

Vergaderjaar 2019–2020

**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)**

**B** **VERSLAG VAN EEN DESKUNDIGENBIJEENKOMST**  
Vastgesteld 10 december 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid<sup>1</sup> heeft op 12 november 2019 gesprekken gevoerd met deskundigen over wetsvoorstel **35 125 strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied**.

Van deze gesprekken brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de commissie,  
De Boer

De griffier van de commissie,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (FVD).

**Voorzitter: De Boer**  
**Griffier: Van Dooren**

Aanwezig zijn twaalf leden der Kamer, te weten: Baay-Timmerman, Bezaan, Bikker, De Boer, Dittrich, Doornhof, Janssen, Karimi, Van Pareren, Recourt, Veldhoen en De Vries,

alsmede de volgende deskundigen:

**Invalshoek I – Niet-gouvernementele organisaties**

Hilde Sagon – Juridisch adviseur, Internationaal Comité van het Rode Kruis

Suying Lai – Hoofd humanitaire hulp, Oxfam Novib

Michiel Hofman – Senior humanitair specialist, Artsen zonder Grenzen

**Invalshoek II – Journalistiek**

Thomas Bruning – Algemeen secretaris, Nederlandse Vereniging van Journalisten

Ana van Es – Midden-Oostencorrespondent, de Volkskrant

Lars Boering – Directeur, World Press Photo Foundation

Arendo Joustra – Hoofdredacteur, Elsevier

**Invalshoek III – Wetenschap/Juridisch**

Prof. Masha Fedorova – Hoogleraar Straf- en Strafprocesrecht, Radboud Universiteit

Daan Weggemans – Onderzoeker aan het Institute for Security and Global Affairs, Universiteit Leiden

Ferry van Veghel – Landelijk terrorismeofficier van Justitie, Openbaar Ministerie (o.v.)

Aanvang 10.30 uur.

De **voorzitter**: Welkom allemaal, in het bijzonder de deskundigen die vanochtend op ons verzoek iets komen vertellen over het wetsvoorstel Strafbaarstelling verblijf in een door terroristische organisaties gecontroleerd gebied. Zoals ik al zei hebben we een heel strak programma, dus ik ga snel van start. We hebben drie blokjes. Het eerste blokje gaat over de invalshoek van niet-gouvernementele organisaties.

**Invalshoek I – Niet-gouvernementele organisaties**

De **voorzitter**: We hebben drie sprekers. Voor dit blokje hebben we in totaal een halfuur. Dat betekent dat we alle sprekers vragen om in vijf minuten een korte inleiding te geven, waarna er ruimte is voor wat vragen en eventueel wat discussie. Ik geef om te beginnen het woord aan mevrouw Hilde Sagon van het Internationaal Comité van het Rode Kruis.

Mevrouw **Sagon**: Dank u vriendelijk. Geachte leden van de Eerste Kamer, hartelijk dank voor uw uitnodiging om vandaag te kunnen spreken over het aanhangig wetsvoorstel. Het Internationaal Rode Kruis Comité, hierna ICRC, betwist natuurlijk niet de legitimiteit en de noodzaak voor staten om maatregelen te nemen om hun veiligheid te verzekeren. Terrorisme is in strijd met de kernprincipes van het humanitair recht. Het ICRC veroordeelt elke vorm van terrorisme. De realiteit op het veld in situaties van gewapende conflicten heeft echter aangetoond dat antiterrorismemaatregelen principieel humanitair werk bemoeilijken. Daarom werkt het ICRC samen met staten om ervoor te zorgen dat nieuwe juridische kaders zo'n principieel humanitair werk niet onnodig hinderen. In dat verband heeft het ICRC ook internationaal opgeroepen tot verschillende mitigerende

maatregelen, waarbij de invoering van zogenaamde humanitaire uitzonderingen wordt gezien als de meest efficiënte maatregel. Aangaande het wetsvoorstel dat vandaag wordt besproken staat uw Kamer voor een belangrijke discussie. Het afgelopen jaar hebben wij tijdens diverse momenten onze zorgen geuit en we zijn de leden van de Tweede Kamer en de Minister dan ook zeer erkentelijk dat deze zorgen serieus zijn genomen en dat er een strafuitsluitingsgrond in de wet is voorzien voor het ICRC en voor het Nederlandse Rode Kruis op basis van onze expliciete mandaten in de Conventies van Genève en het koninklijk besluit voor het Nederlandse Rode Kruis. Echter, om in lijn te zijn met die Verdragen van Genève en de humanitaire principes, vragen wij als hoeders van het internationaal humanitair recht dat de landen ook in nationale wetgeving vastleggen wat we in juridische kaders terugvinden op Europees en internationaal gebied. Daarom is het nodig, uiterst noodzakelijk, een verdere humanitaire uitzondering te verzekeren, namelijk voor alle onpartijdige humanitaire organisaties die handelen in overeenstemming met het internationaal humanitair recht.

Zo kan ik op Europees niveau verwijzen naar de Europese richtlijn van maart 2017 inzake terrorismebestrijding. Het ICRC begrijpt dat het wetsvoorstel dat vandaag besproken wordt een ander terroristisch misdrijf betreft. Desondanks zijn er natuurlijk nauwe banden tussen een terroristisch misdrijf van het huidig voorstel, namelijk verblijven in regio's, en het misdrijf van reizen met het oog op het plegen van een terroristisch misdrijf. Daarom ook zijn wij van mening dat de redenering die de humanitaire uitzondering in de EU-richtlijnoverweging 38 rechtvaardigde, namelijk de wens om principieel humanitair werk niet te belemmeren door de ontwikkeling van nieuwe antiterrorismemaatregelen, hier ook valabel is. Overweging 38 is ook niet vrijblijvend. Die heeft een juridische waarde, aangezien de nationale rechter alle bepalingen van nationaal recht zo veel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van Europees recht. De overweging betreft ook alle onpartijdige humanitaire organisaties – allemaal. Als u wilt, kunt u daar zeker verdere vragen over stellen, omdat ik direct betrokken ben geweest bij de onderhandelingen over dit instrument in Brussel. Op internationaal niveau zijn er verschillende resoluties van de Veiligheidsraad en van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Als u wilt, kan ik u daar natuurlijk ook referenties over geven die heel duidelijk de wens aantonen om humanitair werk te beschermen.

Een algemene uitzondering zoals die bestaat op Europees en internationaal niveau voor onpartijdige humanitaire organisaties, herneemt de formulering van de Conventies van Genève. Alleen een organisatie die humanitair en oprecht onpartijdig is, valt onder deze uitzondering. Die beide principes zijn gedefinieerd in de commentaren bij de Verdragen van Genève. Onpartijdige humanitaire organisaties zijn die organisaties die uitsluitend geleid worden door humanitaire behoeftes en die prioriteit geven aan de meest urgente gevallen van nood om menselijk leed te voorkomen en te verlichten waar dat zich ook bevindt. Als gevolg van deze definitie zal personeel van entiteiten die zich niet houden aan zo'n humanitaire principiële aanpak of losse verenigingen die zichzelf als humanitaire organisaties omschrijven, de jure en de facto niet onder dergelijke humanitaire uitzonderingen vallen.

Ten slotte zou ik nog willen benadrukken – dat is eerst en vooral een belangrijk argument – dat zo'n algemene uitzondering voor onpartijdige humanitaire organisaties die handelen in overeenstemming met het internationaal humanitair recht, ook is wat specifiek gevraagd wordt door het internationaal humanitair recht, namelijk dat staten te allen tijde zulke organisaties het werk vergemakkelijken en faciliteren. Het zou Nederland in een voorbeeldfunctie op regionaal en internationaal vlak versterken. Wij danken u voor uw aandacht, alsook danken wij de Minister en de Tweede Kamer voor het eerder al in rekening brengen van onze zorgen.

Wij zijn ervan overtuigd dat de juiste oplossing in lijn met het humanitair recht kan worden bereikt.

Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank u wel. Keurig binnen de tijd, moet ik zeggen. Onze tweede spreker is mevrouw Lai. Zij is hoofd humanitaire hulp van Oxfam Novib.

Mevrouw **Lai**: Dank u wel. Geachte leden van de Eerste Kamer. Heel veel dank voor het organiseren van deze belangrijke hoorzitting en voor de uitnodiging. Ik zit hier vandaag namens Oxfam Novib, maar ook namens de Dutch Relief Alliance, een samenwerkingsverband van zestien Nederlandse hulporganisaties. De Dutch Relief Alliance heeft drie bezwaren op het wetsvoorstel. Ten eerste de inbreuk op humanitaire principes. Twee: een toename van de onveiligheid voor hulpverleners. Drie: vertraging van noodhulp.

Ten eerste het principiële bezwaar. Het fundament voor al onze activiteiten bestaat uit de universeel erkende principes van noodhulpverlening, te weten: humaniteit, onpartijdigheid, onafhankelijkheid en neutraliteit. Hulp aan mensen in nood dient te worden geleverd op basis van deze principes en moet losstaan van politieke, economische en militaire doelen. Dit is een direct citaat uit het Nederlands beleidskader voor noodhulp onder leiding van Minister Kaag. Behalve Nederlands beleid is dit ook verankerd in de Geneefse Conventies. Het wetsvoorstel waar wij nu over spreken staat hier haaks op, want de overheid creëert hiermee het recht om te bepalen of humanitaire organisaties naar een bepaald gebied mogen reizen. Hulpverleners zijn zodoende afhankelijk van een politieke autoriteit die zelf ook regelmatig ervoor kiest om militair actief te zijn in de gebieden waar hulporganisaties werken. Dit brengt ons in een lastige positie ten opzichte van de strijdende partijen.

Ten tweede. Het is essentieel voor de veiligheid van hulporganisaties dat ze neutraal, onpartijdig en onafhankelijk kunnen opereren. Vorig jaar was ik op dienstreis in Jemen en moest ik op reis van de hoofdstad Sanaa naar het noorden langs minstens tien militaire checkpoints van de houthi-opstandelingen: een extreem onveilige situatie. Het laatste wat je op zo'n moment wil, is dat je onpartijdigheid in twijfel wordt getrokken.

Ten derde de vertraging van noodhulp. De Dutch Relief Alliance heeft als doel om binnen 72 uur een humanitaire respons op te kunnen zetten. Voor medische hulp geldt zelfs een reactietermijn van zes uur, waarna de eerste artsen en verpleegkundigen op het vliegveld moeten staan. Als een gebied wordt aangemerkt als terroristisch gebied, voorzien we een enorme bureaucratische file en vertraging als gevolg van alle Nederlandse en niet-Nederlandse hulporganisaties die in een hele korte tijd om toestemming zullen vragen. Ook bij buitenlandse hulporganisaties werken namelijk Nederlanders. Niet voor niets hebben twaalf internationale ngo's u een brandbrief geschreven.

We vrezen tot slot voor een negatief domino-effect, namelijk dat andere landen onze wetgeving zullen gaan overnemen. Binnen het internationale noodhulpteam van Oxfam werken collega's uit meer dan 30 landen. Als al deze landen een soortgelijke wetgeving invoeren, betekent dat voor ons een onaanvaardbare bureaucratische last en onacceptabele vertraging van de levensreddende hulp. Voor andere hulporganisaties is dit niet anders. Vanwege bovengenoemde drie bezwaren is het wat ons betreft essentieel dat er een categorale uitzondering in de wet wordt opgenomen voor humanitaire activiteiten door onpartijdige humanitaire organisaties. De term «onpartijdige humanitaire organisaties» is belangrijk, omdat in het debat met de Tweede Kamer de suggestie werd gewekt dat slechts het Rode Kruis aan dit criterium voldoet. Dat is niet het geval. Artikel 10 van de vierde Geneefse Conventie gaat expliciet over zowel het Internationale

Comité van het Rode Kruis als over enige andere onpartijdige humanitaire organisatie. Dit staat ook in andere artikelen van de Geneefse Conventies. Gelukkig hoeft voor een categorale uitzondering het wiel niet opnieuw uitgevonden te worden. In de Europese richtlijn inzake terrorismebestrijding is een uitzondering gemaakt voor humanitaire activiteiten door onpartijdige humanitaire organisaties. In Australië en het Verenigd Koninkrijk, waar soortgelijke wetgeving is geïntroduceerd, is een categorale uitzondering gemaakt voor hulp met een humanitair karakter. Als dat in het buitenland en ook binnen de Europese Unie mogelijk is, verwachten wij dat dit in Nederland ook haalbaar moet zijn. Alleen met een categorale uitzondering kunnen de humanitaire principes worden gewaarborgd.

Dank u wel voor uw aandacht.

De **voorzitter**: Dank u wel. Tot slot in dit blokje het woord aan Michiel Hofman van Artsen zonder Grenzen.

De heer **Hofman**: Dank u wel. Geachte leden van de Eerste Kamer. Voor Artsen zonder Grenzen zijn de bezwaren tegen dit wetsvoorstel principieel van aard, maar het gaat ons niet om abstracte principes. Ik geef een aantal voorbeelden uit de praktijk van hoe antiterrorismemaatregelen leiden tot bevolkingsgroepen die verstoken blijven van humanitaire hulp en hoe hulpverleners zelf in gevaar komen.

Dit wetsvoorstel staat op gespannen hulp met de onpartijdigheid en de neutraliteit van humanitaire hulp. Onpartijdigheid betekent dat humanitaire hulp enkel wordt verleend op basis van de noden. Borno/Nigeria is een voorbeeld van waar antiterrorismewetgeving andere criteria toevoegt dan slechts humanitaire noden. In Nigeria is het verboden om hulp te verlenen in gebieden die worden gecontroleerd door gewapende groepen zoals Boko Haram. Daarom kunnen wij alleen medische zorg verlenen aan patiënten die het geluk hebben dat ze de door het leger gecontroleerde steden weten te bereiken. We zullen nooit weten hoeveel ernstig ondervoede kinderen niet in staat zijn geweest om onze voedingscentra te bereiken. Nigeria heeft besloten geen uitzondering te maken voor humanitaire hulp, hoewel dat wel vereist is onder het internationaal humanitair recht. In Borno is het niet de nood die bepaalt of je hulp krijgt, maar de vraag op welke plek je je bevindt.

De consequenties van dit voorstel zijn nog ernstiger voor specifiek medische organisaties. Dit voorstel is strijdig met de bescherming van de medische missie zoals bepaald in de Geneefse Conventies. Artikel 3 geeft aan dat onpartijdige humanitaire organisaties, dus niet alleen het Rode Kruis, hulp moeten kunnen verlenen aan zieken en gewonden. Nederland heeft deze verdragen geratificeerd en onderschrijft het principe van onpartijdige hulp ook expliciet in zijn eigen ontwikkelings- en noodhulpbeleid. Deze specifieke bescherming van medische missies is nodig aangezien alleen medische hulp ook wordt geboden aan strijders. De aanwezigheid in onze ziekenhuizen van gewonde strijders, inclusief degenen die worden aangeduid als terroristen, maakt medische hulpverlening in het bijzonder kwetsbaar. Dit ondervonden we aan den lijve in oktober 2014, toen ons chirurgisch ziekenhuis in Kunduz/Afghanistan plotseling aan de andere kant van de frontlinie kwam te liggen doordat de taliban de stad overnamen. De afspraken die we hadden met de taliban en de Afghaanse en de Amerikaanse overheden om de neutraliteit van dit ziekenhuis te respecteren, waren niets meer waard toen de frontlinie verschoof. Het hele gebied werd door de Amerikaanse en Afghaanse antiterrorisme-eenheden aangeduid als vijandig gebied. Ze namen aan dat ons ziekenhuis was overgenomen door de taliban. Vervolgens werd het ziekenhuis gebombardeerd. 48 van mijn collega's en patiënten zijn gedood. Er waren inderdaad taliban in het ziekenhuis, maar dat waren patiënten, hors de combat, zoals toegestaan in de Geneefse Conventies.

Met veranderende gevechtslinies is het praktisch gezien zeer moeilijk om te bepalen wat een door terroristen gecontroleerd gebied eigenlijk is. De bescherming onder het internationaal recht moet desalniettemin onverminderd van toepassing blijven. Van ons medisch personeel, Nederlands of niet, mag niet worden verwacht dat ze hun patiënten in de steek laten omdat ze zich plotseling in een door terroristen gecontroleerd gebied bevinden. Hun aanwezigheid kan onder dit wetsvoorstel van het ene op het andere moment een misdrijf worden.

Deze voorbeelden geven aan dat soortgelijke wetgeving in conflictgebieden nu al de humanitaire toegang beperkt en het leven van zowel patiënten als hulpverleners in gevaar brengt. Toegang tot gebieden gecontroleerd door gewapende groepen vereist dat we erop kunnen vertrouwen dat ons werk en onze organisatie onafhankelijk zijn van enige politieke of militaire agenda. Dit vertrouwen in humanitaire hulp wordt ondermijnd als deze toegang afhankelijk wordt van de goedkeuring door de overheid en van een politieke beslissing over de aard van het conflict, in plaats van de noden van de mensen. Dit brengt onze hulpverleners in gevaar. Verscheidene gewapende groepen in Somalië, Syrië, Irak en Nigeria hebben dit vertrouwen al verloren. Zij blokkeren nu zelf ook de humanitaire hulpverlening. Sommige overheden denken dat we terroristen helpen, terwijl de terroristen denken dat we spionnen zijn voor diezelfde overheden. Uiteindelijk is het de bevolking die in het gebied vastzit die hiervoor de prijs betaalt.

We hopen natuurlijk dat de intentie van deze Nederlandse wet niet is om humanitaire hulp te beperken, zoals Nigeria, Afghanistan, Somalië en Syrië dat wel doen. Maar het wetsvoorstel hanteert wel eenzelfde logica. Nederland wordt gezien als een steunpilaar en als een hoeder van het internationaal recht, maar het geeft nu het verkeerde voorbeeld. Het zal moeilijk worden om andere landen erop aan te spreken dat zij onafhankelijke noodhulp moeten toelaten als je principes niet worden gerespecteerd in de Nederlandse wetgeving zelf. Nederland, zoals voorgeschreven door het internationaal humanitair recht, moet ervoor zorgdragen dat uitzonderingsclausules voor humanitaire hulpverleners worden opgenomen in al zijn strafrecht- en antiterrorismemaatregelen. Het redden van een mensenleven is geen misdaad, ook niet als de mensen die het nodig hebben zich aan de verkeerde kant van een frontlinie bevinden. Dank u wel.

**De voorzitter:** Dank allen voor de inleidingen. We gaan nu kijken of er vragen zijn bij de Kamerleden. Zoals u ziet, staan er microfoons op de voorste rij bankjes. Mijn voorstel is dat u zich naar voren begeeft als u iets wilt vragen. Ik ga de vragen inventariseren en daarna geef ik ruimte voor antwoorden. Volgens mij geeft dat de grootste garantie dat we binnen de tijd blijven. Ik ga rechtsom. Misschien kunt u zeggen aan welke spreker u de vraag stelt als dat specifiek is. Ik hoop dat de sprekers even meeschrijven, zodat ze straks kunnen antwoorden. Meneer Recourt.

**De heer Recourt (PvdA):** Dank aan de drie inleiders. Ik heb een specifieke vraag aan mevrouw Sagon van het Rode Kruis. Het Rode Kruis heeft een bijzondere positie in deze wet. Dat geldt niet voor andere humanitaire organisaties, zoals we ook gehoord hebben. Als dat mogelijk is, wilde ik graag van u weten of de Nederlandse wet zoals die nu in concept voorligt, voldoet aan de internationale normen zoals u die voor ons geschetst heeft. Ik snap dat de wet voor het Rode Kruis voldoet, maar geldt dat in de breedte voor alle humanitaire hulpverleningsorganisaties?

**Mevrouw Bikker (ChristenUnie):** Allereerst dank aan de drie insprekers voor wat u hier aan ons heeft gebracht, ook aan zorgen. Natuurlijk ook dank voor al het goede werk dat al die mensen namens uw organisaties doen op al die plekken van nood en ellende. Ik ben bij dit wetsvoorstel

zoekend naar wat wijs is. Ik heb gelezen dat er twee landen zijn, namelijk Denemarken en Australië, waar soortgelijke wetgeving geldt als nu in Nederland wordt voorgesteld. Heeft u de ervaring dat hulpverleners afkomstig uit deze landen belemmerd zijn in hun werk? Kunt u iets meer kleur geven bij wat dat heeft betekend voor Deense en Australische medewerkers van uw organisaties?

De heer **Van Pareren** (FvD): Voorzitter. Ik ben Van Pareren van Forum voor Democratie. Ik heb een vraag aan mevrouw Lai. In uw toelichting gaf u aan dat er een politiek verschil wordt gevoeld tussen uw organisatie en het Rode Kruis. Kunt u dat verder toelichten?

Mevrouw **Veldhoen** (GroenLinks):. Allereerst dank aan alle inleiders. Excuus voor mijn stem. Ik ben nogal verkouden. Ik heb een vraag, met name voor mevrouw Sagon of mevrouw Lai. Een van beiden kan misschien antwoord geven. De regering heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer duidelijk gemaakt dat ze best sympathiek staat ten opzichte van een uitzondering voor humanitaire hulpverleners, maar dat ze de afbakening zo ingewikkeld vindt omdat dit geen beschermd beroep is. Mijn vraag is waar de afbakening wat u betreft uit zou moeten bestaan. Is dat de Dutch Relief Alliance? De Minister van Buitenlandse Zaken zegt dat dat betrouwbare organisaties zijn. Of zijn het juist de organisaties die vallen onder de Geneefse Conventies? Kunt u een afbakening noemen die werkbaar zou zijn in het kader van deze wet? Dank u wel.

De heer **Dittrich** (D66): Ik heb een vraag aan mevrouw Sagon en mevrouw Lai. U beiden pleit voor een categorale uitzondering voor onpartijdige humanitaire organisaties. Zou het in uw visie mogelijk en wenselijk zijn om achteraf toestemming te vragen als men in het gebied geweest is, om daarna te bekijken of en aan te geven dat men daar om een valide reden geweest is?

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik kom even terug bij de heer Doornhof.

De heer **Doornhof** (CDA): Dank u wel, voorzitter. Zeer veel dank voor de heldere betogen. Ik begrijp de voorbeelden die de heer Hofman noemt. Ik begrijp ook dat wanneer bevoegde gezagen macht hebben daar waar jij je niet begeeft, je voor dit soort lastige dilemma's kunt komen te staan. In de Tweede Kamer is er natuurlijk heel veel aandacht geweest voor uw positie en de positie van humanitaire organisaties. Mijn vraag ligt een beetje in het verlengde van wat Dittrich ook naar voren brengt: wat is nou uw oordeel over het feit dat je via toestemming vooraf meer duidelijkheid kunt krijgen over de vraag of het je wel of niet is toegestaan om in een gebied te zijn? Met een categorale uitzondering lijkt het lastig om daar met een definiëring zekerheid over te krijgen.

De **voorzitter**: Dank. Ik stel voor dat we in de beantwoording dezelfde volgorde van sprekers aanhouden.

Mevrouw **Sagon**: Dank u vriendelijk voor al deze vragen. Dat zijn natuurlijk ook de vragen waarmee we steeds weer geconfronteerd worden, ook in andere fora. Het Rode Kruis heeft een bijzondere positie. Dat is waar. In de Conventies van Genève worden wij met name genoemd. In het koninklijk besluit uit 1988 wordt aan het Rode Kruis ook een specifieke auxiliaire positie gegeven. Er zijn bepaalde taken, zoals krijgsgevangenenbezoeken, die onder het internationaal humanitair recht specifiek aan het ICRC worden toegewezen. Zoals mijn collega ook zei: als men kijkt naar algemene hulpverlening, wordt het ICRC specifiek aangebracht als voorbeeld van een onpartijdige humanitaire organisatie

in de Conventies van Genève. Het is dus niet de enige organisatie die dit zou mogen.

Misschien moet ik even goed duidelijk maken dat wij de uitzonderingsgrond die op dit moment al in het amendement verschijnt niet alleen interpreteren als van toepassing zijnde voor ICRC, maar ook voor het Nederlandse Rode Kruis in zijn geheel. Die toelichting is wat onduidelijk, maar wij gaan ervan uit dat de letter van de wet wordt gevolgd. Op dit moment gaat het om de ICRC en het Nederlandse Rode Kruis in zijn geheel.

Als we naar Europese en internationale normen kijken, zou het eigenlijk voor alle humanitaire organisaties moeten gelden. De vraag was of de Nederlandse wet aan die internationale normen voldoet. Het antwoord daarop is jammer genoeg neen. Dat is vooral omdat elke vorm van noodzakelijke toestemming om humanitaire activiteiten te verrichten vooraf of achteraf een snelle en efficiënte hulpverlening belemmert voor die Nederlandse hulpverleners die via onpartijdige humanitaire organisaties werken. Dat is iets minder het geval bij toestemming die je achteraf kan bekomen. Maar dat is niet in overeenstemming met het internationaal humanitair recht: de toelating moet worden gegeven door de strijdende partijen, terwijl alle staten dit werk moeten vergemakkelijken. Dat zijn ook artikelen in het humanitair recht.

Heel snel iets over Australië en Denemarken. Er zijn nog weinig ervaringen met in elk geval het Australische model. Natuurlijk is er daar ook een uitzondering voor de ICRC en een specifieke uitzondering voor hulp van humanitaire aard. Hulp van humanitaire aard is niet de formule die in de Conventies van Genève voorkomt. Die gaat over humanitaire activiteiten. Volgens ons is het beter om telkens te refereren naar de Conventies van Genève, maar op zich is het zeer positief dat er zo'n categorale uitzondering is.

In Denemarken is zo'n uitzondering er inderdaad niet. Er moet toestemming gevraagd worden. Het Deense Rode Kruis doet dat voor alle componenten van het Internationale Rode Kruis en de Rode Halve Maan. Tot nu toe is dat altijd gelukt.

Ik kom dan bij het concept van afbakening en onzekerheid, en de vraag of men eventueel vervolgd kan worden. De toestemming is natuurlijk afhankelijk van de huidige administratie. Er is geen zekerheid dat bij een volgende administratie zo'n toestemming nog zo gemakkelijk gegeven zal kunnen worden. Natuurlijk is het op een gegeven moment ook een politieke beslissing van een kabinet om te zeggen: we gaan nu meer limiteren, of we gaan het breder doen. Nogmaals: in overeenstemming met humanitair recht en internationale en Europese normen is het beter om het breder te houden.

Dan nog ten laatste over afbakening. Zoals al aangegeven, was ook tijdens de onderhandelingen over de EU-richtlijn een grote vraag hoe we organisaties die eventuele criminele intenties hebben ervan kunnen weerhouden om dit te misbruiken. Ons ingangspunt, dat ook aanvaard is door bijvoorbeeld het Europees Parlement, is dat zo'n criminele organisatie de jure en de facto nooit onpartijdig zal zijn en nooit humanitair zal zijn. Daarin is het ook van belang om te kijken hoe de autoriteiten waaraan de diensten werden aangeboden de organisatie kwalificeren. Het is niet de kwalificatie van de organisatie zelf die telt. Het gaat er echt om hoe de autoriteiten haar kwalificeren, inclusief de autoriteiten die antiterrorisemaatregelen moeten toepassen. Uiteindelijk zijn jullie het, de overheden, die dit kunnen beslissen.

Misschien nog heel snel iets? Of kan ik het woord beter doorgeven?

De **voorzitter**: Eerst even de andere sprekers. Als we nog tijd hebben, kom ik bij u terug.

Mevrouw **Sagon**: Ja. Dank u vriendelijk.



Mevrouw **Lai**: Dank u wel voor alle vragen. Ik wil ook even ingaan op de ervaringen van de verschillende landen. Het eerste land dat deze wetgeving heeft ingevoerd is Australië, in 2014. Voor zover wij weten, heeft dat nog niet tot vervolging geleid. In 2017 is er een joint parliamentary commission geweest om deze wet te evalueren. Daarin werd afgeraden om over te gaan op een toestemmingsvereiste, dus een preautorisatie, zoals dat in het Nederlandse wetsvoorstel wel de bedoeling is. De reden daarvoor was dat er werd getwijfeld of dat haalbaar en werkbaar zou zijn.

Vervolgens is in 2016 in Denemarken soortgelijke wetgeving aangenomen. We hebben ter voorbereiding op dit gesprek gesproken met Deense collega's. Zij zeggen dat ze inderdaad op organisatieniveau op jaarbasis toestemming hebben verkregen. Omdat dat alleen maar nodig was voor de Deense autoriteiten, is dat tot nu toe oké geweest. Ze zeiden: tja, als andere landen zo meteen ook dit soort wetgeving gaan aannemen, moeten we inderdaad een administratie bijhouden en toestemming vragen voor Nederlandse collega's, Spaanse collega's, et cetera. Dat zou het bureaucratisch heel onhandig maken, naast natuurlijk alle principiële bezwaren.

Voor zover wij weten, zijn er in Denemarken wel mensen onder deze wet veroordeeld. Dat zijn voornamelijk mensen die met de Koerdische YPG hebben gestreden tegen IS. Vervolgens is eerder dit jaar, in 2019, ook soortgelijke wetgeving aangenomen in het Verenigd Koninkrijk. Het voordeel was dat zij de ervaring van Australië hadden, waar wel een categorale uitzondering gold voor hulp van humanitaire aard, en Denemarken, waar een pre-autorisatiemodel werd gehanteerd. In het Verenigd Koninkrijk is gekozen voor een categorale uitzondering voor hulp van humanitaire aard. Ze hebben gezegd: die hulp moet worden geleverd op basis van internationale standaarden. Deze hulp moet dus voldoen aan humanitaire principes en sectorale kwaliteitsstandaarden.

Heel belangrijk is dat het in de wet van het Verenigd Koninkrijk niet gaat om humanitaire organisaties, dus niet om entiteiten, maar om humanitaire activiteiten. Stel, ik ben medewerker van Oxfam Novib en ik ga naar een terroristisch gebied, maar ik ga daar iets heel anders doen dan een humanitaire activiteit, dan ben ik natuurlijk niet uitgezonderd.

Als je hulp verleent die partijdig is, die dus niet volgens de humanitaire principes is, ben je niet uitgezonderd. In het Verenigd Koninkrijk is het zo dat wanneer mensen terugkeren naar het Verenigd Koninkrijk, de bewijslast bij de politie ligt om een case te maken en om te bewijzen dat je foute dingen hebt gedaan. Wij maken ons dus helemaal geen zorgen over de juridische onzekerheid. Ik weet dat in het debat met de Tweede Kamer heel veel is gesproken over de vraag of mensen dan niet in een situatie verkeren waarin ze vooraf niet weten of wat ze gaan doen, strafbaar zal zijn of niet. Nee, dat denken we helemaal niet. We denken dat het voldoende waarborgen biedt als er een duidelijke categorale uitzondering is voor humanitaire activiteiten door onpartijdige humanitaire organisaties. Dat zijn inderdaad de hulporganisaties waarvoor je die waarborg wilt bieden. Ten slotte: voor zover wij weten, heeft de wet in het Verenigd Koninkrijk sinds de inwerkingtreding nog niet geleid tot vervolging.

Misschien kan ik nog even antwoord geven aan de vertegenwoordiger van het Forum voor Democratie, die vroeg wat op dit moment het verschil is tussen ICRC en de andere non-gouvernementele organisaties. Aan hetgeen mijn collega van ICRC zei, wil ik toevoegen dat in 1907 in de The Hague Regulations eigenlijk eerst werd gesproken van onpartijdige humanitaire organisaties. Pas later, in 1949, bij de Geneefse Conventies, werd specifiek gesproken over het Internationaal Comité van het Rode Kruis. Vervolgens was er in 1958 een belangrijke vergadering van de state parties. Toen werd gezegd: omdat we het hebben over het Internationaal Comité van het Rode Kruis, is er een kans dat men gaat denken dat alleen

zij uitgezonderd zijn; we moeten dus heel expliciet zijn en zeggen dat het om het Internationaal Comité van het Rode Kruis en elke andere onpartijdige humanitaire organisatie gaat, precies om dit soort situaties te voorkomen. Ik denk dus dat er ook in de wetgeving voldoende waarborgen zijn.

Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank. Meneer Hofman.

De heer **Hofman**: Ten eerste over de vraag of er hulpverleners zijn vervolgd in Australië en Denemarken: in Australië niet, omdat ze in Australië inderdaad wel de mogelijkheid hebben gevonden om een categorale uitzondering voor hulpverleners te maken. Dat vind ik heel relevant, met name omdat Australië niet echt een land is dat de afgelopen tien jaar kan worden aangeduid als «soft on terrorism». Het is ook een land dat, net als Nederland en heel veel andere Europese landen, een groot probleem had met terugkerende strijders van Islamic State. Als een land als Australië het wel mogelijk maakt om een categorale uitzondering te maken op basis van de actie, en niet op basis van de beroepsgroep, dan zie ik niet in waarom Nederland dat niet kan. Ze hadden daar inderdaad in 2014 in eerste instantie hun twijfels over; vandaar dat ze een «sunset»-clausule hadden ingebracht om na drie jaar te evalueren. Die evaluatie na drie jaar toonde aan dat het wel degelijk mogelijk was om zo'n categorale uitzondering aan te houden.

Denemarken is een ander verhaal. De huidige wetgeving van Denemarken is wat ons betreft nog steeds in strijd met de Geneefse Conventies.

Daardoor is een rechtsonzekerheid gecreëerd voor onze Deense medewerkers. Als we nu een Deen willen aannemen en die voor twee jaar naar Syrië of naar Nigeria willen sturen, dan kunnen we eigenlijk alleen maar zeggen: nou, doe maar een contract van één jaar, want we weten niet zeker of we die uitzondering volgend jaar weer krijgen. Dus wat gaan mensen doen, als ze kunnen kiezen tussen een Deen of een Fransman of een Spanjaard? Dan gaan ze maar voor de Fransman en de Spanjaard, want van die Deen weten ze het niet zeker. De duty of care die wij hebben, betekent dat wij medewerkers natuurlijk niet in de situatie willen brengen dat ze persoonlijk strafbaar worden gesteld. Die rechtsonzekerheid bestaat nu dus al voor onze Deense medewerkers. We zijn nog steeds bezig om bij de Deense overheid aan te snijden dat dit eigenlijk niet kan.

Dan de vraag over de toestemming vooraf en het idee dat dit rechtszekerheid creëert. Dat is natuurlijk een rare redenatie, want die rechtszekerheid bestaat nu, nu die wet nog niet van kracht is. Deze wet creëert eerst een rechtsonzekerheid, door een volledige omkering van bewijslast. Als je afreist naar een terroristisch gebied ben je strafbaar, tenzij je aan kan tonen dat dat niet zo is. Vervolgens wordt er dan een procedure gemaakt waarbij wordt gezegd: maar hier is een procedure die rechtszekerheid kan creëren. Wat ons betreft is de beste oplossing om, net als in het Verenigd Koninkrijk en Australië, in eerste instantie die rechtszekerheid niet te creëren om daar dan vervolgens een uitzondering voor te maken.

Bij de procedure zelf blijft het probleem dat de onpartijdigheid in het geding komt. Als ik ergens om de tafel ga zitten, met de Al-Shabaab in Somalië of met Al Qaida in Syrië, en ik zeggen moet dat ik hier met toestemming van de Nederlandse regering zit, dan zal dat begrepen worden als: ik ben uitgezonden door de Nederlandse regering. Daarom kan een toestemmingsprocedure nooit bestaan zonder de onpartijdigheid van onze hulpverlening in het gedrang te brengen.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik denk dat we dit blokje nu moeten afsluiten. Wie nog heel erg benieuwd is naar de laatste opmerking van mevrouw Sagon, kan haar daarover bevragen. Ik dank u allen hartelijk.

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter, mag ik vragen of alle bijdragen gebundeld gaan worden na afloop van de hoorzitting, zodat we alles nog eens rustig kunnen nalezen?

De **voorzitter**: Er komt een woordelijk verslag van de bijeenkomst. Ik dank u allen.

## **Invalshoek II – Journalistiek**

De **voorzitter**: Ik nodig de volgende deskundigen uit achter deze tafel: meneer Bruning, mevrouw Van Es, meneer Boering en meneer Joosten. Dank aan allen voor uw aanwezigheid hier. Ik geloof dat u allemaal net in de zaal heeft gezeten, dus u kent het recept: allemaal vijf minuten inleiding en daarna doen we een vragenronde. Ik geef als eerste het woord aan Thomas Bruning van de Nederlandse Vereniging van Journalisten.

De heer **Bruning**: Dank u wel, voorzitter. Dank u wel, leden van de Eerste Kamer, die deze bijeenkomst hebben georganiseerd. Ik denk, de eerste sessie horende, dat het al zeer waardevol is en dat er een heleboel dingen zijn gezegd die wij vanuit de journalistieke kant alleen maar kunnen onderschrijven. Ik heb jullie afgelopen vrijdag ook al een uitgebreide schriftelijke bijdrage gestuurd, met daarbij ook een bijdrage van professor Van Kempen. Die beveel ik jullie van harte aan, omdat daar veel achtergrondinformatie in staat over de situaties in het VK en Australië, die net ook aan de orde kwamen. Wij zullen daar ook naar verwijzen. Ik wil mijn bijdrage dus iets losser doen dan het oplezen van mijn brief, want die hebben jullie hoop ik allemaal gelezen, en vooral drie zaken benadrukken. De eerste is de brede nationale en internationale zorg over dit wetsvoorstel. Ik benoemde die in onze brief ook al. Die is veel breder dan alleen maar de beroepsgroep zelf, voor wie we hier zitten; we hebben het onze 8.000 leden gevraagd. Dit geldt echt over het hele spectrum. Juist daarom ben ik ook heel blij dat niet alleen maar de media die misschien aan de progressieve kant van het spectrum zitten, maar juist ook media als De Telegraaf en Elsevier hier aanwezig zijn, omdat zij precies dezelfde zorgen over deze conceptwet hebben als de journalisten aan de andere kant.

Internationale organisaties hebben hun zorgen geuit; ook die heb ik in mijn bijlage meegestuurd. We hebben het dan over Reporters sans frontières, over CPJ, dat is het Committee to Protect Journalists, en we hebben het over Amnesty, de EFJ en de IFJ. Er is brede internationale zorg dat juist de vorm die hier in Nederland is gekozen, een vorm is die niet past bij een persvrij land, wat Nederland tot nu toe altijd is geweest en hopelijk ook zal blijven.

Ten slotte, niet onbelangrijk: het WODC, het onafhankelijk wetenschappelijk adviesorgaan van het Ministerie van Justitie. Professor Van Kempen heeft een uitstekende bijdrage geschreven, waarin hij eigenlijk het volgende constateert dat als Nederland deze wet, in deze vorm, zou gaan introduceren: «Wat betreft journalisten zal Nederland bij de invoering van het voorgestelde artikel 134b Strafrecht en het daarbij voorgestane beleid de meest beknellende verblijfstrafbaarstelling ter wereld hebben».

Realiseert u zich dat dus even goed. Er zijn drie landen in de wereld die een dergelijke wet hebben. Van de drie landen, waar Nederland zich dan bij zou aansluiten, is deze wet in de huidige vorm met voorsprong de meest voor journalisten beknellend werkende wet.

Punt twee. De vorige sprekers hebben het daar uitgebreid over gehad: de voorafgaande toestemming. Die is nou net de kern van de pijn in deze wet. Ik denk dat de vorige spreker, van Artsen zonder Grenzen, het uitstekend uitdrukte: de gedachte dat er een soort rechtszekerheid zou ontstaan als er een voorafgaande toestemming als «u mag afreizen naar

terroristisch gebied» zou worden gegeven door de Minister of door de beroepsorganisatie van journalisten, is echt een groot misverstand. De manier waarop het in Engeland en in Australië gebeurt, is veel beter en veel meer rechtszekerheid scheppend, omdat daar gewoon een categorale, algemene generieke uitzondering wordt gemaakt voor de journalistieke beroepsgroep. Die kennen we overigens al, want dat is altijd een heel spannend punt geweest in de hele wetsgeschiedenis.

In de discussie over de bronbescherming bijvoorbeeld is er altijd gezegd: ja, maar als we de journalisten niet helemaal in een hele strakke definitie categoriseren, hoe moet dat dan? We hebben gezien dat die wet op de bronbescherming uitstekend kan werken, en dat er geen enkele discussie is over wie nou wel of niet een journalist is. Als die er zou moeten zijn, en als die jihadistische strijder straks met een blogje terug zou komen naar Nederland, dan is het uiteindelijk de rechter die dat heel goed kan doorprikken en achteraf – dat is zo fundamenteel – kan vaststellen of er sprake van was dat deze man als journalist opereerde, of dat hij hele andere intenties had in dat gebied.

Ten slotte wil ik daar nog één ding over zeggen. Voorafgaande toestemming impliceert namelijk ook dat die toestemming kan worden geweigerd. Dat is niets meer of minder dan censuur. Dat is het niet toestaan van afreizen en journalistiek werk doen.

Het laatste punt is de journalistieke definitie. Daar zei ik net al wat over. Die zorg kunnen we echt bij jullie wegnemen. De journalistieke beroepsgroep is zo transparant als het maar kan zijn. Dat betekent dus dat ofwel door een perskaart, ofwel door een publicatie, ofwel door een verklaring van een werkgever of een opdrachtgever, er heel makkelijk achteraf opnieuw kan worden aangetoond dat iemand daar als journalist actief was. Journalisten staan niet boven de wet, dus als ze daar hele andere dingen hebben gedaan, kunnen ze natuurlijk prima worden veroordeeld. Maar juist dit geeft hun zo'n cruciale zekerheid dat ze daar gewoon onafhankelijk hun werk in veiligheid kunnen doen.

Kortom, wij bevelen u van harte aan om deze wet terug te sturen naar de Tweede Kamer. Het liefste zouden we hem gewoon helemaal in de prullenbak zien verdwijnen. Maar als u toch zegt dat die wet belangrijk is, waar ik me ook wel wat bij kan voorstellen, dan moet er absoluut een wijziging in de wet komen die gelijklopend is aan de situatie in Engeland en in het Verenigd Koninkrijk, en die voorziet in een categorale uitzondering voor journalisten, zodat zij zonder toestemming vooraf kunnen afreizen naar terroristisch gebied. Het is voor uw informatie en voor de informatie van alle burgers in Nederland belangrijk dat we onafhankelijk geïnformeerd worden over wat daar gebeurt. Daar moet u voor staan, en we hopen dat u daarvoor ook wil staan.

Dank u wel.

**De voorzitter:** Dank u wel. Dan geef ik het woord aan mevrouw Van Es, correspondent van de Volkskrant.

Mevrouw **Van Es:** Hartelijk dank. Geachte leden van de Eerste Kamer, hartelijk dank voor het organiseren van deze hoorzitting. Ik ga het hebben over veiligheidsrisico's en praktische bezwaren. Ik ben voor de Volkskrant correspondent in het Midden-Oosten. Ik werk in landen als Syrië, Libië, Jemen en Irak. Dat zijn landen waar we de afgelopen jaren gijzelingen hebben gehad van zowel journalisten als hulpverleners, omdat zij werden geassocieerd met de regering van hun land. Ik zal u vertellen: ik wil daar niet rondreizen met speciale toestemming van de Minister van Justitie, want dat maakt mij nog meer tot een doelwit dan ik nu al ben. Onder Nederlandse journalisten met ervaring in conflictgebieden zijn grote zorgen over deze wet. Een petitie waarin wij onze zorgen hebben uitgesproken, is ondertekend door ruim 100 journalisten en 25 hoofdredacties. Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, brengt dat in onze optiek

de vrijheid van informatiegaring in oorlogsgebieden in gevaar, die wordt gewaarborgd in artikel 10 van het Europees Mensenrechtenverdrag. Voor Nederlandse journalisten wordt het werken in oorlogsgebieden dan nog moeilijker en gevaarlijker dan het nu al is.

Ik wil even beginnen bij de praktische problemen. Toestemming vragen kost altijd tijd, en die tijd is er niet altijd. Ik vroeg toevallig vorige maand een collega die niet bij ons op de loonlijst staat, of hij misschien de volgende dag meekon naar Syrië. Dat ging uiteindelijk niet door, maar dat laat wel zien hoe ontzettend ad hoc iets gepland kan worden.

Een grote zorg die wij hebben, betreft de positie van freelancejournalisten. De Minister wil journalisten van bekende mediaorganisaties in beginsel toestemming verlenen, maar hoe zit dat met beginnende freelancers of freelancers met een andere culturele achtergrond? Freelancers waren de afgelopen jaren verantwoordelijk voor heel veel berichtgeving, bijvoorbeeld over de oorlog in Syrië. Achteraf kunnen zij natuurlijk prima aantonen dat zij daar als journalist aan het werk zijn geweest, maar vooraf kan dat in sommige gevallen lastig zijn. Freelancers behoren tot de meest kwetsbare collega's in een toch al kwetsbare beroepsgroep. Juist zij worden met deze wet onnodig gecriminaliseerd. Op deze manier wordt een extra drempel opgeworpen om oorlogsjournalistiek te bedrijven, wat ook weer klemmt met artikel 10 van het EVRM.

Dan zijn er de veiligheidsproblemen. Als mensen mij vragen waar mijn volgende reis naartoe gaat, dan zeg ik altijd: dat gaat je niks aan. Van tevoren de aandacht vestigen op je aanstaande verblijf in onveilige gebieden speelt potentiële daders namelijk in de kaart. Het voorstel is nu dat journalisten hun reisverzoeken indienen op een speciale website van de NCTV. Via een onlineaanvraag je reisplannen delen met de NCTV betekent een extra risico, nog even los van alle principes. Als zo'n toestemming uitlekt, is dat een probleem. Dan kunnen precies de figuren die men met dit voorstel hoopt te bestrijden, zich gaan voorbereiden op een gijzeling of een aanslag. Die veiligheidsproblemen nemen toe als je eenmaal ter plaatse bent. Journalisten opereren niet vanachter een bomvrij schild. Wie ons wil lastigvallen, kan dat doen. Een belangrijke bescherming voor ons is onze onafhankelijkheid, of althans de indruk dat wij onafhankelijk zijn. Wat betekent het bijvoorbeeld als strijders in een lastig gebied erachter komen dat je op reis bent met toestemming van de Nederlandse overheid? Ik denk dan vooral aan scenario's met aanhoudingen of met strijders die bij checkpoints bijvoorbeeld je mobiele telefoon gaan controleren. In hun ogen ben je dan niet langer een onafhankelijk journalist, met alle gevolgen van dien. Elke vorm van toestemming vragen bij de overheid voorafgaand aan een reis, verhoogt het risicoprofiel van Nederlandse journalisten in moeilijke gebieden. Ik benadruk het maar even: dat geldt ook als die toestemming op de een of andere manier via de NVJ zou lopen. Uitleg achteraf is in beginsel natuurlijk een ander verhaal.

Ik zou ervoor pleiten dat journalisten van de nieuwe strafbaarheidsstelling worden uitgesloten. Als je internationaal kijkt, zijn daar mogelijkheden voor. Je kunt bijvoorbeeld aansluiting vinden bij het Engelse model, waar ze precies dezelfde discussie hebben gehad en die uiteindelijk hebben opgelost met een algemene uitsluitingsgrond voor journalisten. Ik begrijp de behoefte om jihadisten die uitreizen naar een kalifaat 2.0 te veroordelen, maar dat moet niet extra problemen of zelfs gevaarstelling opleveren voor journalisten die in moeilijke landen hun werk proberen te doen.

Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank u wel. Meneer Boering van World Press Photo Foundation.

De heer **Boering**: Voorzitter, dank u wel. Leden van de Eerste Kamer, dank u wel voor deze tijd. World Press Photo bestaat 65 jaar en is hartstikke Nederlands. Daar moeten we trots op zijn. Al 65 jaar vechten wij voor de vrijheden die belangrijk zijn: vrijheid van meningsuiting, vrijheid van pers en vrijheid van informatie. Nu hebben wij een situatie dat wij in het land waar we geboren zijn, een hele rare wet tegenkomen waarin die vrijheden beknot worden. Wij werken als organisatie met heel veel internationale organisaties samen, maar ook heel erg veel met het Nederlandse ambassadenetwerk. Daardoor komen wij in landen die voor ons superbelangrijk zijn. Recent hebben we drie tentoonstellingen in Irak gemaakt. We doen dat omdat wij zien dat de samenwerking gestoeld is op het uitdragen van die vrijheden.

Nu al, met het nieuws van deze wet, hebben we af en toe de ingewikkelde taak om uit te leggen wat er toch aan de hand is in Nederland, met een wet die de pers wil beknotten. Dat kunnen we dan wel uitleggen door te zeggen: hij is nog onderweg; gelukkig zitten we hier en kunnen we hem nog stoppen. Maar dat is best lastig. Recent maakte voormalig bestuurslid van World Press Photo Vincent Mentzel, een bekend fotograaf en voorvechter van deze vrijheden, zich boos, omdat hij absoluut niet begreep waar dat in Nederland vandaan kwam.

Ik denk dat het van belang is om met u te delen dat het voor fotojournalisten in het bijzonder onmogelijk is om van tevoren te laten weten of ze gaan en waar ze gaan, en op toestemming te wachten. Situaties in de wereld nemen soms een wending waardoor snel handelen en snel er naartoe gaan absoluut cruciaal zijn. Zoals voorgaande sprekers al hebben uitgelegd, moet je daar inderdaad niet staan met de goedkeuring van een overheid, omdat je daarmee een doelwit bent. Wij hebben gezien dat winnaars van World Press Photo, of het nou de foto van het jaar is of een andere categorie, absoluut doelwit zijn geweest in oorlogsgebieden. Zo zijn we ook Nederlandse fotojournalisten kwijtgeraakt, zoals Jeroen Oerlemans in Libië. Maar vooral in Syrië, waar Rémi Ochlik samen met Mary Colvin daadwerkelijk een doelwit was, omdat de overheid daar wist dat zij daar zaten: mensen zijn uitgepeild en met mortiergranaten letterlijk vermoord.

Het is van het grootste belang dat er een uitzondering op deze wet komt, of dat deze wet van tafel gaat, want hij is in de praktijk onwerkbaar. Heel veel ruimte voor journalistiek is er al niet. Er is al heel veel druk op de beroepsgroep, of het nou op financieel gebied of op veiligheidsgebied is. Ik denk dat je die niet nog verder moet verzwaren en dat je er als overheid niet op deze manier in moet treden. Ik denk dat het van belang is om de Nederlandse reputatie op dit gebied internationaal hoog te houden, zodat wij niet aan allerlei internationale media en alle journalisten die wij kennen, of het nou The New York Times is of The Washington Post of Der Spiegel, uit hoeven te leggen waarom deze wet er blijkbaar moet komen en waarom we niet begrijpen dat die noodzakelijk is.

Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank u wel. Tot slot in dit blokje de heer Joustra van Elsevier.

De heer **Joustra**: Dank u wel, voorzitter. Geachte leden van de Eerste Kamer, ik sluit me graag aan bij de voorgaande sprekers en bij de brief die het Genootschap van Hoofdredacteuren, waarvan ik van 2006 tot 2010 voorzitter was, naar u heeft gestuurd. Het idee dat journalisten aan bovenmeester Grapperhaus moeten vragen om toestemming om naar een bepaald gebied te reizen, is in de ogen van journalisten absurd. We hebben in het genootschap in de afgelopen 40 jaar eigenlijk nog nooit zoiets meegemaakt. Historisch gezien zijn overheden en journalisten elkaars antagonisten. Die vragen aan elkaar geen toestemming om iets te doen of te laten. Het gaat in tegen artikel 7 van de Grondwet, dat expliciet

vermeldt dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft. Het gaat ook in tegen artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat spreekt over «zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen».

Je zou ook kunnen verwijzen naar artikel 2 van de Grondwet, dat stelt dat ieder recht heeft om het land te verlaten zonder toestemming te vragen. Het laatste lid van dit artikel 2 is erin gekomen in 1983, juist omdat Nederland zich afzette tegen landen als de DDR, waar mensen het land niet mochten verlaten. Het is natuurlijk wel pijnlijk dat we nu over een wetsvoorstel spreken in de week dat we ook herdenken dat de Muur 30 jaar geleden is gevallen. Er is expliciet vastgelegd in de Grondwet dat mensen het land mogen verlaten.

In de memorie van toelichting wordt verwezen naar artikel 205, waarin staat dat het heel gebruikelijk is dat je toestemming moet vragen aan de Kroon. Maar dat artikel gaat over het in vreemde krijgsdienst treden, en dat is een heel ander chapiter dan waar we nu over spreken. Mevrouw Van Es heeft al goede voorbeelden gegeven van hoe dat in de praktijk werkt. Ik heb geen enkel vertrouwen in een website van het Ministerie van Justitie, een departement dat de laatste jaren bewezen heeft chaotisch te zijn. Alles lekt daar uit, behalve de bonnetjes die nodig zijn.

Mevrouw Van Es heeft het heel goed gezegd: het is al levensgevaarlijk om als journalist naar die gebieden toe te gaan. Levensgevaarlijk. Geen enkele verzekering dekt die reizen. Gaan we het gevaar nu vergroten door andere mensen erbij te betrekken? Ik vind het eigenlijk schandalig. Als bij ons iemand naar dat gebied toe gaat, dan weten alleen hij, ik en zijn vrouw het, en verder niemand, ook op de redactie niet. Dit soort dingen zijn levensgevaarlijk, omdat niet mag uitlekken waar je naartoe gaat. Dit wetsvoorstel is typisch geschreven door iemand in een veilig Haags kantoor. Stelt u zich voor: je bent in Irak, in Bagdad, en krijgt een seintje dat je naar het gebied kunt reizen. Dan moet je inloggen op een website in Den Haag. Heb je dan bereik? Vaak niet. Het is gewoon een theoretisch model dat bedacht wordt en totaal niet uitgaat van hoe mensen in de praktijk werken. Ik moet eigenlijk zeggen: de overheid moet het zelf ook niet willen. Want stel je nu voor dat de toestemming wordt geweigerd aan een journalist: dan laadt de Minister al gauw de verdenking op zich dat hij wil voorkomen dat journalisten bijvoorbeeld gaan onderzoeken hoe 70 burgerdoden voorkomen hadden kunnen worden. Als hij wel toestemming geeft en de journalist overkomt wat, dan weet Liesbeth Zegveld daar wel raad mee.

Wat gaat er nu straks gebeuren? Eén: een journalist vraagt geen toestemming en gaat niet meer. Dan staat de democratie met 1–0 achter. Twee: een journalist vraagt geen toestemming en gaat wel. Bij terugkeer wordt hij ingerekend en bestraft. Dan staat de democratie met 2–0 achter.

**De voorzitter:** Dank u wel. Dank aan alle sprekers. We doen weer een rondje vragen. Ik ga nu linksom. Meneer Dittrich.

De heer **Dittrich** (D66): Dank aan alle insprekers voor hun heldere betogen. Ik heb een vraag aan de heer Bruning en wel over het Deense model. Wij hebben gehoord dat in Denemarken journalisten een perskaart kunnen laten zien aan hun eigen organisatie, en dat de journalistenvereniging dan als het ware de toestemming geeft die in Nederland de Minister van Justitie zou willen geven. Zou u willen reflecteren op hoe u dat in de Nederlandse situatie ziet, als de NVJ een mandaat krijgt van de Minister van Justitie om namens hem vooraf toestemming te verlenen aan journalisten?

**De voorzitter:** Ik kijk even verder rond. Zijn er aan deze kant nog vragen? Nee. Dan ga ik naar de andere kant. Meneer Doornhof.

De heer **Doornhof** (CDA):

De principiële betogen zijn heel helder. Wat opviel, is datgene wat mevrouw Van Es zei over de praktische problemen waar je tegen aanloopt. De heer Joustra zei het ook al: er is een kans dat het met die IT-systemen niet goed gaat.

Voorzitter, als u mij dat toestaat: ik wil ook graag het tweede punt van mevrouw Van Es beter begrijpen. Is het nou zo dat het al of niet toestemming hebben om strafrechtelijke vervolging te voorkomen, daadwerkelijk een groot verschil maakt in de beeldvorming van mensen die u mogelijk kwaad willen doen? U hebt iemand tegenover u die daar natuurlijk veel minder ervaring mee heeft dan u, maar ik kan me voorstellen dat men in dat soort landen sowieso wel wil geloven dat mensen natuurlijk niet hun land mogen verlaten en hiernaartoe mogen komen als zij daarvoor geen toestemming van de regering hebben. Is dat enkele verschil met zo'n toestemminkje vooraf in de praktijk groot, even los van de principiële betogen die ik, nogmaals, graag weeg?

Mevrouw **Veldhoen** (GroenLinks): Voorzitter, mag ik tussendoor ook nog iets vragen? Allereerst dank aan alle inleiders voor hun krachtige betogen. In aansluiting op collega Dittrich heb ik een vraag over een beleidsregel waarin de toestemming achteraf wordt geregeld. Meneer Bruning zegt dat het in de wet moet worden opgenomen en dat duidelijk in de memorie van toelichting moet worden omschreven aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Maar zou een beleidsregel waarbij die toestemming achteraf wordt vormgegeven wat u betreft ook werkbaar zijn in de praktijk? Kunt u ook daarop reflecteren?

De **voorzitter**: Ik wou voorstellen om weer even hetzelfde rondje te maken voor de aan u gerichte vragen. We hebben wel iets de tijd, dus eventuele nabranders kunnen ook nog.

De heer **Bruning**: De heer Dittrich vraagt naar het Deense model. Hier gebiedt de eerlijkheid mij te zeggen dat ik, anders dan Minister Grapperhaus, die wij twee keer hebben gesproken en die wij met verschillende brieven hebben bestookt, niet bang ben om te spreken van voortschrijdend inzicht en om mijn adviezen aan te passen. Toen wij naar deze wet keken, hadden wij aanvankelijk alleen kennis van de situatie zoals die in Denemarken gold. Wij hoorden van Deense collega's dat zij redelijk konden werken met die wet, omdat er daar sprake was van een generieke toestemming vooraf. Die werd verleend via de Deense bond, waar 95% van alle journalisten bij aangesloten is. Wij hoorden de Deense collega's zeggen dat ze er tot nu toe geen last van hadden gehad. Dat was misschien wel een oplossing. Voortschrijdend inzicht en onder andere de bijdrage van professor Van Kempen brachten naar boven dat de Deense situatie toch eigenlijk suboptimaal is, zeker bij lezing van de wet, omdat in die wet wel uit wordt gegaan van het toestemmingsvereiste vooraf. Weliswaar wordt die dan generiek verleend via de bond, maar dat is in Nederland, waar maximaal 50% van de journalisten aangesloten is bij de bond, zeker geen optimale situatie. Ik wil vooral benadrukken dat de wet die daarna in Engeland ontstond, een veel betere oplossing biedt, namelijk die generieke uitzondering vooraf. Dat is een uitzonderingspositie die gewoon helder is, zodat achteraf aangetoond kan worden dat iemand daar als journalist heeft gewerkt.

Met andere woorden: de situatie in Denemarken werkt, omdat er een generieke uitzondering wordt gemaakt. Die wordt verleend via de Deense bond, maar is kwetsbaar, zoals de spreker van Artsen zonder Grenzen ook zei, omdat die steeds voor een periode van twee jaar wordt toegekend. Die is nog eens extra kwetsbaar, omdat die juist voor veel rechtsonzekerheid zou gaan zorgen voor de mensen die niet in het bezit zijn van een NVJ-perskaart of die niet op een andere manier vooraf toestemming



krijgen. Ik zou nadrukkelijk willen adviseren om niet de Deense variant te volgen, maar de Engelse of de Australische, waarin gewoon een heldere generieke uitzondering wordt gevraagd.

De tweede vraag was: biedt een bindende beleidsregel over toestemming achteraf ook soelaas? De deskundigen die wij hierover hebben geraadpleegd, zeggen: het is zo eenvoudig; kijk nou naar het Engelse voorbeeld. Er zijn drie landen in de wereld waar deze zwaar beperkende wet geldt. Kies alsjeblieft voor de wet waarin een heldere uitzondering vooraf wordt gemaakt. Dat geldt wat ons betreft, zeg ik maar even collegiaal, zowel voor ngo-medewerkers als voor journalisten, zodat die gewoon manoeuvreerruimte hebben, hun onafhankelijkheid kunnen bewaren en ieder geval iets minder onveilig hun werk kunnen doen dan als deze wet werkelijkheid zou worden. Ik zeg nog eens met nadruk: besef ook dat we met voorsprong echt de allerslechtste wet op het gebied van persvrijheid in de wereld zouden creëren als u deze wet in deze vorm in deze Kamer zou laten passeren.

De **voorzitter**: Dank. Mevrouw Van Es.

Mevrouw **Van Es**: Dank u wel voor de vraag. Maakt het al dan niet hebben van toestemming van de overheid een groot verschil? De situatie waar ik aan denk, is de volgende. Op het moment dat zo iets uitkomt, bijvoorbeeld omdat een kopie van de toestemming op je telefoon of in je e-mail staat, wordt dat ter plaatse niet helemaal zo begrepen alsof jij alleen maar toestemming hebt van de overheid. Dat wordt ter plaatse gezien alsof jij, even plat gezegd, een spion bent, want dat gaan ze niet helemaal begrijpen. We weten gewoon dat elke affiliatie die je als journalist met de regering van jouw land hebt, in de praktijk niet handig is en risicoverhogend is. Een heel concreet voorbeeld: als ik in bepaalde landen reis, haal ik weleens alle contacten van ambassades uit mijn telefoon, omdat ik niet geassocieerd wil worden met dat soort contacten. Dat ligt in de praktijk gewoon heel gevoelig en dat kan verkeerd worden begrepen.

De heer **Joustra**: Misschien mag ik daar nog iets aan toevoegen? Mevrouw Van Es zei terecht: als er iets gevonden wordt op je telefoon. Maar je moet ook niet naïef zijn: ook in die landen, in die gebieden, weet men wat er aan de hand is met deze wetgeving. Elke journalist die daar is, heeft per definitie toestemming gekregen van zijn regering. Ook al vinden ze niks, ze weten dat je een soort overheidsfunctionaris bent. Zo denken die landen. Zo denken wij misschien niet, maar in die landen denken ze in dat soort termen: dat je er eigenlijk met toestemming van de staat bent. Dat brengt je natuurlijk direct in een slechte situatie. Ook al vinden ze niks, ze weten: je bent journalist, dus je hebt toestemming gekregen.

De **voorzitter**: Dank voor deze aanvulling. Ik geloof niet dat u specifieke vragen had gekregen, meneer Boering.

De heer **Boering**: Ik heb één opmerking. Ik dacht net na over de vragen die voorbijkwamen en over het toestemming hebben voor een specifiek gebied, waarover hier werd gesproken. Ik denk dat we ons ook moeten realiseren dat waar vroeger de frontlinie van een oorlog heel erg duidelijk was, die frontlinie tegenwoordig helemaal niet meer duidelijk is. Het kan best zo zijn dat je straks misschien wel toestemming hebt om in een bepaald gebied te zijn, maar die frontlinie en die druistige situatie veranderen vaak zo snel en er zijn vaak zo veel verschillende partijen die daar nu een rol in spelen, dat het niet meer duidelijk is waar je op dat moment bent. Je kunt zomaar van de ene dag op de andere dag in een positie terecht komen waarbij je plotseling in een gebied zit waarvoor je geen toestemming hebt, terwijl je dacht dat je daarvoor wél toestemming

had. Het zijn allemaal voorbeelden uit de praktijk, die allemaal onduidelijkheden naar voren brengen die in de praktijk gewoon niet werkbaar zijn.

De **voorzitter**: Heeft meneer Joustra nog een nabrander?

De heer **Joustra**: Nee.

De **voorzitter**: Dan wil ik ook u allemaal hartelijk bedanken voor uw bijdrage en uw deskundige inzichten. We gaan over naar het laatste blokje. Dank jullie wel.

### **Invalshoek III – Wetenschap/Juridisch**

De **voorzitter**: Ik nodig uit: professor Fedorova, de heer Weggemans en de heer Van Veghel. Welkom achter deze tafel. Het recept is inmiddels bekend: vijf minuten voor u allen en daarna doen wij een vragenronde. Ik mag als allereerste mevrouw Fedorova uitnodigen.

Mevrouw **Fedorova**: Dank u, voorzitter. Goedemorgen, dames en heren. Graag dank ik ook de commissie voor de uitnodiging om hier aanwezig te zijn. Zoals bekend hebben collega Piet Hein van Kempen en ik in 2015 een studie verricht naar de mogelijkheid om tot een gebiedsstrafbaarstelling te komen. Hetgeen ik vandaag naar voren breng, is onder andere gebaseerd op deze studie. Voorts is ook reeds gewezen op de zeer kritische bijdrage van collega Van Kempen die recentelijk is gepubliceerd. Als inleiding wil ik graag vijf punten aanstippen die vanuit strafrechtswetenschappelijk perspectief het meest bezwaarlijk zijn in het kader van het voorliggende wetsvoorstel. Ten eerste: het meest principiële problematische aspect van de voorgestelde gebiedsstrafbaarstelling is dat het in essentie gaat om het strafbaar stellen van gedrag dat als zodanig geen onrecht is of wederrechtelijke schade veroorzaakt. Weliswaar stelt de strafbaarstelling de krenking van het bestuursrechtelijk ingestoken toestemmingsvereiste centraal, duidelijk is echter dat de ratio van de strafbaarstelling niet in bestuursrechtelijke belangen is gelegen. De ratio van de voorgestelde bepaling komt neer op het voorkomen dat personen betrokken raken bij terrorisme in het buitenland, en, belangrijker, terroristische activiteiten in Nederland ontplooiën. Dat is uiteraard een legitiem doel, maar voor strafbaarheid onder deze voorgestelde bepaling is het niet noodzakelijk om enige betrokkenheid bij terrorisme of zelfs enige intentie daartoe te bewijzen.

Ten tweede. Ons Wetboek van Strafrecht bevat reeds enkele verstrekkende strafbepalingen. Wel is het zo dat criminalisering van op zichzelf niet strafwaardige gedragingen steeds als het ware wordt gecompenseerd door de wel strafwaardige intentie, oftewel de bedoeling om terroristische misdrijven te ondersteunen. De voorliggende gebiedsstrafbaarstelling doorkruist dit en criminaliseert gedrag zonder een intentionele link met intrinsiek strafwaardige gedragingen. Hiermee creëert de strafbaarstelling de mogelijkheid om ook allerlei mensen die geen relevant risico in het kader van terrorismebestrijding vormen, toch in het strafrechtelijk terrorismekader te betrekken.

Derde punt. Nu de voorgestelde strafbaarstelling op zichzelf geen hiaten opvult met betrekking tot criminalisering van terroristische activiteiten, is de primaire grondslag van de gebiedsstrafbaarstelling gelegen in strafvorderlijke belangen: het ondervangen van opsporings-, vervolgings- en bewijsproblemen bij terroristische misdrijven. Daartoe wordt ook de mogelijkheid verruimd om voorlopige hechtenis op te leggen. Omwille van een effectievere aanpak van terugkeerders wordt een principiële problematisch instrument voorgesteld waarbij burgers en ingezetenen kunnen worden bestraft, terwijl zij niks met terrorisme te maken hebben. Het voorbeeld van Denemarken werd al genoemd. Onlangs is iemand op

grond van een vergelijkbare bepaling veroordeeld tot zes maanden gevangenisstraf, terwijl aannemelijk is dat hij in Syrië aan Koerdische zijde heeft gestreden tegen IS. Dat lijkt me niet de bedoeling. In Nederland, een land waar rechten van burgers zeer serieus worden genomen, past het volgens mij niet dat de overheid haar strafbaarstellingsbevoegdheid enkel op strafvorderlijke belangen en niet op materiële strafwaardigheid van gedragingen fundeert. Een vierde punt is dat de mogelijkheid om strafbaarheid uit te sluiten door toestemming vooraf, deze fundamenteel principiële bezwaren niet wegneemt. Bovendien is de spanning met vrijheidsrechten die de gebiedsstrafbaarstelling creëert, zeer problematisch voor met name journalisten en hulpverleners, zoals wij ook net allemaal hebben gehoord. Het standpunt van de Minister dat geen zinnige uitzonderingsclausule valt te maken, overtuigt volgens mij niet.

Tot slot. Mochten de genoemde bezwaren niet overtuigen om van de introductie van zo'n vergaande gebiedsstrafbaarstelling af te zien, dan verdient naar mijn mening het belang van deze bezwaren op z'n minst een grondige heroverweging en aanpassing van de voorgestelde bepaling. De gebiedsstrafbaarstelling is immers op zichzelf weinig beperkend geformuleerd, wat negatief reflecteert op de beoordeling van proportionaliteit en noodzakelijkheid daarvan.

De eerste noodzakelijke beperking is een categorale uitsluiting van journalisten en hulpverleners van het toestemmingsvereiste. Daarnaast is het noodzakelijk om zo veel mogelijk te voorkomen dat personen binnen het strafrechtelijk kader vallen, terwijl zij niet betrokken zijn bij terrorisme en anders dan als journalist of hulpverlener in het gebied verblijven of daarnaartoe willen reizen.

De toestemmingsvereiste vooraf is daartoe onvoldoende in mijn ogen. Twee andere stappen zijn nodig. Ten eerste een expliciete mogelijkheid om toestemming achteraf te krijgen, zodat mensen daadwerkelijk buiten het strafrechtelijk kader vallen. Ten tweede. Mocht het toch tot vervolging komen, dan is het wenselijk om een bijzondere strafuitsluitingsgrond te introduceren, zodat de rechter in individuele gevallen beter uitgerust is om tot een rechtvaardig oordeel te komen.

Concluderend. De voorgestelde strafbaarstelling doorkruist wat mij betreft fundamentele strafrechtelijke beginselen en uitgangspunten, is niet overtuigend noodzakelijk naast de reeds bestaande instrumenten en is in ieder geval te ruim geformuleerd. Ik hoop dat de Eerste Kamer de voorgestelde strafbaarstelling zeer kritisch onder de loep neemt. Ik dank u voor uw aandacht.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan het woord aan de heer Weggemans van de Universiteit Leiden.

De heer **Weggemans**: Geachte leden van de Eerste Kamer, bedankt voor de uitnodiging voor deze belangrijke bijeenkomst. Ik denk dat er al heel veel zinnige dingen gezegd zijn. Ik sluit me heel graag aan bij de voorgaande sprekers. Een voetnoot: ik ben geen jurist, het spijt me. Maar volgens mij is 70% van u dat wel en dan probeer ik die 30% in te vullen. Mijn onderzoek is sterk empirisch. Ik doe veel onderzoek naar terrorisme, naar terroristen, naar hun re-integratie en hun radicalisering. Hiervoor heb ik regelmatig contact met wat ik dan noem de onderzoeksgroep: hun familieleden en ook professionals. De afgelopen jaren heeft mijn onderzoek vooral in het kader gestaan van het conflict of de oorlog in Syrië. Ik herinner me dat ik in 2015 met onder anderen de heer Van Veghel in een kamertje terecht kwam met het verzoek om inzicht te verschaffen in de leefsituatie in Syrië: wat gingen de Nederlanders, wat gingen de tientallen en honderdtallen mensen die daarnaartoe vertrokken daar eigenlijk doen? Hoe zag hun leven eruit? Betekende hun uitreizen uiteindelijk ook betrokkenheid bij strafbare en terroristische feiten?

Dit onderzoek en de verschillende onderzoeken die ik daarna heb gedaan hebben mij diverse inzichten verschaft, onder andere in de noodzakelijkheid van en ook de problematiek rondom deze wet. Ik probeer een heel genuanceerd verhaal neer te zetten. Zelf ben ik er nog niet helemaal uit waar ik sta in dit verhaal. In de rechtszaken waarin ik als getuigedeskundige ben opgeroepen om uit te leggen hoe reëel bepaalde scenario's zijn van mensen die zijn vertrokken – wat zou hun leefsituatie kunnen zijn, wat hebben ze daar mogelijk gedaan? – heb ik ervaren hoe moeilijk het is om bewijs te vergaren in dit soort zaken. Dat heb ik ook ervaren bij het schrijven van mijn onderzoek. In heel veel zaken was er ergens wel een gevoel dat het niet pluis was, om het net te verwoorden, maar tegelijkertijd was het heel moeilijk om dat aan te tonen. Daar zit een spanning en ik begrijp dan ook heel goed waar deze wet vandaan komt en waarom het voorstel is ingediend.

Ik vind ook dat het onze morele plicht is om tegen mensen die uitreizen naar een gebied waar IS actief is, hard op te treden en om mensen te straffen. Zelfs al heb je daar alleen gewoond, dan heb je wel degelijk een bijdrage geleverd aan het in stand houden van een terroristische organisatie. Dat is de conclusie van mijn onderzoeken.

Dat is de ene kant van het verhaal. Tegelijkertijd heb ik ook aanzienlijke bezwaren tegen deze wet. Die hangen vooral samen met de praktische uitvoerbaarheid en met onduidelijkheid. Een van de dingen die met de onduidelijkheid samenhangen is het feit dat deze wet sterk geïnspireerd is op de Islamitische Staat en een unieke situatie in de geschiedenis van terrorisme en terroristische organisaties. Het is voor mij zeer de vraag hoe deze wet in de toekomst zal worden toegepast. Op welke organisaties en op welke situaties kan deze wet in de toekomst van toepassing zijn? Met andere woorden, levert het niet een hoop gedoe op voor een hypothetische toekomst?

Ik vind ook dat heel veel zaken in de wet in zijn huidige vorm en ook in de memorie van toelichting nog uitleg behoeven. Dan kun je zeggen dat dat in de praktijk vorm moet krijgen, maar dat vind ik gevaarlijk bij deze wet. Voor mij is bijvoorbeeld het idee van onder controle staan van een terroristische organisatie al heel vaag. Er is wel een poging gedaan om dat uit te leggen, maar in de praktijk zal je daar heel secuur mee moeten zijn. Wanneer staat een gebied nou onder controle van een terroristische organisatie? Wanneer kan je daar echt over spreken? Bij IS was dat makkelijk. Die gaven boekjes en flyers uit en hadden het constant over de grenzen van hun grondgebied. Maar de praktijk bij andere organisaties – Al-Shabaab is al een keer genoemd, maar denk ook aan Boko Haram – is dat de grenzen heel fluïde zijn, zoals andere sprekers ook al zeiden. Waar leg je dan de grenzen?

Voor mij is het ook een risico dat je met deze wet achter de feiten aanloopt bij wisselende grenzen. Wanneer kun je ergens wel of niet verblijven? Als je dat publiceert in de Staatscourant, ben je in principe altijd zes weken te laat en zijn de grenzen alweer verschoven.

Een belangrijk punt dat ik nog wil benoemen is de vraag hoe je kunt aantonen dat iemand in het gebied is geweest. Een van de bezwaren bij het vinden van bewijs – dit komt in veel rechtszaken naar voren – is dat je niet precies weet wat iemand heeft gedaan. De volgende stap is dat iemand gewoon ontkent dat hij daar is geweest. Nou zou je dat in veel gevallen misschien kunnen aantonen, maar ik denk niet dat dat automatisch een oplossing is. De Raad van State zei dat onlangs ook nog.

Ik houd het heel kort: de praktische bezwaren. Wetenschappers zijn niet zo heldhaftig als journalisten. Ik ben wel een keer uitgenodigd bij Jabhat al-Nusra, maar ik durfde niet. Ik ben heel afhankelijk van de informatie van journalisten. In die zin vind ik dat deze wet hun werk zo min mogelijk moet verstoren, ook om de wetenschap zo goed mogelijk te laten functioneren. Voor hulpverleners geldt een soort moreel principe, en ik denk dat zij hun punt zelf al hebben gemaakt.

Ik laat het hierbij.

De **voorzitter**: Dank u wel. Tot slot het woord aan de heer Van Veghel, landelijk terrorismeofficier van het OM.

De heer **Van Veghel**: Dank u wel, voorzitter. Geachte leden van de Eerste Kamer. Na de voorgaande bijdragen durf ik nauwelijks op te merken dat ik wel meerwaarde zie in deze wet. Dat zeg ik overigens zonder daarbij de discussie uit de voorgaande twee rondten te betrekken. Ik beperk me tot de vraag of we, kijkend naar het huidige arsenaal aan strafrechtelijke mogelijkheden, tekortkomen. Dan constateer ik wel dat er meerwaarde kan zitten in deze wet.

Ik realiseer me dat ik vijf minuten heb, maar ik ga even terug naar 2014, toen bij motie de vraag ten aanzien van de wenselijkheid van deze wet is opgeworpen. Kijken we naar de situatie toentertijd. Het Openbaar Ministerie verkeerde in een positie waarin veel gezinnen uitreisden naar het strijdgebied. Ze zeiden dat ze daar alleen gingen wonen. Het Openbaar Ministerie en ook de wetenschap – vandaar ook het kamertje van meneer Weggemans – verkeerden in een positie waarin wij niet konden zeggen dat het onmogelijk was om uit te reizen naar het strijdgebied zonder je schuldig te maken aan strafbare feiten. Dat maakte dat het voor ons in een groot aantal gevallen onmogelijk was om mensen tegen te houden. Natuurlijk is strafrechtelijke vervolging achteraf heel belangrijk, maar het is ook heel belangrijk om mogelijkheden te hebben om mensen tegen te houden om uit te reizen naar strijdgebied, omdat daarmee een terugkomst met oorlogstrauma's en ervaringen en verdere radicalisering voorkomen kunnen worden. Op dat moment werd geconstateerd dat we dat in onvoldoende mate konden en hebben we ook laten weten: een wetsvoorstel over het strafbaar stellen van verblijf in een bepaald bij AMvB of in nood door de Minister aangewezen gebied kan daarbij uitkomst bieden.

Als ik kijk naar de jaren 2015–2016 is er over het huidige gebied of – eigenlijk is het geen gebied meer – over het huidige conflict in Syrië en Irak is er zo veel meer beeld ontstaan, onder andere door deskundige rapportages, dat we de vraag wel kunnen beantwoorden: nee, je kunt niet zomaar naar Syrië en Irak gaan om te wonen in een kalifaat en je te onttrekken aan de ondersteuning van een terroristische organisatie. Maar voor het huidige conflict biedt de wet niet de meerwaarde die we er aanvankelijk in zagen. Dat gezegd hebbende, is het bepaald niet ondenkbaar dat ergens ter wereld in een andere onstabiele regio opnieuw een dergelijk gebied gaat ontstaan. Ik zie dan opnieuw de situatie ontstaan dat het Openbaar Ministerie en ook anderen gedurende enige tijd geconfronteerd worden met een situatie waarin wij niet kunnen zeggen dat het uitreizen naar dat gebied per definitie betekent dat iemand zich schuldig gaat maken aan strafbare feiten. Dat betekent dat we opnieuw geconfronteerd zullen worden met een situatie waarin we onvoldoende in staat zijn om mensen tegen te houden naar dat gebied uit te reizen. Dus in die zin blijft de wet, als aanvulling op het huidige strafrechtelijk instrumentarium, een meerwaarde bieden. Wel is het zo dat juist op het gebied van het tegengaan van het uitreizen, wat voor mij een belangrijk element is waarbij deze wet meerwaarde zou kunnen bieden, er een adder onder het gras zit. Dat heeft vooral te maken met het feit dat het een tamelijk unieke wet is die alleen het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Australië hebben. Het tegenhouden van personen doe je bij voorkeur in Nederland, maar we hebben ook heel veel situaties gezien waarin dat tegenhouden pas kon toen mensen al onderweg waren naar het strijdgebied. Daar zit wel een probleem met de huidige wet. Je kunt iemand alleen maar laten arresteren in het buitenland en laten overleveren naar Nederland op het moment dat er grofweg aan twee voorwaarden of aan een van twee wordt voldaan. Eén: het moet gaan om een feit dat zowel in Nederland als in het

land waar iemand aangehouden wordt strafbaar is gesteld. Ziedaar het probleem dat deze wet maar in een paar landen bestaat. Of het moet gaan om een zogenaamd vooraf afgesproken strafbaar feit. Er zijn een aantal strafbare feiten opgesomd waarbij niet gekeken hoeft te worden of er een sprake is van dubbele strafbaarheid, waaronder terrorisme. Maar dan moet er minimaal drie jaar op dat specifieke strafbare feit staan. Zie hier het probleem dat hier twee jaar op staat.

Ik constateer nog steeds meerwaarde van deze wet. Ik vind hem vooral van belang om mensen tegen te kunnen houden om uit te reizen naar het strijdgebied. Ik constateer wel dat er een beperking in de huidige redigering van de wet zit die dat tegenhouden voor een deel ingewikkeld maakt.

**De voorzitter:** Dank voor deze bijdragen. Ik kijk rond om te zien of er vragen zijn. Meneer Doornhof.

**De heer Doornhof (CDA):** Dank voor de heldere betogen. Ik heb een vraag voor professor Fedorova en de heer Van Veghel. Mijn basisdoctoraal strafrecht ligt alweer een tijdje achter me. We hebben wat langer stilgestaan bij de uitzonderingspositie van hulpverleners en journalisten. De gedachte is dat je toestemming vooraf krijgt. Heb je die toestemming niet, dan krijg je strafrechtelijke aansprakelijkheid aan je broek. Er is heel veel gesproken over een categorale uitzondering. Ik kan me zo voorstellen dat dat voor de beoordeling van een rechter verschil maakt. Kunt u beiden duiden hoe u tegen dat verschil in aanpak aankijkt?

**De heer Recourt (PvdA):** Dank aan de inleiders. Ik heb twee vragen, één aan mevrouw Fedorova. Eigenlijk is die breder, maar ik stel hem specifiek aan u. In de verschillende vragenrondes is veel aandacht uitgegaan naar de vraag hoe je de wet zou kunnen verbeteren. De suggestie lijkt te bestaan dat als die verbeteringen maar worden doorgevoerd – toestemming achteraf en zo – we wel een goede wet hebben. Maar als ik u goed beluister, zegt u: ook als je die verbeteringen doorvoert, blijf je nog steeds een aantal heel principiële bezwaren houden, bijvoorbeeld het feit dat deze wet vooral een strafvorderlijk belang heeft. Heb ik u goed gehoord? Dus ook met aanpassingen houden we een slechte wet? Is dat de juiste samenvatting?

De tweede vraag is aan de heer Van Veghel. Het tegengaan van uitreizen is de voornaamste winst. U heeft dat zelf al gerelativeerd door te zeggen dat de wet een aantal dingen mist om hem effectief te maken. Mijn vraag daarbij is: we hebben toch al een bestuursrechtelijk instrument om dat uitreizen tegen te gaan? Waarom is er bij dat bestuursrechtelijke element, dat overigens ook nog om kan slaan in een strafrechtelijk element, nog een extra strafbaarstelling nodig voor mensen die in Nederland verblijven, want zo heb ik u goed gehoord?

**Mevrouw Baaij-Timmerman (50PLUS):** Ik heb ook een vraag aan mevrouw Fedorova. Zij noemde dat er mogelijk er een bijzondere strafuitsluitingsgrond zou kunnen worden opgenomen, zodat een rechter hier incidenteel op zou kunnen ingaan. Kunt u voor mij nog eens nader toelichten wat dan die bijzondere strafuitsluitingsgrond zou zijn?

**De heer Van Panderen (FvD):** Ik heb een vraag. Excuus dat ik niet het hele deel van uw lezing aanwezig was, maar ik heb de heer Van Veghel wel een aantal dingen horen zeggen. De vraag is eigenlijk de volgende. We hebben vanmorgen de twee belangengroepen gehoord; u heeft hen ook gehoord. Zij geven duidelijk aan waarom hun positie een grote aandacht moet hebben. Als u dit hoort, hoe staat u daar dan tegenover? U zegt dat de wet misschien wel nodig is, maar kunt er duidelijker in zijn? Zegt u: die is een beetje gek voor die twee groepen?

Mevrouw **Veldhoen** (GroenLinks): Allereerst dank aan de inleiders voor hun betoog. Ik heb een aantal vragen aan meneer Van Veghel. U zegt dat u een meerwaarde ziet in deze wet, maar ik vraag me af of er in het verleden concrete situaties zijn geweest waarbij het niet tot een vervolging of een veroordeling is gekomen op basis van het huidige instrumentarium, wat wel zou hebben gekund op grond van dit wetsvoorstel. Kunt u een concreet antwoord geven op de vraag of dergelijke casussen bekend zijn? Een andere vraag is of u zou willen reflecteren op het oordeel van mevrouw Fedorova dat de strafwaardigheid in dit wetsvoorstel voornamelijk zit in de strafvorderlijke belangen. Wordt er dus eigenlijk een verkeerd doel gediend, als ik het zo mag samenvatten? Hoe ziet het OM dat? Daarop zou ik ook graag een reflectie van meneer Van Veghel krijgen. Mijn derde vraag gaat over de uitzondering voor journalisten en hulpverleners. Hoe ziet het OM dat? Hoe is dat werkbaar in de praktijk? Kunt u daar ook een reflectie op geven? Daar wil ik het op dit moment bij laten.

De heer **Dittrich** (D66): Ik sluit me graag aan bij de vragen van mevrouw Veldhoen. Overigens ook ontzettend bedankt voor de bijdragen. Ik heb nog één aanvullende vraag aan de heer Van Veghel. Gesteld dat het wetsvoorstel aangenomen zou worden in de huidige vorm, wat uiteraard nog moet blijken, is er dan een mogelijkheid dat voor journalisten en medewerkers van humanitaire organisaties een vervolgingsuitsluiting wordt gemaakt? Dan wordt dit dus niet in de wet opgenomen, maar zegt het OM van tevoren al toe: als een journalist of een medewerker van een ngo in zo'n gebied is geweest, dan gaan wij niet tot vervolging over.

De **voorzitter**: Dank voor alle vragen. Ik stel voor dat we weer dezelfde volgorde aanhouden, dus ik geef eerst mevrouw Fedorova het woord.

Mevrouw **Fedorova**: Dank voor de vragen. Uiteraard kan ik niet anders dan beginnen met de vraag: houden wij met een aantal aanpassingen een slechte wet? Dat is precies de insteek geweest van mijn bijdrage, door te kijken of die wet überhaupt nodig of wenselijk is, voordat je allerlei aanpassingen gaat bedenken. Het punt is natuurlijk, wat ook mijn bedoeling was met deze bijdrage, om te wijzen op de echt fundamentele strafrechtelijke bezwaren tegen deze wet. Het is niet voor niks dat Nederland nu het vierde land in de wereld is dat hierover nadenkt. Er is echt wel wat te zeggen over de wenselijkheid van de wetgeving, en hoe je daarnaar kunt kijken. Wat doen wij nou? Wij willen voorkomen dat mensen strafbare feiten begaan. Dat stellen we vast; dat is de ratio. We zeggen dat we eigenlijk een voldoende instrumentarium hebben, want op het moment dat je niet anders dan strafbare feiten kan hebben begaan in die gebieden, dan hebben wij voldoende om dat te kunnen aanpakken. Het kost tijd om dat vast te stellen. Dat klopt. Het kost tijd om vast te stellen wat terroristisch grondgebied is. Het kost ook tijd om dat zorgvuldig aan te wijzen. Ik weet niet hoe zich dat tot elkaar verhoudt, maar je kunt je voorstellen dat dat ook een tijd in beslag zal nemen. Omdat wij alle gaten wat betreft terrorisme willen dichten – want er wordt openlijk gezegd dat het natuurlijk gaat om het voorkomen dat mensen terroristische misdrijven begaan – creëren wij een wet die eigenlijk iedereen strafbaar stelt. «Iedereen» in de zin van: iedereen die daarnaartoe wil gaan. Is dit iets wat wij in Nederland wenselijk vinden? Vanuit rechtswetenschappelijk perspectief heb ik daar een antwoord op en zeg ik: nee, dit gaat te ver. Maar het is een rechtspolitieke keuze, vandaar dat ik mijn bijdrage zo heb ingestoken. Mocht die beslissing wel worden genomen, dan moeten we er in ieder geval voor zorgen dat de wetgeving niet verder gaat dan strikt en strikt noodzakelijk, en dat je dus zo veel mogelijk voorkomt dat mensen in het strafrechtelijk kader worden meegenomen, sterker nog, in het terroristisch strafrechtelijk kader. Dat is niet niks, terwijl: wat heb je fout gedaan? Je hebt puur en alleen ergens

verbleven, als je dat heel sec bekijkt. Vandaar mijn voorstel, en trouwens ook van mijn collega Van Kempen, om sowieso nog beter te kijken naar de categorale uitzondering voor journalisten en hulpverleners. Het lijkt me echt een hele goede keus om dat te doen, als je de wet er doorheen wilt trekken.

Ik vind verder twee dingen van belang. Dat is aan de ene kant toestemming achteraf, zodat mensen überhaupt niet eens in een vervolgingstraject kunnen komen. Daarnaast, en dan kom ik op uw vraag naar de strafuitsluitingsgrond, denk ik dat de rechter geholpen zou zijn met het instrument van een bijzondere strafuitsluitingsgrond. Die zou je in een van de leden, bijvoorbeeld lid 5, of in een aparte bepaling kunnen toevoegen, om wat meer grip te kunnen hebben in individuele gevallen. In Denemarken hebben ze in de wet opgenomen dat de Minister toestemming verleent als een waardig doel aanwezig is. Zoiets zou je ook in zo'n strafuitsluitingsgrond kunnen opnemen. Wij kennen bijzondere strafuitsluitingsgronden in ons wetboek. Die dienen een goed doel, namelijk om de rechter instrumenten te geven in concrete gevallen. Daarmee voorkom je dat de rechter moet zien te manoeuvreren in de interpretatie van de wetgeving, bijvoorbeeld in zo'n geval als in Denemarken, waarbij iemand is veroordeeld die tegen IS heeft gestreden. Wilden we dat resultaat juist niet bereiken, dat IS wordt bestreden? Dat voorkom je ermee, en je voorkomt ook dat de rechter gedwongen wordt om de bestaande strafuitsluitingsgronden wellicht breder te interpreteren, omdat dit er net niet lekker in valt. Ik denk dat het introduceren van een bijzondere strafuitsluitingsgrond een meer zuivere benadering zou zijn.

**De voorzitter:** U had volgens mij geen vragen gekregen, meneer Weggemans. Ik ga naar de heer Van Veghel.

**De heer Van Veghel:** Ik had er geloof ik wel een paar. Ik ga ze in een ietwat andere volgorde beantwoorden, omdat dat logischer tot een conclusie leidt. Er is gevraagd of er onder de huidige wetgeving zaken zijn blijven liggen of niet tot vervolging zijn gekomen. Nee, dat is niet het geval. Ik denk dat dat deels te danken is aan het feit dat er gelukkig tijd heeft gezeten tussen het uitreizen van een groot aantal mensen en het moment dat ze terugkwamen. De meeste mensen zijn teruggekomen op het moment dat we wel zicht hadden op wat er zich heeft afgespeeld in Syrië en Irak, onder meer door deskundigenrapportages. Dus nee, het is niet gebeurd, maar dat heeft echt te maken met het feit dat mensen zijn teruggekeerd op het moment dat we daarop zicht hadden. Het is wél gebeurd dat wij niet in staat zijn gebleken om mensen en gezinnen tegen te houden die in de vroege periode uitreisden, omdat het strafrechtelijk instrumentarium daarvoor op dat moment onvoldoende toegerust was. Is er dan geen bestuursrechtelijk alternatief om mensen tegen te houden? Ja, dat is er. Het probleem van dat bestuursrechtelijk alternatief is dat je mensen vooraf goed in beeld moet hebben, wil de Minister een dergelijk uitreisverbod kunnen opleggen. Onze ervaring in de afgelopen jaren is juist dat het heel vaak gezinnen betrof die totaal niet in beeld waren, en die opeens in hele korte tijd van niets naar uitreizen stonden, of zelfs uitgereisd waren. Dat bestuursrechtelijk alternatief is er dus, maar ik vraag me af of het toereikend is om het probleem het hoofd te kunnen bieden. Dan de uitzonderingspositie van ngo's en journalisten. Laat het helder zijn: waar het Openbaar Ministerie heeft aangegeven meerwaarde te zien in de wet, zag die meerwaarde uiteraard niet op het kunnen vervolgen of tegenhouden van journalisten of ngo's. Daar is onze blik uiteraard nooit naar uitgegaan. De vraag is dan: zou het Openbaar Ministerie dat probleem tegemoet kunnen komen door zelf in het vervolgingsbeleid een categorale uitzondering aan te brengen? In theorie: ja. Anders dan in een aantal andere landen hebben wij in Nederland het recht om te vervolgen, en niet de plicht om te vervolgen. In theorie kan het Openbaar Ministerie



dus zelf bepalen in welke zaken wel of niet tot vervolging overgegaan wordt. Zou ik het een wijze oplossing vinden? Nee. Ik zou het vooral geen wijze oplossing vinden gelet op hetgeen in de enorm klemmende betogen in de eerste twee rondes ten overstaan van uw Kamer naar voren gebracht is. Daaruit blijkt dat de wetgever hier aan zet is. De wetgever moet duidelijkheid scheppen voor ngo's en voor journalisten. Mijn stellige overtuiging is dat je deze hete aardappel niet kunt parkeren bij het Openbaar Ministerie. Er liggen hele prangende vragen. Om die niet op te pakken in de wetgeving, maar ze bij het Openbaar Ministerie neer te leggen om daaraan handen en voeten te geven in het vervolgingsbeleid, lijkt mij uiteindelijk geen verstandige oplossing.

Dan de strafwaardigheid. Dient het alleen het strafvorderlijk belang? Nu verkeer ik een beetje in de positie waar Weggemans het net over had. Ik vind dat een interessante stelling, waar ik graag wat langer over na zou willen denken. Mijn eerste gedachten daarbij zijn dat het niet alleen strafvorderlijke belangen dient, althans niet meer dan andere strafbaarstellingen die wij hebben op het gebied van terrorisme in Nederland. Want niet voor alle strafbaarstellingen die we hebben op het gebied van terrorisme in Nederland, is een zogenaamd terroristisch oogmerk, dat iemand zelf een terroristische daad wil stellen, nodig. Terrorismefinanciering is een feit waaraan iemand zich schuldig kan maken, zonder dat hij zelf het opzet heeft om bij te dragen aan de terroristische strijd. Terrorismefinanciering is ingevoerd om te voorkomen dat er geldelijke steun vanuit Nederland gaat naar gebieden of groepen die zich bezighouden met terrorisme. Hier zou hetzelfde gezegd kunnen worden: je wilt als Nederland voorkomen dat er mensen naar gebieden of groepen gaan die onder heerschappij of beïnvloeding van terroristen staan. Een simpel voorbeeldje over Syrië en Irak en het kalifaat: een kalifaat zonder inwoners is geen kalifaat. Het simpelweg weggaan vanuit Nederland, gesteld dat dat al gekund zou hebben, zonder dat je daar betrokken geweest zou zijn bij gewapende handelingen, zou zonder meer nog steeds gezien kunnen worden als een ondersteuning van Islamitische Staat. Je draagt dan bij aan het doel van Islamitische Staat, namelijk het creëren van een staat, door daar als inwoner je rol als staatsburger te gaan vervullen. Deze wet zou volgens mij niet alleen opsporings- en vervolgingsproblemen tackelen, maar zou wel degelijk ook een strafwaardigheidsprobleem oplossen, net zoals terrorismefinanciering dat doet. Ik meen dat ik daarmee de vragen beantwoord heb? Nee? Niet. Dat komt ook omdat ik daar een vraagteken bij heb gezet. Ik begreep de vraag niet helemaal. Excuus.

De heer **Doornhof** (CDA): Dan heb ik me onvoldoende duidelijk uitgedrukt. Het ging om de vraag die ik ook al stelde aan de heer Hofman: heb je van tevoren toestemming gekregen, ja of nee, zo nee, dan ben je strafbaar. Als voor een categorale uitzondering gekozen wordt, ben je in beginsel strafbaar, tenzij je daarvoor goede redenen had, dus journalistieke redenen of vanwege de hulpverlening. Hoe gaat dat in de rechtszaal, daar waar je praat over het bewijs? Je zou kunnen zeggen dat het makkelijker is om te laten zien: kijk maar, ik heb hier het goedkeuringsbesluitje van de Minister, dus hoezo word ik hier vervolgd? Andersom is het misschien wat lastiger om te zeggen dat je er vanwege goede journalistieke doeleinden of hulpverleningsdoeleinden was. Wat gaat dat in de rechtszaal uitmaken? Dat is mijn vraag.

De heer **Van Veghel**: Nog steeds vind ik het lastig om op de vraag te antwoorden. In de rechtszaal is het voor alle betrokkenen, zowel rechters, officieren en advocaten als verdachten, het beste als de wet op voorhand duidelijk is, zodat je niet achteraf over de interpretatie ervan hoeft te twisten. Als je met een categorale uitzondering gaat werken, is dat voor

alle praktijkbeoefenaars de allerbeste vorm, denk ik. Dus niet een soort toetsing achteraf.

De heer **Weggemans**: Ik kan daar nog wel iets aan toevoegen, ondanks het feit dat ik geen jurist ben. Dit soort discussies hebben we in het verleden wel gezien in de rechtszaal. Zo was er een Amersfoortse kapper. Dat was overigens niet in Nederland. Het relaas werd gehouden dat hij in Irak zou zijn geweest met journalistieke bedoelingen. De Amerikanen betwistten dat destijds. Dat bleek een enorm ingewikkeld verhaal. Ik vind de vraag dus niet volledig vreemd.

De heer **Doornhof** (CDA): Met toestemming vooraf kun je zeggen: ik was daar met toestemming van de Minister, dus hoezo gaan we verder nog praten over al dan niet terroristische activiteiten?

De heer **Weggemans**: Ja, maar dat is één kant van het verhaal. Ik vind het een redelijk argument. Aan de andere kant denk ik dat de argumenten die door de journalistiek worden aangevoerd zwaarder wegen.

De **voorzitter**: Ik geef mevrouw Fedorova nog even het woord. Daarna geef ik wellicht nog ruimte voor een paar heel korte vragen.

Mevrouw **Fedorova**: Ik begreep uw vraag niet goed; excuus. Misschien is er sprake van een misverstand. U zei net dat je met een categorale uitzondering nog steeds strafbaar bent. Ik ga ervan uit dat je dan bent uitgezonderd van strafbaarheid en dus niet strafbaar bent. Eventuele praktische problemen kunnen wel worden opgelost, bijvoorbeeld via een perskaart. De belangen zijn groot genoeg. Dat is wel iets wat de wetgever voor elkaar moet kunnen krijgen.

Misschien nog een hele kleine aanvulling op de reflectie van mijn collega zonet. Ik heb gezegd dat het problematisch is dat het strafvorderlijk belang zo centraal wordt gesteld bij deze strafbaarstelling. Ik heb niet gezegd dat dat niet speelt bij andere strafbaarstellingen die wij kennen. Uiteraard speelt dat altijd een rol, maar hier staat het wel heel erg centraal. Het oogmerk is inderdaad niet overal voor vereist, maar er is wel altijd een link met de wetenschap dat er strafbare feiten of terroristische misdrijven plaatsvinden, inclusief financiering of training voor terrorisme. Hier wordt die losgelaten wat mij betreft. Als die link alleen maar een verblijf daar is, vind ik dat heel mager. Het vraagstuk of wij nu wel of niet toestemming moeten geven, geeft namelijk eigenlijk aan dat je daar met toestemming zou kunnen verblijven. Er kunnen dus ook andere redenen zijn om daar te verblijven. Dat bedoel ik eigenlijk.

De **voorzitter**: Dank voor deze nadere toelichting. Een paar hele korte vragen, want we zijn eigenlijk door onze tijd heen.

De heer **Van Pieren** (FvD): De vraag is heel kort en gericht aan de heer Van Veghel. Ik heb zitten zoeken naar een antwoord op mijn vraag in uw beantwoording. Mag ik concluderen dat u zegt: wetgever, zorg er alsjeblieft voor dat ik een handvat krijg dat handig is, want zoals het nu is, is dat absoluut niet het geval?

De heer **Van Veghel**: Ik denk dat ik mij als vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie alleen over het eerste kan uitlaten, namelijk: wetgever, zorg ervoor dat er een handvat ligt dat een uitbreiding is op het strafrechtelijk instrumentarium. De discussie over categorale uitzonderingen begrijp ik heel erg goed, maar als vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie vind ik daar niets van.

De **voorzitter**: Dank. Ik zag dat mevrouw Veldhoen en de heer Dittrich een hele, hele korte vraag hebben.

Mevrouw **Veldhoen** (GroenLinks): Een hele korte vraag, waar meneer Van Veghel als vertegenwoordiger hopelijk wel antwoord op kan geven. Tot op heden is het probleem vaak dat je niet kunt bewijzen dat iemand in die gebieden is geweest. Daar gaat deze wet niks aan veranderen. Zie ik dat goed?

De heer **Van Veghel**: Dat valt eigenlijk wel mee. In de meeste situaties wisten we wel degelijk dat mensen daarnaartoe gegaan waren. Maar dan is het moeilijk om te kunnen bewijzen wat ze daar precies gedaan hebben.

De heer **Dittrich** (D66): Een korte vraag aan mevrouw Fedorova. U had het over een specifieke strafuitsluitingsgrond die de rechter een handvat geeft in de rechtszaal. Zou die kunnen luiden «iemand is in dat gebied geweest zonder voorafgaande toestemming en dat mag niet, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat de persoon in kwestie voor oorbare doeleinden in dat gebied was»? Is dat wat u bedoelt met een specifieke strafuitsluitingsgrond?

Mevrouw **Fedorova**: Ja, min of meer. Ik heb over de precieze formulering nog niet nagedacht, maar zoiets zou het kunnen zijn. Ik denk dat het strafuitsluitingskader dat we nu hebben wellicht tekortschiet. Maar nogmaals, daar zou je beter onderzoek naar moeten doen. Tegelijkertijd biedt de wet in zijn huidige vorm de rechter te weinig, waardoor de interpretatie alle kanten opgaat. Ofwel het strafuitsluitingskader, ofwel de wetgeving zelf wordt anders geïnterpreteerd. Met een bijzondere strafuitsluitingsgrond kan dat worden ondervangen.

De **voorzitter**: Dank. Ik wil de deskundigen van harte bedanken voor hun bijdragen. Ik dank de leden voor hun vragen. Wij gaan dit wetsvoorstel verder in behandeling nemen en zullen in de commissie bespreken wat de volgende stap daarin is. Ik begreep dat er voor alle deskundigen een boek is. Nogmaals dank. Hiermee sluit ik de deskundigenbijeenkomst.

Sluiting 11.25 uur.