

'FOREIGN TERRORIST FIGHTERS': STRAFBAARSTELLING VAN VERBLIJF
OP EEN TERRORISTISCH GRONDGEBIED?

'Foreign terrorist fighters': strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied?

Een toetsing aan materieel strafrechtelijke,
mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters

P.H.P.H.M.C. van Kempen
M.I. Fedorova

'Foreign terrorist fighters': strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied?
P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova

ISBN: 9789013133127
ISBN Epub: 9789013133134
NUR: 824-401, 824-407

Ontwerp omslag: Cremers visuele communicatie, Nijmegen
Lay-out: Hannie van de Put

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
© 2015 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrecht voorbehouden.
© P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. het Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever(s) geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met ons opnemen.

Op al onze aanbiedingen en overeenkomsten zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Kluwer bv, gedeponeerd ter griffie van de Rechtbank te Amsterdam op 8 augustus 2007 onder depotnummer 127/2007. Deze vindt u op www.kluwer.nl of kunt u opvragen bij onze klantenservice.

Samenvatting

Terrorisme en jihadisme hebben de volle aandacht, zowel in Nederland en andere staten als op Europees en Internationaal niveau. Een bijzonder probleem dat daarbij speelt is het fenomeen van het door zogenoemde jihadgangers c.q. 'foreign terrorist fighters' afreizen naar door terroristische organisaties gecontroleerde territoria (terroristische 'no go zones') en het daarna terugkeren naar het land waar zij woonachtig zijn. In het Nederlandse parlement is in dit verband de gedachte gerezen om te komen tot strafbaarstelling van 'vrijwillig verblijf op een door een terroristische organisatie gecontroleerd grondgebied', hierna ook aangeduid als de overwogen gebiedsstrafbaarstelling. De ratio daarvan is 1. tegengaan van de aansluiting van Nederlanders bij terroristische organisaties, deelname aan gewapende strijd en jihadisme, 2. bescherming van de Nederlandse veiligheid, en 3. mogelijk maken van het aanhouden, verhoren en vervolgen van elke teruggekeerde jihadreiziger. Voor wat betreft bijvoorbeeld journalisten dient er daarbij op de een of andere manier in 'uitzonderingsmogelijkheden' te worden voorzien, teneinde te voorkomen dat zij strafrechtelijk aansprakelijk zijn vanwege hun vrijwillig verblijf op door een terroristische organisatie gecontroleerd grondgebied.

De vraag die centraal staat in dit onderzoek is in hoeverre kan worden gekomen tot een passende strafbaarstelling van 'vrijwillig verblijf op een door een terroristische organisatie gecontroleerd grondgebied' gelet op de fundamentele strafrechtelijke beginselen van legaliteit, daadstrafrecht en wederrechtelijkheid (strafrechtelijke parameters), de relevante internationale mensenrechten in het bijzonder uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (mensenrechtelijke parameters), en de internationaal publiekrechtelijke beginselen van soevereiniteit, van territoriale integriteit en inzake de bevoegdheid tot het vestigen van strafrechtelijke rechtsmacht (volkenrechtelijke parameters).

Deze parameters worden in hoofdstukken twee, drie en vier elk afzonderlijk nader uiteen gezet, waarna vervolgens steeds een toetsing plaatsvindt van de overwogen gebiedsstrafbaarstelling in het licht van deze parameters. Vanwege het ontbreken van een concrete specifieke strafbaarstelling of een conceptvoorstel daartoe tijdens het uitvoeren van dit onderzoek, is het niet mogelijk een specifieke delictsomschrijving en specifieke delictsbestanddelen aan een toetsing te onderwerpen. Wel is het mogelijk de volgende componenten tot uitgangspunt te nemen voor de toetsing: 1. een 'grondgebied' dat onder 'controle' staat, 2. welke controle door een 'terroristische organisatie' wordt uitgeoefend, en 3. op welk grondgebied sprake is van een 'verblijf' dat 'vrijwillig' is, terwijl 4. bijvoorbeeld 'journalisten' daarbij van strafrechtelijke aansprakelijkheid dienen te zijn uitgesloten.

In *hoofdstuk 2* komt de overwogen gebiedsstrafbaarstelling aan de orde in het licht van drie fundamentele strafrechtelijke ijkpunten: het legaliteitsbeginsel, het daadstrafrechtbeginsel en het wederrechtelijkheidsbeginsel.

Bezien vanuit het legaliteitsbeginsel en meer specifiek het daartoe behorende *lex certa*-beginsel – dat vereist dat strafbepalingen zo duidelijk en specifiek mogelijk zijn geformuleerd en voorzienbaar zijn in hun toepassing – roepen vooral de componenten van ‘controle’ en ‘terroristische organisatie’ problemen op. Alhoewel de begrippen zowel taalkundig als juridisch voldoende duidelijk zijn, kan het moeilijk voorzienbaar zijn tot welk resultaat toepassing van deze concepten leidt ten aanzien van een concreet gebied met instabiele controle door buitenlandse entiteiten. Wanneer in concrete situaties sprake is van controle is als zodanig weinig scherp te krijgen doordat dit concept niet steunt op vast en duidelijk kader van criteria en vooral een feitelijke casuïstische beoordeling vergeet. Daarnaast zal het voor burgers slecht voorzienbaar zijn welke in het buitenland opererende entiteiten als terroristische organisaties kwalificeren. De conclusie is uiteindelijk dat het als zodanig strafbaar stellen van ‘vrijwillig verblijf op een door een terroristische organisatie gecontroleerd grondgebied’ zoveel duidelijkheids-, specificiteits- en vooral voorzienbaarheidsproblemen oproept dat het vanuit het *lex certa*-beginsel bezien onwenselijk is een dergelijke ongeclausuleerde strafbaarstelling in te voeren.

Ook verhoudt de overwogen gebiedsstrafbaarstelling zich moeilijk met het daadstrafrechtbeginsel. De gedraging van het verblijven op een door terroristen gecontroleerd grondgebied betekent in elk geval lang niet altijd dat de verwezenlijking van een delict – laat staan: een bepaald delict – daadwerkelijk realistischer wordt. Van een wezenlijk verband tussen het ‘verblijven’ en het ontstaan van een strafrechtelijk relevante werkelijkheid is dan geen sprake. Het daadstrafrechtbeginsel dwingt ten minste tot bezinning en terughoudendheid omtrent strafbaarstelling van op zichzelf niet strafwaardig gedrag. Juist omdat het voorkomen van terrorisme van groot belang is en dus al gauw veel gewicht in de schaal legt, wordt het mogelijk het strafrecht oneindig en totaal over het menselijk leven uit te strekken, terwijl dat nu juist hetgeen is waartegen mede het daadstrafrechtbeginsel beoogt te verzekeren.

Voor zover de overwogen gebiedsstrafbaarstelling zich ook uitstrekt over personen die geen terroristische bedoelingen of betrokkenheid hebben, verhoudt deze zich ook moeilijk tot het wederrechtelijkheidsbeginsel. Personen om wie het hier kan gaan zijn – naast journalisten – onder meer bezoekers van familieleden, zakenlieden en ondernemers, eigenaren van onroerend goed of andere bezittingen ter plaatse, personen die financiële belangen in het gebied hebben, personen die om juridische redenen in het gebied moeten zijn, personen die *bona fide* religieuze beweegredenen hebben om in of door het gebied te komen, politici, archeologen, wetenschappers, avonturiers, vakantiegangers, quasi journalisten, vertegenwoordigers van niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties, hulpverleners en bemiddelaars bij onder meer ontvoeringen of voor een wapenstilstand.

In dergelijke gevallen is zowel direct als concreet indirect moeilijk aanwijsbaar waarin de materiële wederrechtelijkheid van het verblijf – in de zin van onrecht, verwerpelijkheid, schadelijkheid enzovoort met voldoende substantie – is gelegen. Anders dan bij zogenoemde voorfasedelicten (zoals art. 46 Sr, art. 80a Sr, art. 134a Sr en 140a Sr) is hierbij zelfs geen sprake van compensatie van het wederrechtelijkheidstekort in de gedraging als zodanig via de criminele intentie van de betrokkene.

Hoofdstuk 3 betreft een toetsing van de overwogen gebiedsstrafbaarstelling aan fundamentele mensenrechten uit vooral het EVRM. Reeds de enkele gelding van de overwogen strafbaarstelling van ‘het vrijwillig verblijf op door een terroristische organisatie gecontroleerd grondgebied’ zal in elk geval inbreuk maken – dat is nog geen schending – op het recht om het land te verlaten naar een land van vrije keus (art. 2 lid 2 Vierde Protocol EVRM, art. 12 lid 2 IVBPR). Dat geldt althans jegens eenieder die binnen de reikwijdte van de Nederlandse strafwet valt en op een door de strafbaarstelling verboden gebied wenst te verblijven. Dit is sterker het geval naarmate de redenen voor zodanig verblijf zwaarwegender zijn. In meer bijzondere situaties kan er daarenboven jegens zodanige personen sprake zijn van inbreuken op onder meer het recht op privé- en familielevens (art. 8 EVRM, art. 17 IVBPR), het recht op vrijheid van geloofsovertuiging c.q. religie (art. 9 EVRM, art. 18 IVBPR) en/of het recht op vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM, art. 19 IVBPR). Indien op basis van de overwogen strafbaarstelling bovendien dwangmiddelen tegen een individu zouden worden toegepast of wanneer deze op grond daarvan zou worden vervolgd en bestraft, doet dit de zwaarte van de inbreuk verder toenemen.

Alle inbreuken op voormelde rechten kunnen zijn gerechtvaardigd indien zij voldoen aan de voorwaarden uit het klassieke toetsingsschema: voorzien bij wet, legitiem doel en noodzakelijk in een democratische samenleving. Allereerst dringen zich bij de voorwaarde ‘voorzien bij wet’ dezelfde problemen op als die naar voren komen bij het in hoofdstuk 2 besproken *lex certa*-beginsel. Dat de overwogen strafbaarstelling een legitiem doel dient staat wel vast. Problematischer is de noodzakelijkheidseis, volgens welke de inbreuk die de strafbaarstelling veroorzaakt proportioneel/evenredig, subsidiair en effectief zal dienen te zijn met het oog op de door de strafbaarstelling nagestreefde doelen. Bezien vanuit de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is bezwaarlijk dat de strafbaarstelling voor onbepaalde tijd en mogelijk lange duur de keuze beperkt voor burgers om naar bepaalde landen af te reizen. Dat zal sterker gelden naarmate de redenen voor een individu om naar een verboden gebied af te reizen of daar te verblijven zwaarwegender zijn. Meer procedureel speelt bovendien het probleem dat een dergelijke strafbaarstelling niet voorziet in de mogelijkheid van een geïndividualiseerde periodieke toetsing noch in een geïndividualiseerde rechterlijke toetsing van de toelaatbaarheid van de uitreisbeperking voor een individu dat daardoor wordt geraakt. De automatische werking van de gebiedsstrafbaarstelling (een strafbaarstelling impliceert immers een algemeen verbod) biedt geen ruimte voor

het in beschouwing nemen van de individuele omstandigheden van het geval. Voorts stuit de overwogen strafbaarstelling op bezwaren vanuit het effectiviteitsvereiste voor zover die zich ook uitstrekt over personen die niet materieel wederrechtelijk handelen en daartoe ook niet de intentie hebben. Dat de strafbaarstelling ook dergelijke personen belemmert naar bepaalde territoria te reizen, verhoogt feitelijk immers in beginsel niet de veiligheid van Nederland. Het tot stand brengen van een op de casuïstiek toegesneden vervolgingsbeleid kan hooguit zeer ten dele de bezwaren tegen de overwogen gebiedsstrafbaarstelling wegnemen, omdat invoering van de strafbaarstelling reeds als zodanig een belemmering opwerpt om naar allerlei gebieden te gaan.

Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de internationaal publiekrechtelijke beginselen van soevereiniteit (inclusief territoriale integriteit en non-interventie) en volkenrechtelijke uitgangspunten over het vestigen van strafrechtelijke rechtsmacht voor strafbaarstellingen die het buitenland raken. Een bijzonder kenmerk van de overwogen gebiedsstrafbaarstelling is immers dat deze zich niet op in Nederland begane gedragingen richt, maar direct op het verblijven op een tot een andere soevereine staat behorend grondgebied. Per definitie kan de voltooide vorm van het strafbaar feit dan ook alleen in het buitenland worden gepleegd.

De overwogen strafbaarstelling ligt in de sfeer van internationale instrumenten ter bestrijding van terrorisme en 'foreign terrorist fighters' als U.N. Security Council Resolution 2178 (2014). Uit die resolutie vloeit echter niet de verplichting voort om een strafbepaling als de overwogen gebiedsstrafbaarstelling in te voeren en evenmin om extraterritoriale rechtsmacht te vestigen betreffende buitenlandse territoria die onder controle staan van terroristische organisaties. Voorts doet de resolutie niets af aan de volkenrechtelijke beginselen inzake de soevereiniteit van staten en de vestiging van extraterritoriale rechtsmacht. Doordat de overwogen gebiedsstrafbaarstelling betrekking heeft op territoria die tot andere soevereine staten behoren, zodat het hier gaat om legislatieve extraterritoriale rechtsmachtvestiging, zal invoering van die strafbaarstelling de soevereiniteit van die andere staten raken. Daarbij komt dat de strafbaarstelling de situatie op het territorium van die andere staat zelfs daadwerkelijk kan beïnvloeden. Het volkenrecht impliceert echter geen harde of absolute belemmering voor de invoering van de overwogen gebiedsstrafbaarstelling. Noch het algemene beginsel van soevereine gelijkheid van staten noch de meer specifieke beginselen van territoriale integriteit en non-interventie vormen daarvoor een blokkade. Dat is evenmin het geval wanneer men het beziet vanuit de rechtsmachtbeginselen die samenhangen met het leerstuk van de Kompetenz-Kompetenz, dat ziet op de macht om rechtsmacht te creëren. Bij deze algemene conclusie gelden echter twee wezenlijke reserveringen.

De eerste is dat extraterritoriale rechtsmachtvestiging met de overwogen gebiedsstrafbaarstelling weliswaar niet is verboden, maar dat wil niet zeggen dat die vestiging ook onomstreden of onproblematisch zal zijn. Er doet zich wel degelijk een spanning voor met de soevereiniteit van de andere staat en met het

volkenrechtelijke rechtsmachtrecht waarin territorialiteit centraal staat en extraterritoriale rechtsmachtvestiging als uitzondering geldt. Daarbij komt dat wanneer een staat op bijzondere wijze extraterritoriale jurisdictie claimt, zoals bij invoering van de overwogen strafbaarstelling zou gebeuren, dit invloed kan hebben op de verdere ontwikkeling van het volkenrecht. Het kan dan ook betekenen dat die staat – hier: Nederland – zal moeten accepteren dat vervolgens jegens haarzelf ook andere staten op soortgelijke wijze rechtsmacht claimen. De vraag is dus of de overwogen gebiedsstrafbaarstelling het waard is om juridische en politieke spanningen in de internationale verhoudingen met andere staten op te wekken.

De tweede reservering is dat bij mensenrechten die tot het gewoonterecht behoren en een belemmering zijn voor invoering van de overwogen gebiedsstrafbaarstelling, er rekening mee moet worden gehouden dat in zoverre wel een verbod zou kunnen bestaan om voor het strafbaar gestelde feit extraterritoriale rechtsmacht te vestigen. Dat zou dan vooral problematisch kunnen zijn voor zover de strafbaarstelling zich ook uitstrekt over personen die door de strafbaarstelling daadwerkelijk wezenlijk in de uitoefening van mensenrechten worden beperkt terwijl zij geen terroristische betrokkenheid of intenties hebben. Los daarvan zou het doen uitstrekken van de strafbaarstelling over dergelijke personen spanningen opleveren met diverse uitgangspunten van rechtsmachtvestiging. Meer in het bijzonder is dat het geval vanwege de ‘none of your business rule’ die inhoudt dat staten geen rechtsmacht dienen te vestigen indien zij daarbij geen reëel belang hebben, het signaal van inadequate wetgeving en/of handhaving in het andere land en het gebrek aan een adequate rechtsmachtgrondslag doordat het universaliteitsbeginsel en het beschermingsbeginsel de strafmachtvestiging omtrent dergelijke personen moeilijk kunnen rechtvaardigen.

Tot slot biedt *Hoofdstuk 5* een synthese van de bevindingen en conclusies uit de voorafgaande hoofdstukken, welke zo veel mogelijk concreet zijn toegespitst op vier varianten, waarvan een als alternatief voor strafbaarstelling van uitreizen naar en/of verblijven op een terroristisch territorium: (I) het ongeclausuleerd strafbaar stellen van ‘het vrijwillig verblijf op een door een terroristische organisatie gecontroleerd grondgebied’; (II) het vermelden van de verboden grondgebieden waarom het gaat op een lijst waarnaar de strafbaarstelling verwijst; (III) het opnemen van een wederrechtelijkheidsbestanddeel in de overwogen strafbaarstelling en/of het bij de overwogen strafbaarstelling voorzien in een abstracte dan wel gespecificeerde bijzondere strafuitsluitingsgrond; (IV) het als alternatief voor de strafbaarstelling invoeren van een systeem waarin men voor vrijwillig verblijf op (bepaalde) door terroristische organisatie controleerde grondgebieden een door de Nederlandse staat uit te geven uitreis- of verblijfsvisum dient aan te vragen en vervolgens te verkrijgen, waarbij het niet voldoen aan deze verplichting als een strafbaar feit geldt. De behandeling van elk van de vier varianten vindt plaats vanuit de belangrijkste bezwaren en belemmeringen en niet vanuit achtereenvolgens de verschillende parameters. Bij de synthetisering die dit ople-

vert wordt voor elk van de vier varianten bovendien steeds kort gezien in hoeverre invoering van die variant toegevoegde waarde zou kunnen hebben ten opzichte van andere reeds bestaande strafbaarstellingen. Het gaat dan in het bijzonder om delicten als art. 101-102 (treden in vreemde krijgsmacht en hulpverlening aan de vijand) al dan niet jo art. 107a Sr (overeenkomstige toepassing van art. 100 sub 2° Sr en de artt. 101-107 Sr in geval van een gewapend conflict dat niet als oorlog kan worden aangemerkt en waarbij Nederland is betrokken, hetzij ter individuele of collectieve zelfverdediging, hetzij tot herstel van internationale vrede en veiligheid), art. 134a Sr (voorbereiding en training terrorisme), art. 140a Sr (deelneming aan terroristische organisatie) en art. 205 Sr (aanwerven voor gewapende strijd), al dan niet in relatie tot poging in de zin van art. 45 Sr, voorbereiding in de zin van art. 46 Sr, samenspanning in de zin van art. 80 en/of deelneming in de zin van art. 47 Sr. Overigens worden deze andere strafbaarstellingen niet als zodanig zelfstandig beoordeeld; deze komen slechts aan de orde voor zover dat nodig is ter beoordeling van de overwogen gebiedsstrafbaarstelling.

Variant I: Invoering van een ongeclausuleerde strafbaarstelling van 'vrijwillig verblijf op een door een terroristische organisatie gecontroleerd grondgebied' zou de autoriteiten ruimere mogelijkheden voor strafrechtelijk optreden tegen mogelijke jihadgangers/'foreign terrorist fighters' bieden dan de bestaande strafbaarstellingen. Zodanige strafbaarstelling kan echter niet de toets aan de verschillende parameters doorstaan. Dat gaat ook op indien daarbij nog wel in een wettelijke uitzondering voor journalisten zou worden voorzien. In de kern spelen vier, soms met elkaar samenhangende problemen: 1. de strafbaarstelling is niet zo duidelijk en specifiek mogelijk geformuleerd en is in allerlei gevallen onvoldoende voorzienbaar in haar toepassing; 2. de strafbaarstelling omvat wereldwijd alle gebieden die onder controle of invloed van een terroristische organisatie staan; 3. de strafbaarstelling ziet ook op personen die geen terroristische bijdrage leveren of intentie daartoe hebben; 4. de strafbaarstelling raakt de soevereiniteit van andere staten.

Variant II: Invoering van een gebiedsstrafbaarstelling die is beperkt tot specifiek op een terroristisch-grondgebiedlijst vermelde territoria – en in die zin dus is geclausuleerd – neemt een aantal belangrijke obstakels weg. Het lost de bezwaren op die voortvloeien uit het lex certa-beginsel (strafrechtelijke parameter) en het 'voorzien bij wet' vereiste (mensenrechtelijke parameter). Verder kan beperking via zodanige lijst de spanning verminderen – maar niet volledig wegnemen – met de volkenrechtelijke parameters. Voordeel van een dergelijke benadering is verder dat die de toegevoegde waarde van de gebiedsstrafbaarstelling ten opzichte van bestaande strafbaarstelling nauwelijks reduceert. Een lijstclausulering verhelpt echter niet de bezwaren die er het gevolg van zijn dat de strafbaarstelling ook ziet op personen die geen terroristische bijdrage leveren of intentie daartoe hebben.

Variant III: Het is mogelijk om in de gebiedsstrafbaarstelling bestanddelen op te nemen die voldoende invulling geven aan materiële wederrechtelijkheid om de straffeloosheid te verzekeren van personen die niet bijdragen aan de terroristi-

sche organisatie noch anderszins materieel wederrechtelijk handelen in het terroristische territorium en daartoe ook niet de intentie hebben. In dat opzicht zou de strafbaarstelling niet langer hoeven af te stuiten op onder meer het legaliteitsbeginsel, het daadstrafrechtbeginsel, het wederrechtelijkheidsbeginsel, de relevante mensenrechten en het eventuele volkenrechtelijke verbod om extraterritoriale rechtsmacht te vestigen, de 'none of your business rule' en het gebrek aan een adequate rechtsmachtgrondslag. Het zou echter weinig afdoen aan de internationaal juridische en politieke nadelen die invoering van de overwogen gebiedsstrafbaarstelling kan hebben. Nu deze bezwaren inherent zijn aan de overwogen gebiedsstrafbaarstelling, in welke vorm die ook tot stand zou komen, zijn deze alleen te vermijden indien van invoering van de strafbaarstelling wordt afgezien. Een belangrijk punt is bovendien dat zodanige strafbaarstelling weinig of geen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van (de strafvorderlijke mogelijkheden ingevolge) bestaande strafbaarstellingen.

Het is – als alternatief – ook mogelijk straffeloosheid voor voormelde personen te realiseren door bij de strafbaarstelling een exceptie op te nemen (een abstracte dan wel gespecificeerde bijzondere strafuitsluitingsgrond). Deze benadering behoudt grotendeels de (strafvorderlijke) meerwaarde van de gebiedsstrafbaarstelling ten opzichte van bestaande strafbaarstellingen. Daar staat echter tegenover (zelfs indien daarnaast lijstclausulering plaatsvindt) dat gebruikmaking van excepties voor deze personen een zekere spanning oplevert met het uit het *lex certa*-beginsel voortvloeiende specificiteitsvereiste. Daarnaast betekent de constructie van excepties in beginsel dat personen die legitieme redenen hebben om naar het verboden gebied af te reizen en daar te verblijven a priori toch onder de strafbaarstelling vallen, dat zij in bepaalde gevallen geen rechtszekerheid hebben over hun straffeloosheid en dat aldus een zeker 'chilling effect' van de strafbaarstelling kan blijven uitgaan. Bovendien geldt ook hier dat opnemings van excepties de internationaal volkenrechtelijke en politieke nadelen die invoering van de overwogen gebiedsstrafbaarstelling kan hebben niet zou wegnemen.

Variant IV: De voor de overwogen gebiedsstrafbaarstelling gerezen spanningen en belemmeringen vanuit de verschillende materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters, doen zich bij een strafrechtelijk afgedekt visumsysteem nauwelijks voor of kunnen daarin gemakkelijk worden vermeden. Uiteindelijk zou het bij zodanig systeem vooral erop aankomen of een eventuele visumweigering, visumbeperving of visumintrekking in het concrete geval voldoet aan de vereisten van proportionaliteit, subsidiariteit en effectiviteit. Ondertussen kan een visumsysteem met ondersteunende visumplichtstrafbaarstellingen zelfs meer toegevoegde waarde ten opzichte van bestaande relevante strafbaarstellingen hebben dan de overwogen gebiedsstrafbaarstelling. Daarmee is nog zeker niet gezegd dat het visumsysteem invoering verdient en vormen deze conclusies nadrukkelijk geen pleidooi voor invoering daarvan. De vraag of zodanig visumsysteem wenselijk, haalbaar of effectief is, valt ook niet op basis van dit onderzoek te beantwoorden, nu het visumsysteem niet als geheel zelfstandig aan de parameters is getoetst. Om te bepalen of de invoering ervan wen-

selijk is zal omtrent het visumsysteem een zelfstandige afweging moeten plaatsvinden. Bij die afweging is de conclusie van dit onderzoek van belang dat de strafbaarstelling van 'vrijwillig verblijf op een door een terroristische organisatie gecontroleerd grondgebied' binnen de kaders van het recht niet op een zinvolle wijze valt te realiseren.