

Den Haag, 22 januari 2022

Betreft: Reactie WO=MEN Dutch Gender Platform op 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.

a. AANLEIDING

De Eerste Kamer heeft de behandeling van het wetsvoorstel 'Strafbaarstelling Verblijf in een door Terroristische Organisatie Gecontroleerd Gebied' aangehouden in afwachting van een aanvullende strafuitsluitingsgrond. Met de strafuitsluitingsgrond die voorligt worden humanitaire hulpverleners en journalisten uitgesloten van strafvervolging. Vredesorganisaties, ontwikkelingsorganisaties en vrouwen-, kinder- en mensenrechtenorganisaties, maar ook individuele consultants en academici en overige onderzoekers, die in terroristisch gebied werken zijn echter niet uitgesloten. Zij dienen volgens het wetsvoorstel toestemming te vragen voor hun werkzaamheden, anders riskeren zij te worden vervolgd. Dit maakt hun werk en de uitvoer van onder andere door Nederland gefinancierde programma's rond Vrouwen, Vrede en Veiligheid, *de facto* onmogelijk. Hieronder beargumenteren wij waarom.

b. BEZWAAR

Ten aanzien van de wetswijziging **in het algemeen**, constateren wij het volgende:

1. Nogmaals benadrukken wij dat **het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel ontbreken**, zoals al eerder opgemerkt door oa [externe strafrechtexperts](#), [de Raad van State](#) en [het NJCM en Amnesty](#):

De uitvoering van de uit hoofde van deze richtlijn vastgestelde strafrechtelijke maatregelen moet in verhouding staan tot de aard en de omstandigheden van het strafbare feit. De nieuwe wet zou leiden tot strafbaarstelling van gedragingen die als zodanig geen onrechtvaardigheid of onrechtmatige schade veroorzaken, en die in het strafrecht reeds met vergaande bepalingen zijn opgenomen.

De grondslag van het wetsvoorstel ligt vooral in meer procedurele belangen, namelijk het mitigeren van opsporings-, vervolgings- en bewijsproblemen ten aanzien van terroristische misdrijven. Door middel van strafbaarstelling wil het kabinet voorkomen dat Nederlanders betrokken raken bij terroristische activiteiten in het buitenland en/of deze terroristische activiteiten na terugkeer in Nederland voortzetten. Het onthouden van vrijstellingen aan medewerkers van mensenrechtenorganisaties, ontwikkelings- en vredesorganisaties komt deze doelstelling niet ten goede. Deze oplossing is daarmee noch passend, noch een evenredige oplossing voor het probleem.

2. Zoals ook eerder opgemerkt door verschillende mensenrechtenorganisaties, **is het wetsvoorstel een onwenselijke stap in de richting van 'pre-criminaliteit', ver verwijderd van het eigenlijke strafbare gedrag**. In een poging terroristische handelingen te voorkomen, zou dit wetsvoorstel niet langer vereisen dat wordt bewezen wat de verdachte precies in een door terroristen gecontroleerd gebied heeft gedaan. Zijn of haar loutere aanwezigheid zou volstaan om er een misdrijf van te maken. Zoals ook de Raad van State opmerkt is het louter aanwezig zijn in een door terroristen gecontroleerd gebied, onvoldoende grond om aan te nemen dat iemand ook zal overgaan tot terroristische handelingen.

Meer in het algemeen vragen we ons af hoe zal worden omgegaan met staten die worden geleid door organisaties of waarin personen actief zijn die in het Westen als terroristen zijn aangemerkt, zoals Afghanistan, Iran en Libanon? Hoe verhoudt deze wet zich tot de regering aldaar die wordt gedomineerd door een groepering – bijvoorbeeld Hezbollah - die als terroristisch is aangemerkt?

- 3. Het Nederlands wetsvoorstel gaat veel verder dan vereist volgens [VN Veiligheidsraad Resolutie 2178](#).** In paragraaf 6 van het dispositief van deze resolutie worden staten verplicht tot het strafbaar stellen van:

(a) hun onderdanen die reizen of trachten te reizen naar een andere staat dan die waarvan zij ingezetene of onderdaan zijn, en andere personen die reizen of trachten te reizen van hun grondgebied naar een andere staat dan die waarvan zij ingezetene of onderdaan zijn, met het oogmerk terroristische daden te plegen, te plannen, voor te bereiden of daaraan deel te nemen, dan wel een opleiding tot terrorisme te verstrekken of te ontvangen[.]

In de eis van de Veiligheidsraad is duidelijk gesteld dat de reis moet zijn bedoeld voor verschillende vormen van terroristische activiteit.

Ten aanzien van de **directe impact van deze wetwijziging op onze leden**, zijnde vredesorganisaties, ontwikkelingsorganisaties, vrouwen-, kinder- en mensenrechtenorganisaties en individuele consultants en (academisch) onderzoekers die werken in (post-)conflictgebieden, constateren wij bovendien het volgende:

- 1. De wet betekent een inbreuk op de vrijheid van beweging en het recht op vereniging van vredesorganisaties, ontwikkelingsorganisaties en vrouwen-, kinder- en mensenrechtenorganisaties, en individuele consultants en onderzoekers.** Zoals hierboven geconstateerd is onvoldoende onderbouwd waarom deze wet noodzakelijk is. Inbreuk op oa de vrijheid van beweging lijkt daarmee niet gerechtvaardigd. Tegelijk is de impact van deze inbreuk op het werk van onze leden groot.

Een groot deel van de leden van WO=MEN werkt in fragiele en (post-)conflict contexten, inclusief gebieden die zijn geprioriteerd door het kabinet en oa betaald door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken of programma's gefinancierd uit andere Europese lidstaten. Samen met lokale organisaties en netwerken werken zij aan vredesopbouw, conflictpreventie, democratiseringsprocessen en de verdediging van mensenrechten (van bijv. vrouwen, meisjes en LHBTI+ personen). De vrijheid van beweging is voor medewerkers van deze organisaties die werken in gebieden in handen van terroristen, een fundamenteel onderdeel van hun werk. **Wanneer werk moet worden onderbroken, het gebied moet worden verlaten, en toestemming moet worden gevraagd voor voortzetting ervan, maakt dat hun cruciale werk praktisch onmogelijk.**

Vredes- en mensenrechtenwerk, zeker in conflict contexten, vereist onafhankelijkheid, flexibiliteit en maatwerk om te kunnen anticiperen op de steeds veranderende politieke en maatschappelijke context, alsook om veilig activiteiten uit te kunnen blijven uitvoeren. Denk aan onderzoek naar mensenrechtenschendingen of de impact van ontwikkelingssamenwerking, pleitbezorging voor verandering, bemiddeling tussen strijdende partijen, het ondersteunen van lokale vrouwenrechtenorganisaties en het uitvoeren van programma's gericht op geestelijke gezondheidszorg en psychosociale ondersteuning. **De onafhankelijkheid en flexibiliteit van medewerkers en mogelijkheid om maatwerk te leveren, verdwijnt als bij iedere (schijn van) politieke veranderingen gevreesd moet worden voor afkondiging van een terroristisch gebied.**

Daarbij komt dat het kabinet ervan uitgaat dat dit wetsvoorstel zal worden gebruikt als voorbeeld voor andere landen. Dit zou betekenen dat in de huidige vorm van het wetsvoorstel, vredes-, mensenrechten- en ontwikkelingswerk dat meestal wordt gefinancierd door meerdere donorlanden, voortdurend op de tocht staat in afwachting van nieuwe aanmerkingen en toestemmingsverklaringen van meerdere landen.

De onderbreking van vredes-, ontwikkelings- of mensenrechtenwerk of noodgedwongen voortijdig stopzetten ervan, heeft grote impact op lopende processen waarin vaak jaren is geïnvesteerd. Het verhoogt het risico dat terugreizen niet meer mogelijk is vanwege nieuwe controleposten, reisrestricties of vereiste werkvergunningen. Nederlandse ingezetenen kunnen geen deel meer uitmaken van civiele missies of vredesdelegaties. Onderzoeksmateriaal en slachtoffers of overlevers van mensenrechtenschendingen kunnen verdwijnen. De extra reisbewegingen en nieuwe verplichte werkvergunningen van Nederlandse ingezetenen, kunnen lokale collega's en mensenrechtenverdedigers, die juist vaak doelwit zijn van terroristische groeperingen, blootstellen aan onderzoek van de lokale autoriteiten.

2. Strafbaarstelling van vredes-, ontwikkelings- en vrouwenrechtenwerk is strijdig met Nederlandse toezeggingen en internationale afspraken rond Vrouwen, Vrede en Veiligheid ([VN-Veilighedsraad Resolutie 1325](#)) en vrouwenrechten ([het VN-Vrouwenrechten Verdrag](#)).

Nederland heeft nationaal en internationaal afspraken gemaakt rond inzet op inclusieve vrede en veiligheid. Met financiering en andere vormen van steun van vredes-, ontwikkelings- en mensenrechtenorganisaties, maar ook lokale vrouwelijke mensenrechtenverdedigers en bemiddelaars, geeft Nederland daar uitvoer aan. Dit gaat veelal om civiele missies, ontwikkelingsprogramma's en bemiddelings- en andere vredesactiviteiten in fragiele staten en (post-)conflictgebieden, waarvan sommige delen in handen van terroristische groeperingen. **Wanneer deze gebieden, en in de toekomst mogelijk andere, via een algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangemerkt als terroristisch, zouden Nederlanders en Nederlands ingezetenen, al dan niet gefinancierd door Nederland, gehinderd worden bij te dragen aan de uitvoer van de Nederlandse afspraken rond vrouwenrechten en inclusieve vrede en veiligheid.** Zoals eerder opgemerkt in punt 1 zou het werk van Nederlandse medewerkers praktisch onuitvoerbaar worden, waardoor Nederlands vredes-, ontwikkelings-, en mensenrechtenwerk internationaal niet langer een rol van betekenis kan spelen.

3. Strafbaarstelling van vredes-, ontwikkelings- en vrouwenrechtenwerk draagt bij aan beleidsincoherentie van de Nederlandse overheid. Middels tal van beleidsnota's prioriteert Nederland, oa via het ministerie van Buitenlandse Zaken inclusieve vrede en veiligheid, zie ook het vierde Nationaal Actieplan rond Vrouwen, Vrede & Veiligheid (NAP 1325-IV). Organisaties en individuele consultants in Nederland worden gestimuleerd, gesteund en in bepaalde gevallen gefinancierd om uitvoering te geven aan deze Nederlandse beleidsprioriteiten. Daarbij stimuleert de Nederlandse overheid vanuit een geïntegreerde benadering juist samenwerking en continuering van programma's op het snijvlak van humanitair, mensenrechten-, vredes- en ontwikkelingswerk. **Als medewerkers van vredes-, ontwikkelings- en mensenrechtenorganisaties strafbaar worden zodra zij zich zonder toestemming bevinden in door Nederland aangemerkt terroristisch gebied, werkt dat beleidsincoherentie in de hand.** En wordt *de facto* de uitvoer van de Nederlandse beleidsprioriteiten door de Nederlandse overheid zelf onmogelijk gemaakt.

Ook in EU en internationaal verband hindert deze wet de uitvoering van gezamenlijke prioriteiten op het gebied van buitenlandse ontwikkelingssamenwerking, onderzoeks-, en vredesmissies en -programma's. Zo worden Nederlanders die voor andere Europese opdrachtgevers of met partners samenwerken, met deze wet gehinderd om uitvoer te geven aan

gedeelde Europese prioriteiten op bovengenoemde terreinen. In een tijdsgewricht waarin veel Nederlanders internationaal werken, heeft dit grote impact.

4. **De wet draagt bij aan rechtsonzekerheid, de uitvoering van de toestemmingsclausule is gebrekkig uitvoerbaar.** Vredes-, ontwikkelings- en mensenrechtenwerk gebeurt met name in fragiele of (post)conflict landen. In al deze landen is sprake van onzekere politieke ontwikkelingen en kan een ogenschijnlijke non- of post-conflict situatie omslaan in conflict. Zoals we recent zagen in oa Libië, Syrië, Irak, Myanmar, Sudan en Afghanistan. Een land of delen van een land kunnen van de ene op de andere dag worden gecontroleerd door terroristische groeperingen. Dat Nederlands vredes-, ontwikkelings- en/of mensenrechtenwerk in door terroristische groepen gecontroleerd gebied, binnen korte termijn mogelijk strafbaar kan worden en/of moet worden stopgezet als gevolg van machtswisselingen, veroorzaakt rechtsonzekerheid voor de uitvoerende ingezetenen van Nederland. **Zelfs met een toestemmingsclausule kan de Nederlandse ingezetene een periode lang niet weten waar zij of hij aan toe is. Of inkomen blijft bestaan, onderzoek mag worden uitgevoerd, gebruik gemaakt kan worden van werk- en woonvergunningen, enzovoorts.**

Het kabinet stelt dat binnen enkele dagen in duidelijkheid kan worden voorzien. **Wij voorzien echter een gebrekkige praktische uitvoerbaarheid van de toestemmingsprocedure. De lokale situatie ontwikkelt zich vaak sneller en grilliger dan de papieren realiteit.** Een coup wordt gepleegd, maar een militaire eenheid wordt weer onder controle gesteld van de overheid. Een land kan formeel worden gecontroleerd door een terroristische groep, terwijl bepaalde provincies, steden of wijken *de facto* onder ander bestuur staan. Bovendien is onduidelijk op basis van welke criteria wordt beoordeeld of werk mag worden voortgezet. Beschikken de beoordelaars van toestemmingsaanvragen bovendien over de capaciteit en (lokale) kennis om aanvragen te kunnen toetsen? Waaraan worden bijvoorbeeld bemiddelings- en dialoogactiviteiten om te onderhandelen over een plaatselijk staakt-het-vuren, en vredesbesprekingen getoetst? Of steun voor vroegtijdige waarschuwing en bescherming van de burgerbevolking door lokale gemeenschappen? Of demobilisatie en re-integratie programma's van ex-strijders? Of activiteiten ter bevordering van sociale cohesie en gerechtigheid en verzoening, psychosociale steun en rehabilitatie? Of onderzoek ter ondersteuning van deze thematische gebieden?

5. **De wet schept mogelijk een precedent. Juist daarom moeten zaken vooraf goed worden geregeld.** Met dit wetsvoorstel in de huidige vorm, riskeert de Nederlandse overheid een glijdende schaal van algehele vergrote overheidscontrole op het werk van maatschappelijk middenveld, en past het binnen een zorgwekkende internationale trend van het inperken van vrijheden van NGO's. Wereldwijd staan mensenrechtenorganisaties onder toenemende druk. Ontwikkelings- en vredesorganisaties hebben steeds minder speelruimte om te opereren. Ook op VN Veiligheidsraad niveau werd al eerder gesteld dat [anti-terreurmaatregelen niet mogen leiden tot negatieve impact op oa vrouwenorganisaties](#). Met het huidige wetsvoorstel gaat de Nederlandse overheid daaraan voorbij.

Zoals het kabinet zelf nadrukkelijk heeft aangegeven hoopt het dat andere (EU) landen het voorbeeld van Nederland volgen en ook soortgelijke wetgeving zullen invoeren. Als vredes-, ontwikkelings- en mensenrechtenorganisaties straks aan Nederland toestemming moeten vragen, is dat al ingrijpend. Als onze leden straks aan meerdere landen tegelijk toestemming moeten vragen, is dat nog veel ingrijpender. Des te meer reden om dit wetsvoorstel in een keer duidelijk en goed te regelen voor medewerkers van mensenrechten-, vredes- en ontwikkelingsorganisaties en -programma's. Dit was ook mogelijk voor medewerkers van humanitaire organisaties en journalisten, nadat eerder werd aangegeven dat er juridisch gezien geen uitzondering zou kunnen worden gemaakt.

c. VOORGESTELDE WIJZIGING

Om te kunnen waarborgen dat Nederlandse ingezetenen, zijnde medewerkers van mensenrechtenorganisaties, ontwikkelingsorganisaties en vredesorganisaties, en individuele consultants en (academische) onderzoekers, in de aangewezen gebieden kunnen verblijven om hun werk te doen, doen wij een dringend beroep op de minister om in artikel 1.2 de volgende zinsneden te voegen:

Artikel 1.2: Niet strafbaar is de Nederlander die uitsluitend in het gebied verblijft om activiteiten te verrichten als:

- c. *persoon werkzaam voor een mensenrechten-, ontwikkelings- of vredesorganisatie***
- d. *persoon werkzaam voor een onderzoeksinstituut in het kader van onderzoek ten aanzien van mensenrechtenwerk, ontwikkelingssamenwerking en/of vredesopbouw.***

Voor een definitie van bovengenoemde personen kan worden aangesloten bij de omschrijving van activiteiten in [de wet van 24 december 1998, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking \(Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken\)](#), als ook bij gangbare VN- en EU-definities voor vredeswerk, mensenrechtenwerk en ontwikkelingssamenwerking, zoals

- [VN-definitie van vredeswerk](#): inspanningen "die erop gericht zijn het uitbreken, escaleren, opnieuw uitbreken of voortduren van conflicten te voorkomen" en "die een breed scala aan politieke, ontwikkelings- en mensenrechtenprogramma's en -mechanismen omvatten."
- [VN-definitie van mensenrechtenwerk](#): "op vreedzame wijze de bevordering en bescherming van de burgerlijke en politieke rechten, alsmede de bevordering, bescherming en verwezenlijking van de economische, sociale en culturele rechten."
- [EU-definitie van ontwikkelingssamenwerking](#): inspanningen gericht op "verminderen van armoede in de wereld en op lange termijn uit te bannen door een duurzame economische, sociale en ecologische ontwikkeling in ontwikkelingslanden te bevorderen."

Voor meer informatie over deze input en ons platform kunt u contact opnemen met Anne-Floor Dekker, programma manager Gender, Vrede en Veiligheid bij WO=MEN: a.dekker@wo-men.nl.

WO=MEN is het grootste genderplatform in Europa. Zo'n 55 organisaties en 125 professionals zijn verbonden aan WO=MEN: ontwikkelings- en vredesorganisaties, (diaspora)vrouwen- en genderrechtenorganisaties, vakbonden, politie, journalisten, kennisinstututen, academici, militairen, ondernemers, studenten en opiniemakers. Samen werken we aan een rechtvaardige wereld waarin gendergelijkheid en de rechten van vrouwen en meisjes worden gerespecteerd. WO=MEN is tevens de maatschappelijk middenveld coördinator van het [Nationaal Actieplan 1325](#).