



**Afdeling Nederland**

Keizersgracht 177  
Postbus 1968  
1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36  
E info@amnesty.nl  
I www.amnesty.nl

Aan: de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Datum  
19 mei 2021

Onderwerp  
Wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in door terroristische organisaties gecontroleerd gebied

Ons kenmerk  
DIR/DO/20210519-143

Uw kenmerk

Geachte Eerste Kamerleden,

Op 12 mei 2021 ontving u een brief (kenmerk: 3305169) waarin de minister van Justitie en Veiligheid een terugkoppeling geeft van de gesprekken die hij heeft gevoerd met humanitaire hulpverleningsorganisaties en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) over het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied (35 125) (hierna: het wetsvoorstel).

Zoals vermeld in de brief van de minister hebben Amnesty en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) in het gesprek met de minister aangegeven dat het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel ontbreken, alsmede dat niet-strafwaardig gedrag daardoor wordt gecriminaliseerd. Eerder hebben wij onze bezwaren per brief aan de minister kenbaar gemaakt. Wij delen deze bezwaren nu met u en bespreken de strafuitsluitingsgrond die de minister heeft aangekondigd in zijn brief d.d. 12 mei jl. Wij roepen op het wetsvoorstel in de huidige vorm in te trekken en vragen u het te verwerpen.

### **Strafuitsluitingsgrond voor mensenrechtenorganisaties?**

De minister heeft aangekondigd dat hij voornemens is een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen, waarmee een wettelijke strafuitsluitingsgrond wordt geïntroduceerd voor Nederlanders en Nederlandse ingezetenen die uitsluitend in het gebied verblijven om activiteiten te verrichten als hulpverlener werkzaam voor een onpartijdige humanitaire organisatie en voor journalisten. Ten aanzien van het begrip journalist en publicist wordt aansluiting gezocht bij de formulering zoals deze is opgenomen in artikel 218a van het Wetboek van Strafvordering. Dit betekent dat ook personen die geen journalist in klassieke zin zijn, maar wel overeenkomstig journalistieke (basis)principes bijdragen aan het publieke debat – *zoals mensenrechtenorganisaties die over mensenrechtenschendingen rapporteren (cursief toegevoegd)*. – een beroep op de strafuitsluitingsgrond zullen kunnen doen. De vormgeving van de strafuitsluitingsgrond zal in de komende tijd nader worden uitgewerkt.

Amnesty en het NJCM hebben in het gesprek met de minister onze zorgen uitgesproken dat het in de discussie over de strafuitsluitingsgrond alleen gaat over hulpverleningsorganisaties en journalisten. Als mensenrechtenorganisaties streven wij ernaar om onafhankelijk en zo veilig mogelijk ons werk te kunnen doen en willen wij niet afhankelijk worden gemaakt van de toestemming van de minister om naar een land af te reizen. In de brief van de minister worden mensenrechtenorganisaties die rapporteren over mensenrechtenschendingen geschaard onder journalisten/publicisten. Werkzaamheden van mensenrechtenorganisaties beperken zich echter niet tot het publiceren van stukken. Het kan ook gaan om onderzoek naar mensenrechtenschendingen (dit wordt niet altijd direct gepubliceerd), pleitbezorging voor verandering, het ondersteunen van lokale mensenrechtenorganisaties of andere werkzaamheden in het kader van de mensenrechten in het land.

**Mocht de Kamer het wetsvoorstel niet verwerpen, dan achten wij het van groot belang dat de minister duidelijk maakt dat mensenrechtenorganisaties voor al hun werkzaamheden zijn uitgesloten van het toestemmingvereiste.**

### **Strafuitsluitingsgrond en de advocatuur?**

Het wetsvoorstel is tevens bezwaarlijk voor advocaten die toestemming dienen te vragen om af te reizen naar verboden gebieden waar cliënten en/of getuigen verblijven. Een advocaat is verplicht tot geheimhouding van de informatie die hem of haar in de beroepsuitoefening wordt toevertrouwd, en de cliënt moet erop kunnen vertrouwen dat de advocaat zich aan die plicht houdt. Tijdens ons gesprek met de minister stelde hij dat het wetsvoorstel daar geen beletsel voor vormt, omdat de advocaat slechts dient aan te geven met welk doel wordt afgereisd en daarbij een zaaknummer en het gerecht waar de zaak dient moet melden. De minister miskent hierdoor dat bij het opgeven van het doel tevens inhoudelijke informatie over de cliënt en/of de zaak dient te worden bekend gemaakt, waardoor de advocaat de facto wordt gedwongen het beroepsgeheim te schenden. Bovendien komt het voor dat een verdachte nog niet is vervolgd en al wel rechtsbijstand dient te worden verleend in anticipatie op een eventuele vervolging, en dus nog geen zaaknummer of gerecht kan worden opgegeven. Hierdoor wordt het de advocaat onmogelijk gemaakt om ontlastend bewijs te vergaren, waardoor geen sprake is van *equality of arms*. Nederlandse politie en justitie kunnen dat immers wel met behulp van plaatselijke autoriteiten. Een verdachte wordt dan beknot in het recht op een eerlijk proces.

**Mocht de Kamer het wetsvoorstel niet verwerpen, dan pleiten wij ervoor dat er een generieke uitzondering komt van het toestemmingsvereiste voor advocaten.**

### **Nut en noodzaak nog steeds niet duidelijk**

De Eerste Kamer heeft kritische vragen gesteld tijdens de deskundigenbijeenkomst van 12 november 2019 en het nader voorlopig verslag van 17 november 2020<sup>1</sup> over het wetsvoorstel. Ook na de Nadere Memorie van Antwoord<sup>2</sup> blijven de bezwaren van Amnesty en het NJCM staan.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 2020/21, 35125.

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2020/21, 35125, F.

De voorgestelde wet verbiedt opzettelijk verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied zonder toestemming van de minister. Deze 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. Een beperking van dit recht is alleen 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 het van belang of die beperking nodig en geschikt is in het licht van de bestaande wettelijke mogelijkheden om het gestelde doel te bereiken. Zoals onderstaand wordt toegelicht doorstaat het voorstel deze toets niet.

### **Criminalisering van gedrag dat niet gevaarlijk of onwettig is**

De kern van onze zorg is gelegen in het feit dat het wetsvoorstel gedrag criminaliseert dat op zichzelf niet gevaarlijk of onwettig is. Op deze manier wordt het strafrecht onnodig ver opgerekt en uitgehold. Het wetsvoorstel is in feite een collectief uitreisverbod. Het voorstel tracht een vervolgingsgrond te creëren voor een situatie waarin iemands rol bij een strafbare gedraging nog niet helder is. Zo wordt in de Nadere Memorie van Antwoord omschreven: *‘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.’* Iemand vervolgen voor een rol die niet helder is, is niet in lijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

Volgens de minister is er in het voorstel geen sprake van omkering van de bewijslast, omdat iedereen schuldig is van wie kan worden bewezen dat die zonder toestemming in het gebied is verbleven. Dit maakt de zorg van Amnesty en het NJCM er niet minder op, omdat het de facto betekent dat iemand niet meer kan aantonen dat hij of zij geen terrorist is. Een verblijf op het grondgebied staat volgens de minister gelijk aan het zijn van een terrorist.

De minister stelt dat het verblijf in dergelijke gebieden in veel gevallen gepaard gaat met (desnoods gedwongen) vereenzelviging met het gedachtengoed van de organisaties die daar de dienst uitmaken. Personen die afreizen naar deze gebieden stellen zich volgens hem bloot aan het vrijwel onvermijdelijke risico dat zij de strijd van de terroristische organisatie zullen ondersteunen. Na terugkeer van deze personen naar Nederland gaat er volgens hem in veel gevallen nog steeds een gevaar van hen uit. Amnesty en het NJCM missen een grondige onderbouwing voor deze aannames. De minister suggereert dat iedereen die in een gebied verblijft waar een terroristische organisatie actief is een terrorist is of dat daardoor wordt. Dit is niet alleen stigmatiserend voor de inwoners van deze gebieden, maar ook voor mensen woonachtig in Nederland die afkomstig zijn uit een dergelijk gebied. Amnesty en het NJCM plaatsen hier grote vraagtekens bij. Als iemand bijvoorbeeld familie opzoekt of een pelgrimstocht maakt, wil dat nog niet zeggen dat iemand het gedachtengoed overneemt van de lokale machthebbers.

## Noodzaak en nut volstrekt onduidelijk

Het wetsvoorstel maakt een niet-noodzakelijke en disproportionele inbreuk op mensenrechten. Er bestaan reeds bestuurlijke maatregelen die ingezet kunnen worden tegen mensen die zijn uitgereisd om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, en wetgeving om hen strafrechtelijk te vervolgen. Zoals ook de Raad van State duidelijk maakte in haar advies,<sup>3</sup> is de noodzaak van de beoogde strafbaarstelling niet aangetoond.

Op de vraag vanuit de Eerste Kamer of het wetsvoorstel wel noodzakelijk is, staat in de Nadere Memorie van Antwoord: *'Van een aanwijzing van een gebied zal alleen dan sprake zijn als dat noodzakelijk is.'* Dit is echter geen antwoord op de vraag.

Het wetsvoorstel biedt geen oplossing bij onduidelijkheid rondom betrokkenheid bij terroristische daden of steun aan een terroristische organisatie, maar trekt conclusies zonder dat hier noodzakelijkerwijs bewijs voor is. Het doel van het wetsvoorstel, het bestrijden van terrorisme, wordt hiermee niet gediend. Daarmee is het een ongerechtvaardigde inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid. Het is daarnaast de vraag of deze wet daadwerkelijk een afschrikwekkend effect zal hebben op mensen met terroristische intenties. Dit werd eerder al benoemd door de Raad van State.

## Conclusie

Amnesty en het NJCM roepen u op om het wetsvoorstel te verwerpen omdat er grote bezwaren zijn en het wetsvoorstel niet noodzakelijk is. Als het voorstel onverhoopt toch door de Eerste Kamer wordt aangenomen, pleiten wij ervoor dat duidelijk wordt gemaakt dat mensenrechtenorganisaties en advocaten worden uitgezonderd van het toestemmingsvereiste. Het verdient daarnaast aanbeveling om het wetsvoorstel pas te behandelen in de Eerste Kamer als de uitsluitingsgrond is besproken in de Tweede Kamer, zodat de wet als geheel beoordeeld kan worden.



Dagmar Oudshoorn  
Directeur Amnesty International Nederland



Monique Steijns  
Voorzitter NJCM  
i/o getekend door Franka  
Olujic, Uitvoerend directeur  
NJCM

---

<sup>3</sup> Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2018-2019, 35 125, nr. 4.