



Amsterdam, 17 januari 2022

**Betreft: Inbreng Amnesty International en het NJCM ten behoeve van de internetconsultatie bij het Wetsvoorstel strafuitsluitingsgrond humanitaire hulpverleners en journalisten**

Amnesty International Nederland (hierna: Amnesty) en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (hierna: NJCM) reageren in deze inbreng op het voorstel voor een strafuitsluitingsgrond voor hulpverleners werkzaam voor een onpartijdige humanitaire organisatie en journalisten of publicisten in het kader van nieuwsgaring. Voor deze inbreng is het relevant dat wij ook onze blijvende zorgen omschrijven bij het bijbehorende wetsvoorstel tot strafbaarstelling van ieder ander persoon die verblijft in een gebied dat door een terroristische organisatie wordt gecontroleerd. Dit laatste voorstel komt er in het kort op neer dat iedereen die verblijft in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied standaard als terrorist wordt gezien. Niet-strafwaardig gedrag (het verblijven in een gebied zonder strafrechtelijk iets verkeerd te doen) wordt hiermee gecriminaliseerd. Het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel ontbreken. Een bijkomend nadelig effect is dat dit ook in de beeldvorming een stigmatisering van alle mensen uit deze landen tot gevolg heeft; zo ook voor de mensenrechtenvoorvechters en vluchtelingen die nu in Nederland zijn. In deze inbreng zullen we een toelichting geven waarom het wetsvoorstel strijdig is met mensenrechten.

De voorgestelde aanvullende wet voor een strafuitsluitingsgrond voor humanitaire hulpverleners en journalisten neemt onze zorgen niet weg. Als gevolg van de strafuitsluitingsgrond hoeven hulpverleners werkzaam voor onpartijdige humanitaire organisaties, journalisten en publicisten geen gebruik te maken van de toestemmingsprocedure die op grond van het in wetsvoorstel 35125 voorgestelde artikel 134b, eerste lid, Sr geldt. Zij kunnen zonder voorafgaande toestemming verblijven in terroristische gebieden, zonder daarvoor strafbaar te zijn. Deze strafuitsluitingsgrond gaat echter niet (volledig) op voor onafhankelijke mensenrechtenorganisaties, onderzoekers, en advocaten. Het zou nog steeds betekenen dat organisaties zoals Amnesty en het NJCM (immers geen hulpverleningsorganisaties of publicisten) toestemming moeten vragen aan de Nederlandse overheid voor andere werkzaamheden dan het publiceren van stukken. Denk hierbij aan capaciteitsversterking voor lokale partners, pleitbezorging, etc. Met de situatie in Afghanistan en Syrië in gedachten, is dit geen theoretisch vraagstuk. Dit voorstel kan het werk van onafhankelijke mensenrechtenorganisaties bemoeilijken en dat is voor ons ontoelaatbaar. Op zijn minst zouden onafhankelijke mensenrechtenorganisaties, (wetenschappelijk) onderzoekers en advocatuur ook expliciet uitgesloten moeten worden van het toestemmingsvereiste om strafvervolgning te ontlopen. Alle bezwaren die de hulpverleners en journalisten hadden bij het toestemmingsvereiste gelden immers onverkort voor mensenrechtenorganisaties en professionals. De onpartijdigheid, neutraliteit en veiligheid van onze medewerkers hoort ook voorop te staan. Een toestemmingsvereiste om ons werk te kunnen doen, staat hier haaks op.

In deze inbreng lichten Amnesty en het NJCM toe waarom het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied en daarmee ook de aanvullende wet voor een strafuitsluiting ingetrokken moeten worden.

**Strafuitsluitingsgrond voor mensenrechtenorganisaties?**

Bij het voorstel voor een strafuitsluitingsgrond wordt volgens de Memorie van Toelichting voor het begrip journalist en publicist aansluiting gezocht bij de jurisprudentie waaruit 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 mensenrechtenschendingen rapporteren – een beroep kunnen doen op de strafuitsluitingsgrond. Het verzamelen van informatie met het oog op het informeren van het publiek valt volgens de Memorie 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.

Amnesty en het NJCM hebben in het gesprek dat wij vorig jaar met de minister van Justitie en Veiligheid hadden onze zorgen uitgesproken. Werkzaamheden van mensenrechtenorganisaties beperken zich niet tot het publiceren van stukken. Het kan ook gaan om niet te publiceren onderzoek naar mensenrechtenschendingen, pleitbezorging voor verandering, het ondersteunen van lokale mensenrechtenorganisaties of andere werkzaamheden in het kader van de mensenrechten in het land. Als mensenrechtenorganisaties streven wij ernaar om onafhankelijk en zo veilig mogelijk ons werk te kunnen doen en willen wij niet afhankelijk worden gemaakt van de toestemming van de minister om naar een land af te reizen. Een onafhankelijk en sterk maatschappelijk middenveld is cruciaal voor het bieden van tegenmacht in een democratische rechtsstaat. Er moet voor worden gewaakt dat deze ruimte niet (onbedoeld) verkleind wordt door wetgeving, waaronder ook dit wetsvoorstel.

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

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

**Mocht het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van verblijf in een door terroristische organisatie gecontroleerd gebied niet worden ingetrokken, dan achten wij het van groot belang dat expliciet wordt benoemd in het onderhavige wetsvoorstel dat mensenrechtenorganisaties en advocaten voor hun werkzaamheden ook zijn uitgesloten van het toestemmingvereiste.**

### **Noodzaak en nut volstrekt onduidelijk**

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

De voorgestelde wet verbiedt opzettelijk verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied zonder toestemming van de minister. Deze strafbaarstelling is een beperking van het recht op bewegingsvrijheid, dat onder meer is vastgelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM). Dit artikel geeft individuen de vrijheid om het territorium van een staat te verlaten en geeft hen daarmee ook het recht zich naar het gebied van hun keuze te verplaatsen. Een beperking van dit recht is alleen gerechtvaardigd als deze een wettelijke grondslag heeft, een legitiem doel dient en deze noodzakelijk is in een democratische samenleving. Voor wat betreft dat laatste is het van belang of die beperking nodig en geschikt is in het licht van de bestaande wettelijke mogelijkheden om het gestelde doel te bereiken. Zoals onderstaand wordt toegelicht doorstaat het voorstel deze toets niet.

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

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

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

Onze zorg is gelegen in het feit dat het wetsvoorstel gedrag criminaliseert dat op zichzelf niet gevaarlijk of onwettig is. Op deze manier wordt het strafrecht onnodig ver opgerekt en uitgehouden. Het wetsvoorstel is in feite een collectief uitreisverbod. Het voorstel tracht een vervolgingsgrond te creëren voor een situatie waarin iemands rol bij een strafbare gedraging nog niet helder is. Zo wordt in de Nadere Memorie van Antwoord omschreven: *'Dat betekent dat uitreizigers die terugkeren voordat deze rol in het gebied duidelijk is, niet op grond van de bestaande strafbaarstellingen kunnen worden vervolgd. De voorgestelde strafbaarstelling biedt een mogelijkheid om juist in deze eerste periode, waarin die rol nog niet voldoende helder is om uitreizigers te vervolgen op grond van bestaande strafbaarstellingen, toch tot vervolging over te gaan.'* Iemand vervolgen voor een rol die niet helder is, is niet in lijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

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

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