheidsbeginsel. In de ogen van het kabinet verdient de hier voorgestelde systematiek vanuit het oogpunt van rechtszekerheid ook juist de voorkeur, omdat op voorhand duidelijkheid wordt gegeven over de eventuele strafbaarheid van verblijf in een aangewezen gebied.

Gevraagd of ik bereid ben een novelle in te dienen om te voorzien in een wettelijke uitzondering voor journalisten en hulpverleners, antwoord ik dat, zoals hiervoor aan de orde kwam, dit kabinet belangrijke nadelen ziet van een wettelijke strafuitsluitingsgrond. Er is niet gekozen voor een wettelijke strafuitsluitingsgrond, omdat het niet goed mogelijk is gebleken om een goed afgebakende uitzondering voor deze beroepsgroepen te formuleren. Zoals hiervoor aan de orde kwam, zijn in de loop van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel de nodige toezeggingen gedaan en wijzigingen doorgevoerd, die erop neerkomen dat bij de uitvoering van de wet journalisten en humanitaire hulpverleners de facto ontheven worden van het verbod. Naast de wettelijke uitzondering voor afgevaardigden van het Nederlandse Rode Kruis en het Internationaal

Comité van het Rode Kruis (ICRC), biedt het al eerdergenoemde amendement-Van der Graaf hiervoor de handvatten. Gelet op de hiervoor geschetste nadelen van een wettelijke uitzondering heb ik betere mogelijkheden gezien om bij de uitvoering van dit amendement eventuele negatieve consequenties voor journalisten en hulpverleners te voorkomen. De door mij gedane toezegging om journalisten en hulpverleners door middel van generieke toestemming ontheffing te verlenen is gedaan binnen de ruimte die dit amendement biedt om in één keer aan groepen personen werkzaam voor een bepaalde organisatie toestemming te verlenen. De in verband hiermee op te stellen beleidsregels zullen aanmerkelijk meer rechtszekerheid aan de betrokken beroepsgroepen garanderen dan een eventuele (grofmazige en slecht af te bakenen) strafuitsluitingsgrond, terwijl deze beleidsregels door publicatie naar buiten toe evenveel duidelijkheid op het punt van statelijke ongebondenheid zullen bieden als die wettelijke strafuitsluitingsgrond.

Met betrekking tot de zorgvuldigheid van het wetgevingsproces merk ik op dat de positie van journalisten en hulpverleners vanaf het eerste moment een aandachtspunt is geweest bij dit wetsvoorstel. Hun positie vormde ook een belangrijk onderwerp in de gedachtewisseling met de Tweede Kamer, waarbij ook nadrukkelijk is stilgestaan bij de wensen en zorgen die door vertegenwoordigers van deze groepen naar voren zijn gebracht. Dit heeft geleid tot verschillende verduidelijkingen van de voorgestelde bepaling die ruimte bieden voor de hiervoor voorgestelde werkwijze. In de ogen van het kabinet is daarmee sprake van een ordentelijk en transparant wetgevingstraject, waarbij reeds bij de behandeling van het wetsvoorstel duidelijkheid wordt verschaft over de wijze waarop aan de daarin opgenomen bevoegdheid uitvoering zal worden gegeven. Het kabinet ziet op dit moment dan ook geen aanleiding om de Raad van State om voorlichting te vragen over dit onderwerp. Daarbij wordt opgemerkt dat de toestemmingsprocedure en het daarbij te ontwikkelen beleid met betrekking tot hulpverleningsorganisaties en journalisten reeds onderdeel uitmaakte van het wetsvoorstel toen dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State werd voorgelegd. Hoewel de Afdeling advisering op verschillende punten kritiek had op het voorstel, gold dat niet specifiek voor de toestemmingsprocedure (in verhouding tot de positie van journalisten en hulpverleners).

De leden van voornoemde fracties wezen erop dat niet alle journalisten lid zijn van de NVJ. Ook wezen zij op bijvoorbeeld «civil journalism» en documentairemakers.

Terecht vragen deze leden er aandacht voor, zo luidt mijn reactie op de vraag van deze leden hierover, dat de inhoud van het begrip «journalist» breder is dan alleen personen die beroepsmatig in dienst van een mediaorganisatie publiceren of personen die lid zijn van de NVJ. Dit is precies de reden dat het formuleren van een uitzondering op het niveau van de wet ingewikkeld is.

Voorkomen moet worden dat een dergelijke uitzondering te beperkt is, waardoor personen die wel degelijk als journalist moeten aangemerkt daarbuiten vallen. Tegelijkertijd lijkt het niet goed mogelijk om een uitzondering te formuleren die wel alle journalisten omvat, maar die eveneens voldoende rechtszekerheid kan bieden. Juist voor personen zoals door deze leden genoemd, zal gelden dat er discussie kan ontstaan over de vraag of zij wel als journalist moeten worden aangemerkt. Wanneer sprake is van een wettelijke uitzondering, zullen zij daarvan voorafgaand aan hun vertrek zelf een inschatting moeten maken, waarbij zij het risico lopen dat het openbaar ministerie en de strafrechter daarover achteraf een andere afweging maken. De hier voorgestelde procedure kan aan betrokkenen – en de opsporende en vervolgende autoriteiten – wel de zekerheid bieden dat zij zonder daarvoor strafbaar te zijn kunnen verblijven in het gebied. Zo kan ook juist ten aanzien van deze personen worden voorkomen dat zij zich belemmerd voelen om af te reizen dan wel dat zij achteraf onverwacht in een strafrechtelijke procedure terechtkomen.

Deze leden vroegen verder hoe de onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties, bekende mediaorganisaties en de NVJ staan tegenover de voorgestelde generieke toestemming en de uitwerking daarvan in beleidsregels. Zij wezen erop dat is toegezegd dat de overheid geen lijst van deze medewerkers zal bijhouden, maar wel bij deze organisaties kan vragen om te bevestigen of



iemand inderdaad werkzaam was voor die organisatie ten tijde van het verblijf in het aangewezen gebied. Deze leden vroegen in hoeverre organisaties bereid zijn om hieraan mee te werken en vroegen de regering om met deze organisaties in gesprek te treden en daarover verslag uit te brengen aan de Kamer.

Ik antwoordt deze leden dat ik gedurende dit wetgevingstraject meerdere malen overleg heb gehad met vertegenwoordigers van voornoemde organisaties. Daarbij is uitgebreid gesproken over de wijze waarop kan worden voorkomen dat hulpverleners en journalisten belemmerd worden om hun werk te doen in aangewezen gebieden. Zoals eerder in deze nadere memorie al aan de orde is gekomen, zijn op dit punt verschillende aanpassingen en toezeggingen gedaan om aan de zorgen en wensen van deze organisaties, die belangrijk werk verrichten onder moeilijke omstandigheden, tegemoet te komen. Mijn laatste toezegging heb ik behalve in de memorie van antwoord ook opgenomen in een brief die ik aan verschillende hulpverleningsorganisaties heb verstuurd. De werkwijze waarop deze leden wijzen, waarbij de overheid bij organisaties kan navragen of de desbetreffende persoon daadwerkelijk werkzaam is (of was) voor de desbetreffende organisatie, is voorgesteld om de afstand tot de overheid te bewaren omdat daardoor niet bij het ministerie of elders bij de rijksoverheid lijsten van medewerkers bijgehouden hoeven te worden. De werkwijze is in lijn met de werkwijze beschreven in de hiervoor al genoemde brief die de NVJ en het Persvrijheidsfonds mij op 5 september 2019 stuurde met het verzoek om meer aan te sluiten bij de werkwijze in Denemarken. Hoewel er ook gevallen zullen zijn waarin op andere wijze kan worden vastgesteld of de betrokken persoon werkzaam is voor een bepaalde organisatie of een bepaald beroep uitoefent, is het voor een soepele werking van de regeling wel gewenst dat de betrokken organisaties bereid zijn om te bevestigen of een bepaalde persoon voor de desbetreffende organisatie werkzaam is. Dit zou overigens niet anders zijn bij een wettelijke strafuitsluitingsgrond. Ook in dergelijke gevallen is immers van belang vast te stellen of iemand die een beroep doet op een strafuitsluitingsgrond omdat hij werkzaam is voor een bepaalde organisatie, daadwerkelijk werkzaam was voor die organisatie.

De leden van voornoemde fracties merkten op dat categorale humanitaire uitzonderingen op Europees en internationaal niveau de beproefde methode zijn. Zij vroegen of dit kabinet bereid is dit precedent te volgen. In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat, ten aanzien van landen die reeds een soortgelijke bepaling als hier voorgesteld kennen, twee verschillende «methoden» worden gebruikt om te voorkomen dat humanitaire hulpverleningsorganisaties worden gehinderd om hun werk te doen. De eerste «methode» vormt de wettelijke uitzondering. Hiervoor is gekozen in Australië en het Verenigd Koninkrijk. De tweede «methode» vormt een toestemmingsprocedure en de daarop gevormde beleidsvorming. Hiervoor is gekozen in Denemarken en in onderhavig wetsvoorstel. Ik merk daarbij op dat er in Australië en het Verenigd Koninkrijk veel discussie is (geweest) over de formulering van de wettelijke uitzonderingsgronden. Ook is er kritiek op de daar gebruikte techniek van een wettelijke uitzondering omdat er een «burden of proof» rust op degene die in het gebied is verbleven om aannemelijk te maken dat hij zich uitsluitend in het gebied heeft begeven met het oog op bepaalde activiteiten (onafhankelijke humanitaire hulpverlening, journalistiek). In Australië en het Verenigd Koninkrijk is dit nadeel uiteindelijk door de wetgever anders gewogen. Hierbij wordt erop gewezen dat in die landen sprake is van een juridische traditie waarbinnen vaker wordt gewerkt met (wettelijke) bewijsvermoedens en bewijslastverdeling. Dit kabinet meent echter, ook gelet op de internationale kritiek op dit systeem (in het kader van deze strafbaarstelling) (zie rapport A/71/384, paragraaf 50 van de Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism), dat een dergelijke bewijslastverdeling in dit wetsvoorstel niet wenselijk is. Niet alleen betekent het dat personen (vergaand) inzicht zullen moeten geven in wat zij precies in het gebied hebben gedaan – iets dat vanuit het recht op vrije nieuwsgaring en de humanitaire principes problematisch kan zijn – maar het betekent ook dat deze benadering leidt tot rechtsonzekerheid, omdat pas achteraf duidelijk zal zijn of de betrokkene zich daadwerkelijk succesvol kan beroepen op een

strafuitsluitingsgrond. Nederland heeft daarom gekozen voor een systematiek die in lijn is met de systematiek in Denemarken.

Deze leden brachten verder te berde dat journalisten en hulpverleners hebben aangegeven dat het toestemmingsvereiste het risico voor hulpverleners en journalisten vergroot. Zij vroegen waarop de regering baseert dat dit niet zo is, althans zo begrijp ik hun vraag. Graag antwoord ik hierop dat het kabinet zich goed realiseert dat op het moment dat Nederland partij kiest in een bepaald conflict, deelneemt aan een internationale coalitie, zich uitspreekt tegen bepaalde partijen in een conflict of juist steun uitspreekt voor andere partijen, Nederlanders in dat gebied risico's kunnen lopen, omdat zij geassocieerd (kunnen) worden met de Nederlandse overheid. Het kabinet is zich hier terdege van bewust en wil op geen enkele manier de indruk wekken dat het dergelijke risico's bagatelliseert. Wat in de memorie van antwoord tot uitdrukking is proberen te brengen is of, gegeven het feit dat positiekeuze door Nederland in een conflict hoe dan ook al tot dergelijke risico's leidt, het toestemmingsvereiste in dergelijke gevallen nog veel (extra) gewicht in de schaal legt. Met de wijze van uitvoering van de toestemmingsprocedure (generieke ontheffing) beoogt dit kabinet bovendien dergelijke eventuele negatieve consequenties te ondervangen. Door deze werkwijze vast te leggen in beleidsregels en die beleidsregels te publiceren zal ook voor buitenstaanders duidelijk zijn dat er geen sprake is van enige bemoeienis van overheidswege met de inhoud van het werk van journalisten of hulpverleners.

De leden van de fracties van **D66** en **PvdA** verwezen naar de toezegging gedaan in de memorie van antwoord ten aanzien van de generieke toestemming en spraken hun waardering uit dat de regering bereid is mee te denken op dit cruciale punt van het wetsvoorstel. Deze leden verwezen naar een brief van de NVJ, het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren, Free Press Unlimited en de Stichting Persvrijheidsfonds (hierna: de NVJ c.s.) aan de Eerste Kamer van 2 september 2020, griffienummer 165598.17. Zij vroegen om een reactie op die brief.

Graag stel ik in die reactie voorop dat mijn laatste toezegging, zoals opgenomen in de memorie van antwoord en in mijn reactie op alert no. 127/2019 van de Raad van Europa<sup>2</sup>, nog een duidelijke stap verder gaat dan de werkwijze zoals deze is weergegeven in de desbetreffende brief van de NVJ c.s. Het zal gaan om een generieke toestemming die direct zal ingaan wanneer het wetsvoorstel is aanvaard en in werking is getreden, en die betrekking zal hebben op alle eventueel aan te wijzen gebieden. Er is dus geen sprake van een toestemming per jaar, noch van een toestemming per gebied. Er is de facto sprake van een generieke ontheffing van het toestemmingsvereiste.

De NVJ c.s. vragen in de brief van 2 september 2020 aandacht voor het onschuldbeginsel. Het wetsvoorstel zou hiermee op gespannen voet staan, omdat eenieder die zonder toestemming in het gebied verblijft strafbaar is. Voor zover de NVJ c.s. daarmee doelen op het gegeven dat ook personen die geen terroristisch oogmerk hebben daardoor strafbaar worden, merk ik op dat dat gegeven nog niet betekent dat sprake is van strijd met de onschuldpresumptie. Ik ging hierop in paragraaf 2 deze nadere memorie, in antwoord op een eerdere vraag van deze leden daarnaar reeds in. In aanvulling daarop benadruk ik dat deze strafbaarstelling er geenszins aan afdoet dat het aan het openbaar ministerie is om bewijs te leveren van de schuld van de verdachte. Het is dus aan het openbaar ministerie om te bewijzen dat de betrokkene in het aangewezen gebied verbleef, niet aan de verdachte om zijn onschuld daaromtrent te bewijzen. Daarbij komt dat de andere oplossing om personen toch de gelegenheid geven in het gebied te verblijven – de introductie van een wettelijke strafuitsluitingsgrond – naast andere problemen, ook meebrengt dat de betrokkene zelf aannemelijk moet maken dat hij niet onder het verbod valt. Om die reden is er – vanuit het

---

<sup>2</sup> Een afschrift van deze reactie is meegezonden met de memorie van antwoord; zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/24/ek-strafbaarstelling-verblijf-in-een-door-een-terroristische-organisatie-gecontroleerd-gebied>.

oogpunt van de onschuldpresumptie – kritiek op die systematiek, zo kwam eerder in deze nadere memorie al aan de orde.

De NVJ c.s. merken over de bewijslast op dat niet alle journalisten lid zijn van de NVJ, hetgeen zou betekenen dat alle andere journalisten – om toestemming te krijgen – zouden moeten «bewijzen» dat zij journalist zijn. Dit punt, zo luidt mijn reactie hierop, is precies de reden waarom dit kabinet niet heeft gekozen voor een wettelijk strafuitsluitingsgrond. Naast personen die in vaste dienst zijn bij traditionele mediaorganisaties (en al dan niet lid zijn van de NVJ) kunnen ook personen die freelance werken als journalist, die niet uitsluitend journalistiek werk verrichten, die onbetaald publiceren of publiceren op niet-traditionele media (onder omstandigheden) als journalist worden aangemerkt. «Journalist» is daardoor geen helder afgebakende definitie of beroepsgroep. Het is daardoor ingewikkeld om een wettelijke strafuitsluitingsgrond te formuleren. Enerzijds bestaat het gevaar dat deze te beperkt zal zijn. Anderzijds zal, wanneer wordt gekozen voor een ruime(re) definitie dit tot onduidelijkheden en daarmee rechtsonzekerheid leiden. Deze onduidelijkheid kan tot gevolg hebben dat personen – in de veronderstelling dat zij als journalist zullen worden aangemerkt – afreizen naar een gebied, om er vervolgens bij terugkomst achter te komen dat het openbaar ministerie en de strafrechter op dit punt een andere afweging maken. Dergelijke situaties heeft het kabinet willen voorkomen door te kiezen voor de toestemmingsprocedure. Het kabinet heeft daarmee echter op geen enkele wijze beoogd journalisten te hinderen in hun werk of hun onafhankelijkheid aan te tasten. Dit kabinet staat voor persvrijheid en de onafhankelijkheid van de journalistiek. Om die reden heeft het kabinet ook goed geluisterd naar de inbreng van de NVJ en anderen. Deze inbreng heeft in de Tweede Kamer geleid tot, conform de in de brief van de NVJ en het Persvrijheidsfonds van 5 september 2019 geuite wensen, aanpassingen van de voorgestelde wettekst en toezeggingen om de Nederlandse wetgeving en praktijk in lijn te brengen met de door hen genoemde Deense werkwijze. In de memorie van antwoord ben ik daarbij nog een stap verder gegaan door, zoals gezegd, toe te zeggen bereid te zijn tot een generieke toestemming. Over de wijze waarop deze precies wordt vormgegeven spreek ik graag verder met de NVJ. Ik ben ook graag bereid om bij de generieke toestemming ook te kijken hoe we journalisten die geen lid zijn van de NVJ, maar bijvoorbeeld wel werkzaam zijn van bekende mediaorganisaties, daarin kunnen betrekken. Zoals eerder in deze nadere memorie aan de orde kwam, bieden beleidsregels hieromtrent meer ruimte voor een nauwkeurige afbakening dan een wettelijke bepaling.

De leden van voornoemde fracties wezen erop dat ook een aantal hulpverleningsorganisaties zich heeft uitgesproken tegen de voorgestelde werkwijze.

Zoals eerder in deze nadere memorie aan de orde is gekomen, is de werkwijze waarop deze leden doelen, waarbij de overheid bij organisaties kan navragen of de desbetreffende persoon daadwerkelijk werkzaam is (of was) voor de desbetreffende organisatie, voorgesteld in lijn met een voorstel van de NVJ en het Persvrijheidsfonds, gedaan bij brief van 5 september 2019. Hoewel er ook gevallen zullen zijn waarin op andere wijze kan worden vastgesteld of iemand werkzaam is voor een bepaalde organisatie, is het voor een soepele werking van de regeling wel gewenst dat de betrokken organisaties bereid zijn om te bevestigen of een bepaalde persoon voor de betreffende organisatie werkzaam is. Iets soortgelijks zou overigens ook gelden, zo kwam eerder in deze nadere memorie al aan de orde, indien wordt gekozen voor een wettelijke strafuitsluitingsgrond.

Deze leden wezen erop dat er naast onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties ook mensenrechtenorganisaties zijn die er belang bij kunnen hebben dat hun medewerkers naar aangewezen gebieden afreizen om te rapporteren over de mensenrechtensituatie ter plaatse. Met deze leden ben ik van mening dat ook medewerkers van dergelijke organisaties moeten kunnen verblijven in aangewezen gebieden. Ik ben graag bereid ook ten aanzien van deze organisaties te voorzien in een generieke ontheffing.

Met betrekking tot het punt van willekeur dat deze leden opwerpen, merk ik op dat ook bij een wettelijke uitzondering zal gelden dat die is beperkt tot bepaalde werkzaamheden of

beroepsgroepen, hetgeen onvermijdelijk betekent dat bepaalde andere categorieën organisaties of personen daarop geen beroep kunnen doen. Beleidsregels waarin vooraf een duidelijk afwegingskader is geformuleerd voorkomt willekeur bij de afweging die op dit punt wordt gemaakt. Naast het al eerder genoemde voordeel van een toestemmingsprocedure dat personen vooraf zekerheid kunnen krijgen over de vraag of zij strafbaar zijn als zij in het gebied verblijven, heeft de toestemmingsprocedure bovendien als voordeel dat in beginsel eenieder die meent een zwaarwegend belang te hebben om in het gebied te verblijven kan vragen om toestemming. Voor zover de betrokkenen niet in aanmerking komen voor de generieke toestemming, zal op dergelijke verzoeken individueel worden besloten. Bij de beoordeling van een dergelijk verzoek zullen de volgende vragen betrokken worden:

- Heeft de verzoeker een zwaarwegend belang bij verblijf in het aangewezen gebied?
- Klopt de informatie die de verzoeker ter onderbouwing van zijn verzoek aanlevert?
- Weegt het belang van de verzoeker in het kader van een belangenafweging in het concrete geval zwaarder dan het belang gemoeid met het voorkomen van terroristische misdrijven en bescherming van de nationale veiligheid?
- Bestaat het risico dat de verzoeker zich toch schuldig zal maken aan ernstige misdrijven?

Voornoemde leden wezen erop dat personen die zich in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied bevinden al snel zullen worden geassocieerd met de politieke stellingname van de Nederlandse overheid in internationale conflicten. Het kabinet is zich hiervan terdege bewust en heeft dit in de betreffende passage in de memorie van antwoord geenszins willen ontkennen of willen bagatelliseren. De vraag die dit kabinet heeft willen opwerpen is of, nu dit gevaar van associatie reeds lijkt gelegen in de nationaliteit van de betrokken persoon en reeds verbonden lijkt te zijn met de stellingname van de Nederlandse overheid in het conflict, een eventuele toestemmingsprocedure op dit punt nog veel gewicht in de schaal legt. Zoals hiervoor aan de orde is gekomen, zijn er bovendien verschillende aanpassingen gedaan waarmee is beoogd de afstand tot de overheid te vergroten en om zo dergelijke negatieve consequenties te voorkomen (generieke toestemming, bekendmaking beleid). Ik merk daarbij op dat in algemene zin wanneer er conflicten in een gebied zijn, Nederlanders door het ministerie van Buitenlandse Zaken worden gewaarschuwd het gebied te verlaten, niet naar het gebied af te reizen en eventueel worden geëvacueerd bij verdere escalatie. De ambassade in het betrokken land, of de ambassade die dit land in het ressort heeft, is hierbij eerste aanspreekpunt. Nederlanders in het gebied kunnen zich tot de posten wenden om het gebied te verlaten. Wanneer een gebied wordt aangewezen overeenkomstig de hier voorgestelde bepaling geldt bovendien, zoals ook in de memorie van toelichting aangegeven, 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 sociale media, zodat personen op de hoogte zijn van de eventuele risico's die verbonden zijn aan het verblijf in het gebied.

Deze leden vroegen voorts om een nadere toelichting waarom een wettelijke uitzondering rechtsonzekerheid in de hand werkt. Zij merkten op dat een bonafide hulpverlener of journalist er geen probleem mee zal hebben na terugkeer desgevraagd aan te geven wat hij/zij in het gebied heeft gedaan.

De belangrijkste reden, zo beantwoord ik deze vraag, waarom niet is gekozen voor een wettelijke strafuitsluitingsgrond is dat «journalist» en «hulpverlener» geen helder afgebakende beroepen zijn. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het begrip «journalist» dat dit ruimer is dan alleen personen die beroepsmatig publiceren voor een bekende mediaorganisatie. Ook personen die niet beroepsmatig publiceren, die niet in dienst zijn van een bepaalde organisatie of die niet werken voor traditionele media kunnen onder omstandigheden als journalist worden aangemerkt. Ook ten aanzien van humanitaire hulpverleningsorganisaties geldt dat in beginsel

eenieder een dergelijke organisatie kan opzetten, dat niet altijd duidelijk is wat dergelijke organisaties doen en dat er ook discussie kan zijn over de vraag wanneer sprake is van humanitaire hulpverlening, getuige ook de discussie die over de formulering van deze uitzonderingsgrond in Australië en het Verenigd Koninkrijk heeft gespeeld. Dit betekent ook dat personen zelf vooraf een andere inschatting kunnen maken over of zij als journalist of hulpverlener kunnen worden aangemerkt dan de afweging die achteraf wordt gemaakt door het openbaar ministerie of de strafrechter, met alle gevolgen van dien. Dit kan worden voorkomen door de voorgestelde toestemmingsprocedure, waarbij vooraf zekerheid wordt verschaft over of een bepaalde persoon strafbaar is wanneer hij afreist naar een aangewezen gebied. De voorgestelde toestemmingsprocedure als oplossing om het voor journalisten en hulpverleners mogelijk te maken om – ondanks een verbod – toch af te reizen naar een aangewezen gebied, is in lijn met de motie-Dijkhoff/Recourt/Oskam (*Kamerstukken II 2012/13, 29 754, nr. 225*), het eerder in deze nadere memorie genoemde WODC-onderzoek uit 2015 en het regeerakkoord waarin is vastgelegd dat «opzettelijk verblijf zonder toestemming in een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied» wordt strafbaar gesteld.

Deze leden stelden ook de vraag waarom er niet voor wordt gekozen om een categorale uitzondering voor journalisten en hulpverleners op te nemen in het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. Bij deze werkwijze, zo merk ik naar aanleiding van deze vraag op, ontstaat hetzelfde probleem ten aanzien van rechtszekerheid als wanneer wordt voorzien in een wettelijke strafuitsluitingsgrond. Daarbij komt dat, hoewel beleidsregels van het openbaar ministerie onder omstandigheden kunnen worden aangemerkt als recht in de zin van artikel 79 Wet RO, het ten aanzien van beleidsregels, anders dan bij een wettelijke bepaling, mogelijk blijft daar in uitzonderingsgevallen van af te wijken. Vervolg van journalisten en hulpverleners is daarmee – anders dan via de toestemmingsprocedure – niet volledig uitgesloten. Het maken van een uitzondering via het vervolgingsbeleid van het openbare ministerie is daarmee geen permanente oplossing.

In reactie op de vraag van deze leden of de regering bereid is een novelle in te dienen, verwijs ik deze leden korthedshalve graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties GroenLinks, SP en PvdD.

Voor het antwoord op de vraag van de **SGP**-fractieleden waarom het wel mogelijk is humanitaire hulpverleningsorganisaties generiek uit te zonderen, maar niet om een wettelijke uitzondering op te nemen, verwijs ik deze leden graag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de fracties van GroenLinks, SP en PvdD. Zoals daar opgemerkt bieden beleidsregels, anders dan een wettelijke uitzondering, meer mogelijkheden om gedetailleerder vast te leggen voor wie generieke toestemming geldt.

Deze leden vroegen of een categorale uitzondering voor humanitaire hulpverleningsorganisaties niet een beproefde werkwijze is op Europees en internationaal niveau en vroegen of de regering niet bereid is dit te volgen. Graag verwijs ik deze leden in antwoord op deze vraag naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de fracties van GroenLinks, SP en PvdD.

Met betrekking tot EU-richtlijn 2017/541 inzake terrorismebestrijding, waarnaar deze leden verwezen, wordt opgemerkt dat in overweging 38 van deze richtlijn is opgenomen dat het verrichten van humanitaire activiteiten door onpartijdige humanitaire organisaties die door het internationaal recht, met inbegrip van het internationaal humanitair recht, zijn erkend, buiten het toepassingsgebied van die richtlijn valt. Deze overweging betreft een toelichting bij de richtlijn. Het gaat ook daar dus niet om een «wettelijke» strafuitsluitingsgrond en de richtlijn verplicht ook niet tot het opnemen van een dergelijke strafuitsluitingsgrond. Deze toelichting moet worden gezien

tegen de achtergrond dat in de desbetreffende richtlijn ook verplichtingen zijn opgenomen tot het strafbaar stellen van het bieden van verschillende vormen van (geldelijke en niet-geldelijke) steun aan terroristische organisaties. In de overweging wordt verhelderd dat hieronder – uiteraard – niet valt het verlenen van humanitaire hulp door onpartijdige humanitaire organisaties, die door het internationaal recht, met inbegrip van het humanitair recht, zijn erkend. In de Nederlandse bepalingen waarmee deze richtlijn is geïmplementeerd wordt hierin voorzien doordat steeds een terroristisch oogmerk of een oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken is vereist, hetgeen niet aan de orde zal zijn bij onpartijdige humanitaire hulpverlening. Ook ten aanzien van het verblijf in door terroristische organisaties gecontroleerde gebieden, geldt dat personen werkzaam voor onpartijdige humanitaire organisaties daarvoor volgens dit kabinet uiteraard niet strafbaar moeten zijn. Hulpverleners moeten (juist) ook in deze gebieden hun belangrijke werk kunnen doen. Dat is precies de reden waarom in de voorgestelde bepaling is voorzien in een toestemmingsprocedure en waarom het kabinet bereid is om deze toestemming generiek te verlenen aan erkende hulpverleningsorganisaties.

In de door deze leden genoemde AVVN-resolutie (A/RES/60/288) van de VN worden Staten opgeroepen om in het kader van de bestrijding van terrorisme (onder andere) het internationaal recht te respecteren, in het bijzonder op het gebied van de mensenrechten, het internationaal vluchtelingenrecht en het humanitair oorlogsrecht. Overeenkomstig de Verdragen van Genève moeten belemmeringen worden voorkomen van de humanitaire werkzaamheden die het Internationale Comité van het Rode Kruis, het nationale Rode Kruis of enige andere onpartijdige humanitaire organisatie die door de onderscheiden partijen bij het conflict zijn toegelaten. Voor het ICRC en het Nederlandse Rode Kruis geldt dat, in lijn met deze internationale verplichting, in een wettelijke uitzondering is voorzien (zie de hiervoor al genoemde amendement-Van Toorenburg c.s.). Voor andere onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties geldt dat direct bij inwerkingtreding generiek toestemming aan hen zal worden verleend voor alle eventueel aan te wijzen gebieden. Op deze wijze kunnen hun medewerkers ook, zonder dat zij daarvoor verder nog toestemming hoeven te vragen of de Nederlandse overheid daarover hoeven te informeren, verblijven in een eventueel aangewezen gebied. Zo worden ook zij niet gehinderd in hun werkzaamheden. De reden dat ervoor is gekozen alleen voor het Nederlandse Rode Kruis en het ICRC een wettelijke uitzondering te maken is enerzijds gelegen in de mogelijkheid van een heldere afgebakende definitie voor deze organisatie, en anderzijds de bijzondere positie die deze organisatie heeft, ook in de Verdragen van Genève en de daarbij behorende Aanvullende Protocollen als hoeder van het humanitair oorlogsrecht.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden of het toestemmingsvereiste de risico's voor hulpverleners niet verhoogt, verwijs ik deze leden korthedshalve naar mijn hiervoor gegeven antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van GroenLinks, SP en PvdA en de fracties van D66 en PvdA.

#### **4. Contraterrorismewetgeving**

De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateerden dat dit wetsvoorstel onderdeel is van contraterrorismewetgeving en wegen dit voorstel graag mede in het licht van het geheel aan terrorismewetgeving. Voor deze leden is het van belang dat het geheel van contraterrorismewetgeving bijdraagt aan het bevorderen van de veiligheid en het beschermen van de rechtsstaat. Om die reden hebben zij zich eerder ingespannen voor een goede evaluatie. Deze leden verwijzen naar de motie-Bikker c.s. (*Kamerstukken I 2017/18, 34775 VI, T*) waarin de regering wordt opgeroepen om te voorzien in een dergelijke brede evaluatie, en merken op dit breder te zien dan de evaluatie van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt) die in de memorie van antwoord werd genoemd.

In reactie hierop stel ik voorop dat ik veel waarde hecht aan de genoemde motie-Bikker c.s. Hoewel het kabinet – ook daarnaar gevraagd door Uw Kamer – tijdens de parlementaire

behandeling van een wetsvoorstel aandacht besteedt aan de wijze waarop een nieuw voorstel aansluit bij eerdere wetgeving en op welke punten de nieuwe wetgeving daarop een aanvulling vormt, onderschrijft het kabinet dat het van belang is om ook breder te kijken naar de terrorismewetgeving. Wel heb ik geworsteld met de wijze waarop een dergelijk onderzoek moet worden vormgegeven. Inmiddels zijn in dit proces stappen gezet sinds de memorie van antwoord is verstuurd naar Uw Kamer. Op dit moment wordt gewerkt aan een brede evaluatie van de contra-terrorismestrategie. Daarnaast zijn inmiddels evaluaties van verschillende wetten, waaronder de Twbmt, afgerond. Deze evaluaties kunnen inbreng zijn voor de bredere evaluatie waar in de motie-Bikker c.s. om wordt verzocht. Op dit moment ben ik met het WODC in gesprek hoe een dergelijke evaluatie ingericht kan worden. Dit onderzoek zal naar verwachting in 2021 van start gaan.

#### **5. Advies Autoriteit Persoonsgegevens**

De fractieleden van **GroenLinks**, **SP** en **PvdD** vroegen of de regering bereid is om de Autoriteit Persoonsgegevens advies te vragen over het wetsvoorstel en de wijze waarop op grond van dit wetsvoorstel persoonsgegevens zullen worden verwerkt.

In antwoord hierop verduidelijk ik graag dat op grond van artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming de verplichting bestaat om de Autoriteit Persoonsgegevens advies te vragen over wetsvoorstellen die de verwerking van gegevens betreffen. Nu daarvan bij dit wetsvoorstel geen sprake is, heeft het kabinet geen aanleiding gezien de AP om advies over dit wetsvoorstel te vragen. Die opvatting huldigt het kabinet nog steeds.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus