

# **Wijziging van de wet tot 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) in verband met de introductie van een strafuitsluitingsgrond voor humanitaire hulpverleners en journalisten**

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **ALGEMEEN**

Met dit wetsvoorstel wordt de strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied – zoals opgenomen in wetsvoorstel 35 125 – aangevuld met een strafuitsluitingsgrond voor humanitaire hulpverleners, evenals voor journalisten en publicisten (hierna ook wel kortheidshalve: journalisten). Deze wijziging is aangekondigd bij brief van 12 mei 2021 (zie *Kamerstukken I 2020/21, 35 125, G*) naar aanleiding van de tegen wetsvoorstel 35 125 geuite bezwaren vanuit de humanitaire hulpverleningsorganisaties, de journalistiek, internationale organisaties, waaronder de VN, de OVSE en de Raad van Europa, en het parlement. Met de strafuitsluitingsgrond kunnen de onpartijdigheid, neutraliteit en veiligheid van humanitaire hulpverleners en journalisten binnen de strafbaarstelling beter worden gewaarborgd.

#### **1. Achtergrond**

Wetsvoorstel 35 125 – dat bij de Eerste Kamer aanhangig is – voorziet in de introductie van een nieuw artikel 134b in het Wetboek van Strafrecht (Sr). Met die bepaling wordt, kort gezegd, strafbaar gesteld het verblijf, zonder toestemming, in een gebied dat bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen als een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied. De strafbaarstelling geldt voor Nederlanders en Nederlands ingezetenen.

Vanaf het begin van het wetgevingstraject is aandacht geweest voor de positie van humanitaire hulpverleners en journalisten. Het is immers cruciaal dat het buitengewoon belangrijke werk dat deze beroepsgroepen doen in alle gebieden in de wereld kan worden verricht. Voor hen geldt bovendien dat uitgangspunten als onpartijdigheid, onafhankelijkheid en neutraliteit kernwaarden zijn, die noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van hun activiteiten.

Om te waarborgen dat humanitaire hulpverleners en journalisten ook in de aangewezen gebieden kunnen verblijven om hun werk te doen bevat wetsvoorstel 35 125 een toestemmingsprocedure. De invulling daarvan, bedoeld om de neutraliteit van journalisten en humanitaire hulpverleners zoveel mogelijk te waarborgen, kan als volgt worden toegelicht. Aan journalisten en humanitaire hulpverleners wordt als uitgangspunt toestemming verleend. Niet vereist is om aan te geven waarom precies toestemming wordt verzocht. Ook kan aan deze personen toestemming worden gegeven voor een langere periode. De toestemming kan direct voor een langere periode worden aangevraagd bij de aanwijzing van een gebied. Daarmee kunnen journalisten en hulpverleners gedurende een langere periode een gebied in- en uitreizen zonder melding te hoeven maken van de verschillende reisbewegingen. Ook is het mogelijk dat de werkgever in één keer toestemming vraagt voor een of meerdere voor hem werkzame journalisten of hulpverleners .

In wetsvoorstel 35 125 is gekozen voor een toestemmingsprocedure in plaats van voor een strafuitsluitingsgrond in verband met de rechtszekerheid. «Journalist» en «humanitair hulpverlener» zijn immers, anders dan bijvoorbeeld de beroepen van advocaat of arts, geen beschermde of anderszins afgebakende beroepen. Beoogd werd ook te voorkomen dat een bepaalde bewijslast op journalisten en humanitaire hulpverleners komt te rusten om aan te tonen dat zij een beroep kunnen doen op de strafuitsluitingsgrond. Zie *Kamerstukken II 2018/19, 35 125, nr. 3, par. 5.3*.

Tijdens de mondelinge behandeling van wetsvoorstel 35 125 in de Tweede Kamer is met het oog op de positie van humanitaire hulpverleners en journalisten aan de invulling van de toestemmingsprocedure door amendering nadere betekenis gegeven. Het amendement-Van Toorenburg c.s. (*Kamerstukken II 2018/19, 35 125, nr. 16*) heeft door een wijziging van het voorgestelde artikel 134b, eerste lid, Sr voorzien in een categorale uitzondering voor personen die

als afgevaardigde van het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) of het Nederlandse Rode Kruis in een aangewezen gebied verblijven. En het amendement-Van der Graaf (CU) (*Kamerstukken II 2018/19, 35125, nr. 13*) heeft door een aanpassing van datzelfde artikellid ervoor gezorgd dat in één keer (voor een langere periode) toestemming kan worden gegeven om in een aangewezen gebied te verblijven aan een groep personen die werkzaam is voor een bepaalde organisatie. Daarmee sluit de regeling aan bij een soortgelijke voorziening in de in Denemarken geldende strafbaarstelling van verblijf in terroristisch gebied (§114j Straffeloven). Tijdens het mondelinge debat heeft het kabinet verder toegezegd bereid te zijn om de bevoegdheid tot het verlenen van toestemming aan journalisten te mandateren aan de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), zodat de NVJ, net als in Denemarken, zelf een lijst kan bijhouden met journalisten die toestemming hebben om in het gebied te verblijven.

Mede naar aanleiding van de inbreng tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer en de in verband daarmee gestelde vragen is het kabinet vervolgens nog een stap verder gegaan, door toe te zeggen dat, indien het wetsvoorstel is aanvaard en tot wet is verheven, direct bij inwerkingtreding aan alle medewerkers van onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties en bekende mediaorganisaties en alle leden van de NVJ generiek toestemming zal worden verleend voor het verblijf in eventueel aan te wijzen gebieden. Het gevolg daarvan is dat niet meer per aan te wijzen gebied toestemming behoeft te worden gevraagd. De verleende generieke toestemming geldt dan ongeacht de situatie in aan te wijzen gebieden en de daarbij betrokken partijen. De facto ging het daarmee om een generieke ontheffing voor journalisten en humanitaire hulpverleners. Op het moment dat iemand verklaart voor een bepaalde organisatie te werken of lid te zijn van de NVJ, zou nog wel eventueel om een bevestiging daarvan kunnen worden gevraagd bij de desbetreffende organisatie. Zie *Kamerstukken I 2019/20, 35 125, D, p. 10-11; Kamerstukken I 2020/21, 35 125, F, p. 6-7*.

De bezwaren vanuit de journalistiek en de humanitaire hulpverlening ten aanzien van de toestemmingsprocedure zijn door de besproken bijstellingen van de regeling en de toezeggingen over de wijze van uitvoering echter niet weggenomen. De kern van het bezwaar van de beroepsgroepen zit in de humanitaire respectievelijk journalistieke principes die door de toestemmingsprocedure zouden worden geschaad, namelijk het verlenen van neutrale, onafhankelijke en onpartijdige humanitaire hulp, zoals vastgelegd in het humanitair oorlogsrecht, respectievelijk de journalistieke neutraliteit en onafhankelijkheid. De aantasting van deze principes wordt volgens de humanitaire hulpverleners en journalisten onvoldoende ondervangen door de toegezegde generieke ontheffing. Daarbij is in het bijzonder aandacht gevraagd voor de gevolgen voor hun veiligheid. De toestemmingsprocedure vergroot het risico voor hulpverleners en journalisten, omdat door het verkrijgen van toestemming van de Nederlandse overheid de indruk kan ontstaan dat zij onder toezicht en controle van de Nederlandse overheid opereren in een bepaald gebied, niet meer onafhankelijk zijn en aldus geassocieerd (kunnen) worden met de Nederlandse overheid. Voor strijdende partijen kan het lijken alsof hulpverleners of journalisten een standpunt over een conflict hebben ingenomen, overeenkomstig het standpunt van de Nederlandse overheid. Wanneer aldus de neutraliteit wordt aangetast (of de schijn daarvan ontstaat), kan dit de betrokkene tot doelwit maken van de terroristische organisaties die het gebied controleren. Dit moet uiteraard te allen tijde worden voorkomen. Om die reden heeft het kabinet zich opnieuw bezonnen op de vormgeving van het wetsvoorstel en is het tot de conclusie gekomen dat de onpartijdigheid, neutraliteit en veiligheid van journalisten en hulpverleners toch nog beter dienen te worden gewaarborgd binnen de strafbaarstelling. Met het oog daarop beoogt het kabinet, in lijn met de inbreng van humanitaire hulpverleningsorganisaties en journalisten, met dit wetsvoorstel te voorzien in een wettelijke strafuitsluitingsgrond die humanitaire hulpverleners, journalisten en publicisten discolpeert van strafbaarheid ter zake van overtreding van artikel 134b Sr, zoals voorgesteld in wetsvoorstel 35 125. Daarmee kunnen zij – zonder voorafgaande toestemming – verblijven in aangewezen gebieden zonder dat zij daarvoor strafbaar zijn.

## **2. Vormgeving strafuitsluitingsgrond**

De strafuitsluitingsgrond zal worden opgenomen in een nieuw te introduceren tweede lid van artikel 134b Sr. Op grond van dit nieuwe tweede lid is niet strafbaar de Nederlander of Nederlandse

ingezetene die uitsluitend in het gebied verblijft om activiteiten te verrichten als hulpverlener werkzaam voor een onpartijdige humanitaire organisatie of een journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring.

#### *Hulpverleners werkzaam voor een onpartijdige humanitaire organisatie*

Voor de definitie van hulpverlener in het nieuwe tweede lid, onderdeel a, wordt aangesloten bij de Verdragen van Genève, waarin eveneens de term «onpartijdige humanitaire organisatie» wordt gebruikt. Aldus wordt tot uitdrukking gebracht dat wordt bedoeld op hulpverleners werkzaam voor humanitaire organisaties die handelen overeenkomstig het humanitair oorlogsrecht en de humanitaire principes. In lijn met het humanitair oorlogsrecht wordt daarbij onder humanitaire hulpverlening verstaan het verlenen van bescherming en bijstand aan slachtoffers van conflicten. Daarbij kan worden gedacht aan activiteiten zoals het voorzien in basisbehoeften (voedsel, water, medicijnen en onderdak), economische veiligheidsprojecten, infrastructurele werkzaamheden essentieel voor het overleven van de lokale bevolking, de verzorging van gewonden en zieken, het verlenen van hulp aan gevangenen, het geven van EHBO-trainingen, het geven van uitleg over humanitair oorlogsrecht en activiteiten gericht op het voorkomen van schendingen van het humanitair oorlogsrecht.

Hoewel hulpverleners die werkzaam zijn voor het Rode Kruis ook onder de definitie van hulpverlener vallen zoals voorgesteld in het nieuwe tweede lid, onderdeel a, is ervoor gekozen de verwijzing naar het ICRC en het Nederlandse Rode Kruis in het eerste lid van het voorgestelde artikel 134b Sr (zie het hiervoor al genoemde amendement Van Toorenburg c.s.) te behouden. Zoals in de memorie van antwoord (*Kamerstukken I 2019/20*, 35 125, D, p. 18 en 29) uiteengezet wordt het ICRC, naast nationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen en de Federatie van Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen, als enige organisatie bij naam genoemd in de Verdragen van Genève. In artikel 81 van het Eerste Aanvullend Protocol bij die verdragen wordt een onderscheid gemaakt tussen voornoemde organisaties en andere onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties. Verder is het Nederlandse Rode Kruis de enige hulpverleningsorganisatie die in Nederland bij koninklijk besluit is erkend. Tot slot komt het Rode Kruis in het huidige Wetboek van Strafrecht al voor, in artikel 435c Sr, waarin het zonder daartoe gerechtigd te zijn dragen van het teken van het Rode Kruis strafbaar is gesteld. Een en ander kenmerkt de bijzondere positie die deze organisaties hebben, en die door handhaving van de verwijzing naar het ICRC en het Nederlandse Rode Kruis in het eerste lid van het voorgestelde artikel 134b Sr in de wet tot uitdrukking wordt gebracht. Ook in artikel 119.2 van het Australische Wetboek van Strafrecht – dat voorziet in een strafbaarstelling voor verblijf in «declared areas» – is het ICRC aan de strafuitsluitingsgronden afzonderlijk toegevoegd in §119.2(3)(e), naast de uitzondering voor humanitaire hulpverlening die al was opgenomen in §119.2(3)(a). Hieraan ten grondslag lag «the enshrined role of the ICRC in international law and the unique, independent and neutral role they play in conflict zones to provide humanitarian protection and assistance for victims of armed conflict». Zie het Explanatory Memorandum bij de Counter-Terrorism Legislation Amendment Bill (No. 1) 2018, §100.<sup>1</sup>

#### *Journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring*

Met de formulering «journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring» wordt aansluiting gezocht bij de tekst van artikel 218a van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Door een koppeling te leggen met de vrije nieuwsgaring kan duidelijk worden gemaakt dat wordt aangesloten bij de invulling die aan deze begrippen wordt gegeven in internationaal verband. Richtinggevend hierbij is in het bijzonder de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in het kader van artikel 10 EVRM. Uit deze jurisprudentie volgt dat ook personen die geen journalist in klassieke zin zijn, maar wel overeenkomstig journalistieke (basis)principes bijdragen aan het publieke debat («public watchdogs») – zoals mensenrechtenorganisaties die over

---

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via:  
[https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Bills\\_LEGislation/Bills\\_Search\\_Results/Result?bId=r6125](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r6125).

mensenrechtenschendingen rapporteren – een beroep op de strafuitsluitingsgrond kunnen doen. Zie onder andere EHRM 14 april 2009, appl.nr. 37374/05 (*Társaság t. Hongarije*), EHRM 22 april 2013, appl.nr. 48876/08 (*Animal Defenders International t. VK*), EHRM 25 juni 2013, appl.nr. 48135/06 (*Youth Initiative for Human Rights t. Servië*) en EHRM 8 november 2016, appl.nr. 18030/11 (*Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*). Ook personen die journalisten ondersteunen bij hun journalistieke activiteiten vallen onder de strafuitsluitingsgrond. Het verzamelen van informatie met het oog op het informeren van het publiek valt onder journalistieke activiteiten, ook als publicatie niet direct aan de orde is (maar op een later moment wel wordt beoogd), zoals bij onderzoeksjournalistiek of bij mensenrechtenorganisaties die mensenrechtenschendingen documenteren. Tegelijkertijd volgt uit de koppeling met de vrije nieuwsgaring dat personen die bijvoorbeeld zelf participeren in de strijd en daarover berichten plaatsen op internet, geen beroep op deze strafuitsluitingsgrond kunnen doen.

#### *Uitsluitend activiteiten verrichten als humanitair hulpverlener of journalist of publicist*

Net als in soortgelijke bepalingen in Australië (zie §119.2(3) van de Criminal Code Act 1995) en het Verenigd Koninkrijk (zie sectie 58B(6)(a) van de Terrorism Act 2000) volgt uit de aanhef van het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 134b Sr dat slechts een beroep kan worden gedaan op de strafuitsluitingsgrond wanneer de betrokkene «uitsluitend in het gebied verblijft om activiteiten te verrichten als» humanitaire hulpverlener of journalist of publicist. Hiermee wordt verduidelijkt en benadrukt dat personen die bijvoorbeeld (eveneens) participeren in de strijd geen beroep kunnen doen op de strafuitsluitingsgrond. Daarnaast wordt met de zinsnede tot uitdrukking gebracht dat de strafuitsluitingsgrond alleen toepasselijk is als de betrokkene op het moment dat hij in het gebied verbleef werkzaam was als hulpverlener voor een onpartijdige humanitaire organisatie of als journalist of publicist.

### **3. Rechtszekerheid**

Aandachtspunten bij de nieuwe strafuitsluitingsgrond vormen de rechtszekerheid en de bewijslast voor personen die een beroep willen doen op de strafuitsluitingsgrond. Zoals eerder in deze memorie van toelichting aangegeven vormden deze aandachtspunten eerder reden om te kiezen voor een toestemmingsprocedure in plaats van een strafuitsluitingsgrond. Het kabinet meent dat door de aansluiting die is gezocht voor de definitie van humanitair hulpverlener en journalist en publicist bij bestaande wettelijke kaders en internationale en Europese verdragen, een zo helder en eenduidig mogelijke definitie tot stand is gebracht. Voor alle strafuitsluitingsgronden in het Wetboek van Strafrecht geldt dat het in beginsel is aan degene die zich daarop beroept om aannemelijk te maken dat de strafuitsluitingsgrond aan de orde is. Dat geldt ook voor de onderhavige strafuitsluitingsgrond. De humanitaire hulpverleningsorganisaties en vertegenwoordigers vanuit de journalistiek hebben op verschillende momenten hun voorkeur uitgesproken voor deze systematiek boven de toestemmingsprocedure. In het kader van deze strafuitsluitingsgrond betekent voorgaande dat degene die zich daarop beroept in beginsel kan volstaan met het aantonen dat hij op het moment dat hij in het gebied verbleef werkzaam was voor een onpartijdige humanitaire organisatie of werkte als journalist of publicist. Dit kan bijvoorbeeld door een verklaring van een werkgever of opdrachtgever, een loonstrook of arbeidscontract, of (voor journalisten en publicisten) door middel van het bezit van een perskaart of de gepubliceerde berichtgeving (vgl. *Kamerstukken I 2019/20*, 35125, B, p. 12). Voor personen die belang hechten aan meer rechtszekerheid *vooraf*, bijvoorbeeld omdat zij twijfelen over of zij een beroep kunnen doen op de strafuitsluitingsgrond, geldt dat zij ook altijd gebruik kunnen maken van de toestemmingsprocedure. De toestemmingsprocedure blijft gehandhaafd. Anders dan in Australië en het Verenigd Koninkrijk – waar een dergelijke procedure niet bestaat – blijft dus altijd de mogelijkheid beschikbaar om vooraf rechtszekerheid te verkrijgen. Het kabinet meent dat hiermee een goede balans kan worden gevonden tussen enerzijds het belang van onafhankelijke en neutrale hulpverlening en journalistiek en de veiligheid van hulpverleners en journalisten en anderzijds het vereiste van rechtszekerheid.

#### **4. Verhouding tot hoger recht**

Voor de verhouding van de strafbaarstelling van het verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied tot hoger recht wordt verwezen naar *Kamerstukken II 2018/19*, 35 125, nr. 3, par. 6, *Kamerstukken II 2018/19*, 35 125, nr. 6, par 6, en *Kamerstukken I 2019/20*, 35 125, D, p. 14, 24-26 en 31.

De in dit wetsvoorstel opgenomen strafuitsluitingsgrond voor hulpverleners werkzaam voor onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisaties is in lijn met het humanitair oorlogsrecht, in het bijzonder de Verdragen van Genève en de bij die verdragen horende Aanvullende Protocollen. Zoals in paragraaf 2 toegelicht, wordt voor de formulering en de invulling die wordt gegeven aan het begrip «hulpverlener werkzaam voor een onpartijdige humanitaire hulpverleningsorganisatie» aangesloten bij de terminologie in die verdragen.

De strafuitsluitingsgrond voor journalisten en publicisten draagt bij aan de bescherming van het recht op vrije nieuwsgaring, zoals vastgelegd in onder andere artikel 10 EVRM. Zoals in paragraaf 2 van deze memorie uiteengezet, wordt met de gebruikte terminologie «journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring» niet alleen aansluiting gezocht bij artikel 218a Sv, maar ook bij de jurisprudentie van het EHRM over artikel 10 EVRM. Met de strafuitsluitingsgrond kunnen de onpartijdigheid, neutraliteit en veiligheid van humanitaire hulpverleners en journalisten binnen de strafbaarstelling beter worden gewaarborgd

#### **ARTIKELSGEWIJS**

##### **ARTIKEL I**

De inhoud van het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 134b Sr is uitgebreid toegelicht in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Door de toevoeging aan het derde lid (nieuw) van een verwijzing naar het nieuwe tweede lid, wordt bewerkstelligd dat de strafuitsluitingsgrond – net als de strafbaarstelling – niet alleen geldt voor Nederlanders, maar ook voor vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland.

##### **ARTIKEL II**

Het moment van inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit worden bepaald. De datum van inwerkingtreding zal worden afgestemd op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied (35 125).

De Minister van Justitie en Veiligheid,