



Q&A

**Strafbaarstelling van verblijf door Nederlanders
in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied.**

Strafbaarstelling van verblijf door Nederlanders in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied.

Door: mr. drs. Ebe Brons, CEO-Founder CSD, 12-09-2019
www.centreforsafety.org

Voor het beantwoorden van de vragen is gebruik gemaakt van de documenten en verslagen van de Tweede en Eerste Kamer. Vaak is de letterlijke tekst gebruikt.

Wanneer wordt de wet van kracht?

Op 10 september 2019 werd het wetsvoorstel *strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied* door de tweede kamer aangenomen.

De wet zal vervolgens worden behandeld door de Eerste Kamer. Daarna wordt de wet van kracht. Het is op dit moment niet helder wanneer de Eerste Kamer de wet gaat behandelen. De Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid (J&V) bespreekt op 24 september 2019 de procedure.

Wat is de strekking van de nieuwe wet in zijn huidige vorm?

Strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied.

Voor wie geldt deze wet?

Nederlandse onderdanen en vreemdelingen die een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben. Voor medewerkers van het Rode Kruis en het ICRC wordt een uitzondering gemaakt in deze wet.

Waarom wil de Minister van Justitie en Veiligheid deze wet?

Met het voorstel wordt beoogd een effectief instrument te creëren ter aanvulling van het bestaande wettelijk instrumentarium ter bestrijding van terrorisme.

De afgelopen jaren is gebleken dat Nederlanders reisden naar gebieden in Syrië en Irak die onder controle stonden van terroristische organisaties, teneinde deel te nemen aan de gewapende strijd of om die organisaties of de strijd anderszins te steunen.

Daarbij moet worden opgemerkt dat in de gebieden onder controle van deze organisaties voor buitenlanders vaak ook geen enkele andere optie bestaat dan – desnoods gedwongen – aanneme van het gedachtengoed en participeren in de strijd. Dit heeft geleid tot betrokkenheid van Nederlandse onderdanen en ingezetenen bij het plegen van terroristische misdrijven ter plaatse.

Op Nederland rust de verantwoordelijkheid om dit tegen te gaan. Hierin ligt een eerste reden voor de voorgestelde strafbaarstelling besloten.

Omdat de desbetreffende organisaties vaak ook geweld plegen tegen onder andere westerse landen, bestaat tevens het gevaar dat Nederlandse onderdanen of personen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland bij terugkeer aanslagen plegen.

Het verblijf in conflictgebieden heeft immers in veel gevallen geleid tot vereenzelviging met het gewelddadige gedachtengoed van de organisaties die daar de dienst uitmaken. De afgelopen jaren zijn dan ook in verschillende Europese landen aanslagen gepleegd door personen die waren teruggekeerd uit strijdgebieden in het Midden-Oosten, waar zij hadden deelgenomen aan de gewapende strijd of een training ondergaan. Dit vormt een belangrijke tweede reden voor dit wetsvoorstel.

Wat is een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied?

Wereldwijd zijn allerlei organisaties actief, die worden aangemerkt als een terroristische organisatie. Een beperkt aantal van deze organisaties opereert echter in of vanuit een gebied waarover zij controle uitoefenen; waarin zij in de praktijk bepalen wat er 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 haar grondgebied opereert. Een belangrijk element voor aanwijzing van een gebied zal dan zijn dat verblijf in het gebied niet zonder instemming van de betrokken terroristische organisatie mogelijk is, en dat 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.

Hoe specifiek afgebakend is een gebied?

Minister: Dan de afbakening van het gebied. Duidelijk moet zijn dat in de Algemene Maatregel van Bestuur heel duidelijk is aangegeven wat het gebied is, echt door middel van een exacte geografische aanduiding. Er moet dus niet staan: het gebied beheerst door organisatie x. Nee, het gaat om de geografische coördinaten.

Nou weten we allemaal dat de grenzen van die strijdgebieden fluïde kunnen zijn. Dat zit al zo'n beetje in het woord "strijdgebied" besloten. Daarom moeten we ons bij de aanwijzing van het gebied richten op het kerngebied.

Zo doen ze dat ook in bijvoorbeeld Australië. Australië heeft van december 2014 tot november 2017 de Syrische provincie Al-Raqqa aangewezen als een declared area, een aangewezen gebied. Hetzelfde geldt voor het district Mosul in Irak vanaf maart 2015. Dat is in maart 2018 verlengd.

Specifiek die gebieden waren aangewezen omdat ze een centrale rol speelden als basis van waaruit IS of ISIS geweld regisseerde, aanmoedigde en inspireerde.

Hoe wordt beoordeeld of een gebied onder deze wet valt?

- Is een organisatie in internationaal verband als terroristische organisatie aangemerkt, bijvoorbeeld in het kader van de VN of EU-bevriezingslijsten;
- Zijn er andere sanctieverplichtingen van kracht ten aanzien van de bewuste organisatie of het aan te wijzen gebied;
- Bestaat er internationale consensus over de situatie in een aan te wijzen gebied – in het bijzonder of het bewuste gebied inderdaad onder controle staat van de terroristische organisatie.

Hoe weet ik dat een gebied aangewezen is?

De feitelijke bekendheid van de toepassing van de strafbaarstelling op een bepaald gebied zal worden vergroot door de aanwijzing van een gebied gepaard te laten gaan met media-aandacht en actieve voorlichting aan het publiek.

Daarbij kan worden gedacht aan een publiekscampagne op het internet en informatieverstrekking via social media. Voorts zal de noodzaak van toestemming worden benadrukt in het reisadvies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de landen waarin de desbetreffende gebieden zijn gelegen.

Het geheel zal ruimschoots voldoende zijn – los van het feit dat een ieder wordt geacht de wet te kennen – om een verweer van een Nederlander die zich toch naar een aangewezen gebied heeft begeven, inhoudende dat hij onbekend was met de maatregel, te verwerpen.

Wat moet ik doen als ik mij in een aangewezen gebied bevind?

Een persoon die zich op het moment van aanwijzing van een gebied in het desbetreffende gebied bevindt, heeft twee opties om te voorkomen dat zich hij schuldig maakt aan een strafbaar feit: toestemming verkrijgen van de Minister van Justitie en Veiligheid of het gebied verlaten.

CSD: Dit moet binnen zes weken. In spoedeisende gevallen kan de Minister besluiten dat het verbod al na twee weken ingaat.

Kan ik met terugwerkende kracht toestemming krijgen?

Nee.

Wat zijn de criteria voor toestemming?

- 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 terrorisme?

Voldoen journalisten en hulpverleners per definitie aan de criteria?

In de fase van consultatie is nadrukkelijk de vraag voor voren gekomen of voor journalisten en voor hulpverleners van erkende internationale humanitaire organisaties – die immers aan de geschetste voorwaarden zullen voldoen –, niet al op het niveau van de wet een uitzondering kan worden gemaakt.

Het is echter niet mogelijk om deze groepen op grond van het beroep of activiteit die zij uitoefenen categoriaal toestemming te verlenen. Het gaat namelijk niet om beschermde of anderszins afgebakende beroepen. Misbruik zou met andere woorden niet zijn te voorkomen.

De NVvR vroeg in haar advies aandacht voor het feit dat het toestemmingsvereiste in de ogen van derden mogelijk leidt tot verlies van neutraliteit van journalisten en hulpverleners die hun werk doen in een aangewezen gebied. Er is op grond van de voorgestelde bepaling geen sprake van zogenoemd «embedded journalism», waarbij journalisten aansluiting zoeken bij een bepaalde gewapende partij om beter verslag te kunnen doen, dat overigens in de conflictgebieden wel met regelmaat plaatsvindt.

In verband met de neutraliteit van journalisten, waarvoor ook de NVvR aandacht vroeg, zal hen niet worden 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.

Hetzelfde geldt voor hulpverleners van erkende internationale humanitaire organisaties. Bovendien kan aan hulpverleners en journalisten toestemming voor een ruime periode worden verleend (maximaal een jaar), zodat zij niet telkens om toestemming behoeven te verzoeken als zij meermaals de gebieden in- en uitreizen.

De werkgever – bijvoorbeeld de hulporganisatie of het persbureau waarvoor iemand werkzaam is – kan de toestemming namens de hulpverlener of de journalist vragen. De werkgever kan daarbij in een keer voor meerdere werknemers toestemming vragen om toestemming voor een ruimere periode.

Journalisten en hulpverleners of hun werkgevers zouden bijvoorbeeld bij de aanwijzing van een gebied meteen toestemming kunnen vragen voor een jaar. Op deze wijze is het ook mogelijk voor journalisten om bij aanwezigheid in de buurt van het gebied, snel te profiteren van een kans om even de grens over te gaan.

Met het geven van toestemming voor een ruime periode wordt voorkomen dat de overheid zich op enigerlei wijze met voorgenomen reizen of concrete activiteiten van hulpverleners en journalisten in de aangewezen gebieden zou kunnen bemoeien, hetgeen ook geenszins met de strafbaarstelling wordt beoogd.

Is er voor journalisten en hulpverleners een spoedprocedure?

Ja, er is een spoedaanvraagprocedure voor hulpverleners en journalisten met een doorlooptijd van ten hoogste vierentwintig uur.

Wat is de straf als je deze wet overtreedt?

Voorlopige hechtenis is mogelijk met daarnaast een strafmaat van twee jaar.

Wat is de procedure om toestemming te vragen?

Om het verkrijgen van toestemming voor hen zo eenvoudig mogelijk te laten verlopen, wordt ernaar gestreefd de toestemmingsprocedure geheel op digitale wijze te laten plaatsvinden. Voor dit doel zal een speciale website worden ingericht, waar het verzoek kan worden ingediend, en de redenen voor het verzoek kunnen worden toegelicht en eventueel onderbouwd met bijgevoegde (ge-uploade) documenten.

In geval toestemming wordt verleend door de Minister van Justitie en Veiligheid, zal deze gelden voor een bepaalde periode. Tegen een eventuele afwijzing van een verzoek om toestemming door de Minister van Justitie en Veiligheid, staat bezwaar en beroep open.