

Aan de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Betreft: wetsvoorstel 'Strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied'

Leiden, 19 februari 2019

Geachte Kamerleden,

Graag brengt het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) in het kader van de indiening van het wetsvoorstel 'Strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied' de volgende punten onder uw aandacht.

De voorgestelde wet verbiedt opzettelijk verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied zonder toestemming van de Minister. Een eerste reden daarvoor ligt, volgens de memorie van toelichting,¹ in de omstandigheid dat Nederlanders naar gebieden in Syrië en Irak zijn gereisd die onder controle stonden van terroristische organisaties om daar deel te nemen aan de gewapende strijd. Dit heeft geleid tot betrokkenheid van Nederlandse onderdanen en ingezetenen bij het plegen van terroristische misdrijven ter plaatse. Ten tweede wordt als reden gegeven dat het gevaar bestaat dat Nederlandse onderdanen of personen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland bij terugkeer aanslagen zullen plegen.

Vrijheid van beweging

De voorgestelde strafbaarstelling is een beperking van het recht op bewegingsvrijheid, dat onder meer is vastgelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM). Dit artikel geeft individuen de vrijheid om het territorium van een staat te verlaten en geeft hen daarmee ook het recht zich naar het gebied van hun keuze te verplaatsen.² Een dergelijke beperking is gerechtvaardigd als deze een wettelijke grondslag heeft, een legitiem doel dient en deze noodzakelijk is in een democratische samenleving. Voor wat betreft dat laatste is van belang of die beperking nodig en geschikt is in het licht van de bestaande wettelijke mogelijkheden om het gestelde doel te bereiken.

Is de beperking noodzakelijk?

Met betrekking tot deze noodzakelijkheid wijst het NJCM erop dat de huidige wetgeving een ruim straf- en bestuursrechtelijk instrumentarium biedt voor het vervolgen en voorkomen van

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35125, nr. 3.

² Vgl. EHRM 3 december 2013, nr. 27804/10 (Bulea/Roemenië).

terroristische misdrijven. Uit de toelichting op het wetsvoorstel komt niet overtuigend naar voren op welk vlak de huidige wetgeving tekort zou schieten en in hoeverre de voorgestelde strafbaarstelling een dergelijke leemte zou opvullen.

Ten aanzien van personen die terugkeren uit gebieden die onder controle staan van terroristische organisaties wordt - ook in het nader rapport d.d. 16 januari 2019³ - niet duidelijk gemaakt in hoeverre strafrechtelijk optreden tegen deze personen nu niet mogelijk zou zijn. Zo houdt het huidige beleid in dat iedere 'terugkeerder' wordt aangehouden voor verhoor en waar opportuun strafrechtelijk zal worden vervolgd.⁴ Het is niet duidelijk hoe het huidige wetsvoorstel daarop een aanvulling is.

Voor wat betreft personen die uitreizen of dreigen uit te reizen naar een gebied dat gecontroleerd wordt door een terroristische organisatie, heeft de Raad van State opgemerkt dat het effect van het wetsvoorstel op het voorkomen van uitreizen zeer beperkt lijkt te zijn.⁵ Het NJCM sluit zich hierbij aan.

Reikwijdte wetsvoorstel

Het wetsvoorstel stelt iedere persoon strafbaar die zonder toestemming opzettelijk in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied verblijft. Uit het gestelde doel van het wetsvoorstel en de toelichting daarop begrijpt het NJCM dat hieraan de veronderstelling ten grondslag ligt dat ieder verblijf in een dergelijk gebied leidt tot het begaan van (terroristische) strafbare feiten.⁶

Deze stelling wordt slechts summier onderbouwd. Personen kunnen ook in een dergelijk gebied verblijven zonder zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, dan wel zonder dat zij een dergelijke organisatie - direct of indirect - ondersteunen. In het bijzonder kan hierbij gedacht worden aan hulpverleners, journalisten en personen die familie bezoeken. Het wetsvoorstel miskent dat ook zij onder dit wetsvoorstel strafbaar zijn, terwijl vervolging van deze personen het doel van het wetsvoorstel, het bestrijden van terrorisme, niet dient. Daarmee is het een ongerechtvaardigde inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid.

³ *Kamerstukken II 2018/19, 35125, nr. 4.*

⁴ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 20 februari 2017, 2048684, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/20/tk-de-aanpak-van-teruggekeerde-jihadisten>.

⁵ *Kamerstukken II 2018/19, 35125, nr. 4, p. 4-5: 'Voorbereiding van opzettelijk verblijf is niet strafbaar omdat het delict niet voldoet aan de wettelijke voorwaarden van strafbare voorbereiding. Voor strafbaarheid wegens poging tot opzettelijk verblijf is vereist dat sprake is van een begin van uitvoering. Dit betekent bij de voorgestelde strafbaarstelling dat pas in een betrekkelijk late fase, dichtbij de voltooiing van het feit, strafbaarheid ontstaat en zodoende pas in een vrij late fase strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen een vermoedelijke uitreiziger. De gestelde ruimere reikwijdte van het voorstel lijkt daarmee zeer beperkt.'*

⁶ In de MvT wordt opgemerkt dat 'in de gebieden onder controle van deze organisaties voor buitenlanders vaak ook geen enkele andere optie bestaat dan – desnoods gedwongen – aanneming van het gedachtengoed en participeren in de strijd' en 'het verblijf in conflictgebieden heeft immers in veel gevallen geleid tot vereenzelviging met het gewelddadige gedachtengoed van de organisaties die daar de dienst uitmaken.' (*Kamerstukken II 2018/19, 35125, nr. 3, p. 1*).

Daarnaast vraagt het NJCM zich in het licht van het voorgaande af of het aan *alle* personen verbieden om in een bepaald gebied te verblijven een proportionele c.q. gerechtvaardigde beperking is van het recht op bewegingsvrijheid.

Toestemmingsvereiste

Het wetsvoorstel beoogt het bovenstaande probleem te ondervangen door de mogelijkheid van het verlenen van toestemming door de Minister. Toestemming kan verleend worden als een persoon een zwaarwegend belang heeft om in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied te verblijven. Dit belang zal afgewogen moeten worden tegen het belang dat met de strafbaarstelling wordt gediend, te weten het voorkomen van terroristische misdrijven.⁷

Deze constructie is naar de mening van het NJCM niet toereikend. Zoals hierboven beschreven hoeft het niet zo te zijn dat een persoon die in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied verblijft, zich aansluit bij die organisatie dan wel die organisatie ondersteunt. Het aan hen verbieden om in dat gebied te verblijven, zal het doel van het wetsvoorstel daarom niet dienen. Toch zullen deze personen volgens het wetsvoorstel om toestemming moeten vragen én een zwaarwegend belang moeten hebben om in dat gebied te mogen verblijven. Dit wringt met het recht op bewegingsvrijheid, dat immers iedere persoon het recht geeft naar een bepaald gebied te reizen en daar te verblijven.

Het toestemmingsvereiste stuit daarnaast op praktische bezwaren. Hulpverleners en journalisten zullen hun werk alleen kunnen uitvoeren met voorafgaande toestemming van de Nederlandse staat. Dit kan hun neutraliteit aantasten. Bovendien vormt het in het geval van journalisten een mogelijke beperking op het recht op vrije nieuwsgaring, zoals dat volgt uit artikel 10 van het EVRM.

Conclusie en aanbevelingen

Het NJCM heeft serieuze bezwaren tegen het huidige wetsvoorstel. Ten eerste is het niet duidelijk dat de voorgestelde strafbaarstelling een noodzakelijke beperking is van het recht op bewegingsvrijheid. Daarbij wijst het NJCM nadrukkelijk op de bestaande, uitgebreide straf- en bestuursrechtelijke wetgeving waarmee terroristische misdrijven vervolgd en voorkomen kunnen worden.

Ten tweede vraagt het NJCM aandacht voor de zeer uitgebreide werking van het wetsvoorstel, aangezien het *alle* personen verbiedt om naar een bepaald gebied te reizen, ook als van die personen geen gevaar uit gaat. De voorgestelde constructie waarbij de Minister toestemming kan verlenen om in het gebied te verblijven, is ontoereikend om dit probleem te ondervangen. Het NJCM ziet daarbij onder meer een probleem in het vereiste dat een persoon moet aantonen een zwaarwegend belang te hebben.

⁷ *Kamerstukken II 2018/19, 35125, nr. 3, p. 9-10.*

In plaats van de huidige constructie zou een strafuitsluitingsgrond in de wet opgenomen kunnen worden. Ook kan gedacht worden aan het toevoegen van een bestanddeel aan de delictsomschrijving, waarmee uiting wordt gegeven aan het doel van het wetsvoorstel – het voorkomen van terroristische misdrijven. Met het toevoegen van zo'n vereiste kan voorkomen worden dat het enkele verblijf in een bepaald gebied, zonder dat daar gevaar van uit gaat, strafbaar is. Dit zijn slechts algemene aanbevelingen, waarvan verdere uitwerking buiten de reikwijdte van deze brief valt. Het NJCM wil daarnaast benadrukken dat indien de wetgeving op dit punt wordt verbeterd, dit niet de bezwaren met betrekking tot het ontbreken van de noodzaak wegneemt.

Wij hopen dat u onze zorgpunten met betrekking tot dit wetsvoorstel zult meenemen in uw debat.

Hoogachtend,
i/o



Ton van den Brandt
Voorzitter NJCM