

Reactie internetconsultatie Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties

mr. B.B. Salomons

Inleiding

Hierbij reageer ik op de internetconsultatie inzake het Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuigingen aan terroristische organisaties. Dit wetsvoorstel ziet op de strafbaarstelling van drie gedragingen die op dit moment niet strafbaar zijn: het verheerlijken van een terroristisch misdrijf, het verspreiden van verheerlijking van een terroristisch misdrijf, en de steunbetuiging aan een van rechtswege verboden organisatie.

De voorgestelde strafbaarstellingen zijn naar hun aard en in de uitvoering onverenigbaar met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat en een vrije, democratische samenleving. De gedragingen die door wetsvoorstel verboden worden gesteld zijn gedragingen die naar hun aard thuishoren in een democratische rechtsstaat, ook al is men het daar op moreel vlak niet mee eens. Uitingen moeten kunnen shockeren, kwetsen en verontrusten, aldus het EHRM.

De voorgestelde wetswijziging heeft alle schijn dat het niet zozeer bedoeld is om terroristische organisaties te schaden, maar om Nederlanders 'in bescherming' te nemen tegen onwelgevallige meningen. De redenering en onderbouwing voor dit wetsvoorstel is zeer tendentieus: volgens de Minister zouden de in dit wetsvoorstel verboden uitingen mogelijksterwijs kunnen leiden tot een vergrote materiële steun voor terroristische organisaties. Deze zeer tendentieuze gevolgtrekking rechtvaardigt geenszins het gevolg, dat bepaalde vormen van meningsuiting compleet worden uitgeschakeld.

De conclusie is dan ook dat dit wetsvoorstel moet worden ingetrokken. Er is geen vorm waarin dit wetsvoorstel zich verhoudt met de beginselen van een vrije samenleving. Het moet dus worden verworpen.

Art. 132a (voorgesteld)

Terroristisch misdrijf

Het verbod in het voorgestelde art. 132a Sr ziet op het verheerlijken van een terroristisch misdrijf waarop een maximale gevangenisstraf van levenslang is gesteld. Hoewel de concept-MvT het idee wekt dat het hier gaat om grote aanslagen met vele doden, is deze definitie evenwel breder. Ook op ontvoering met een terroristisch oogmerk, mogelijk zonder lichamelijk letsel als gevolg, staat dezelfde straf (art. 282b Sr). Ook het oprichten of leiden van een terroristische organisatie wordt bedreigd met een levenslange gevangenisstraf (art. 140a Sr). Daarnaast zijn ook bepaalde vormen van brandstichting strafbaar met levenslang.

De concept-MvT stelt hierover:

Discussie over de vraag of het terroristische misdrijf heeft plaatsgevonden wordt niet verwacht, niet alleen omdat "verheerlijken" impliceert dat men erkent dat het misdrijf

heeft plaatsgevonden, maar ook omdat alleen de verheerlijking van de meest ernstige terroristische misdrijven strafbaar wordt gesteld. Bij die zeer ernstige misdrijven zal doorgaans weinig discussie bestaan over de (terroristische) aard daarvan.

Dit is een onbegrijpelijke vaststelling. De centrale vraag in de bewijslast van terroristische delicten is of er daadwerkelijk een oogmerk tot vrees aanjagen bestaat. Dit is des te meer zo gezien de bovenstaande brede definitie van 'ernstig terrorisme'. Wanneer is een brandstichting of een ontvoering terroristisch in aard? Wanneer is een moordaanslag terroristisch? Dat zijn, in tegenstelling tot wat de MvT stelt, geen makkelijke vragen om te beantwoorden. Bovendien is het een vraag die voor een juridisch leek nauwelijks te beantwoorden is. Het gevolg zal waarschijnlijk een *chilling effect* zijn, waarbij alle uitingen over enige misdaad worden getemperd. Dit, terwijl het verheerlijken van misdaad op zich geen strafbaar feit is.

Verheerlijken

De concept-MvT geeft een korte toelichting van wat onder 'verheerlijken' moet worden begrepen. Deze toelichting geeft echter weinig houvast, anders dan dat het iets anders is dan 'vergoelijken'. Waar 'vergoelijken' ziet op 'goedpraten' of 'verontschuldigen', ziet 'verheerlijken' op 'loven', 'roemen' of 'ten onrechte als iets positiefs voorstellen'. Tussen deze twee begrippen bestaat echter significante overlap, zonder dat de conceptmemorie daar in detail op ingaat. De termen die worden gebruikt zijn immers woorden die een gradatie weergeven van een positieve benadering; van een genuanceerd positieve benadering in 'vergoelijken' tot een wat uitbundigere positieve appreciatie in 'verheerlijken'. Waarom het één wel zou moeten worden toegestaan en het andere niet wordt niet nader uitgelegd.

Het gevaar dat om de hoek ligt is het gevaar dat bestaat bij elke inperking van de vrije meningsuiting. Uitingen moeten kunnen shockeren, kwetsen en verontrusten, en mogen alleen verboden worden als daar een noodzaak toe is in een democratische samenleving, en die noodzaak opweegt tegen het belang dat gediend is bij de vrije meningsuiting. Dat belang is altijd groot; in een democratische samenleving moet er ruimte zijn voor allerlei gezichtspunten, ook als die door een meerderheid of door de staat als onwelgevallig worden gezien. Sterker nog, juist die uitingen verdienen bescherming.

Dat geldt ook voor het verheerlijken van de terroristische misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf staat. Ook over deze daden moet open van gedachten gewisseld kunnen worden. Dat kan alleen maar bijdragen aan maatschappelijk begrip, in de zin dat de maatschappij alle onderdelen van een bepaald maatschappelijk vraagstuk kan begrijpen. Laat het vervolgens aan de maatschappij over welke uitspraken zij onsmakelijk of ongepast vinden.

Daar staat tegenover dat het belang van het verbod onvoldoende is vastgesteld. De gedragingen waarvan de regering vreest dat ze uit de verheerlijking voortkomen, zoals opruiing, rekrutering of het verkrijgen van materiële steun, zijn op zichzelf al verboden. Bovendien leidt bij lange na niet elke verheerlijking daadwerkelijk tot deze gevolgen. De redenering van de Minister is dat terrorisme zo ernstig is dat alles dat ook maar zijdelings

kan leiden tot (al dan niet directe) steun van terrorisme moet worden bestraft. Die redenering kan echter niet gevolgd worden; dan kan immers 'vergoelijken' ook niet worden toegestaan.

Asymmetrische toepassing

Het is goed om hierbij te abstraheren van terroristische aanslagen met vele burgerdoden, hetgeen mensen waarschijnlijk aan denken als het gaat om terrorisme. De strafbaarstelling is immers veel breder. Ten eerste betreft het ook daden van rebellen tegen een onderdrukkende regering. De moord op Luis Carrero Blanco, de beoogde opvolger van de Spaanse dictator Francisco Franco, heeft mogelijk geleid tot een herstel van de Spaanse democratie; een appreciatie die mogelijk verboden zal zijn onder de nieuwe wetgeving. Ook handelingen van een rebellengroep in een burgeroorlog tegen een onderdrukkende regering zijn mogelijk daden van terrorisme.

Hier ontstaat dus een asymmetrische verhouding in de manier waarop gesproken kan worden over geweld door niet-statelijke groepen en het geweld door staten. Zo is de moord op Qasem Soleimani, een Iraanse generaal, geen terrorisme omdat het werd uitgevoerd door de VS, een staat, ook al was er geen sprake van een oorlogssituatie. Zijn dood werd vervolgens 'geroemd' door bepaalde Nederlandse politici.¹ Zou Soleimani zijn vermoord door een rebellengroep, dan zou zijn moord wél terroristisch zijn, en dus zou het verboden zijn zijn dood te vieren. Hetzelfde geldt voor een situatie van burgeroorlog; indien rebellen een aanval uitvoeren op vitale infrastructuur van een land is dat mogelijk een terroristische aanslag met de dreiging van een levenslange gevangenisstraf. Als de staat waartegen zij vechten vervolgens eenzelfde aanval doet, is dat géén terrorisme.

Deze asymmetrie zorgt er allereerst voor dat bepaalde conflicten niet meer evenredig en genuanceerd besproken kunnen worden. Onder deze voorgestelde wetgeving zou het in een publiek debat niet meer mogelijk zijn om de verdediging van een rebellengroep op te nemen, of zou dat in ieder geval met een groter risico komen. Ondertussen kan staatsgeweld, ook als dit naar internationaal recht illegaal is, onkritisch gesteund worden. Dit zorgt voor een disbalans in het maatschappelijk debat.

Met die asymmetrie ligt ook willekeur op de loer. De kijk van de Nederlandse overheid op verschillende irreguliere conflicten (bijv. burgeroorlogen) kan verschillen per conflict. Zo heeft Nederland in de Libische burgeroorlog steun verleend aan bepaalde rebellengroepen, evenals in de Syrische burgeroorlog. Eventuele 'terroristische' daden door die groepen zullen waarschijnlijk niet vervolgd worden. Dit is anders in conflicten waar de Nederlandse overheid de kant kiest voor de lokale overheid. Dat werkt willekeur in de hand.

Het gevaar van het bovenstaande kan niet overschat worden. Dat de Nederlandse overheid kant kiest in internationale conflicten is één zaak. Dat de Nederlandse overheid vervolgens mag bepalen over welke groepen Nederlanders zich positief mogen uitlaten is van een geheel andere orde. Een regering zou dit beleid kunnen gebruiken om kritiek op haar eigen buitenlandbeleid te vervolgen, of in ieder geval minder aantrekkelijk te maken. Dit *chilling effect* is, gezien het fundamentele recht op vrije meningsuiting, onacceptabel.

1

<https://www.nporadio1.nl/nieuws/binnenland/4abf0e20-6761-4516-a7f9-b6d75957466b/ook-het-nederlands-belang-is-gediend-met-de-dood-van-soleimani>

Art. 132b (voorgesteld)

Het voorgestelde artikel 132b Sr bevat het verbod op het verspreiden van verheerlijkingen die zijn verboden onder artikel 132a Sr. Logischerwijs zijn alle kritieken die van toepassing zijn op het voorgestelde artikel 132a van toepassing op dit artikel. Daarnaast zijn er nog een aantal kritieken die zich specifiek richten op dit voorgestelde artikel.

Opruiing

De Minister heeft naar eigen zeggen grotendeels aansluiting gezocht bij het delict *opruiing*, in de strafbaarstelling van de verspreidingsvariant. Dat is onterecht, gezien het fundamenteel andere karakter van *opruiing* en *verheerlijking*. Het delict *opruiing* ziet op het oproepen tot een concreet strafbaar feit. De verspreidingsvariant van dit delict is verboden omdat de verspreiding van de opruiing in zichzelf ook opruiing kan zijn.

In het voorgestelde art. 132a Sr gaat het echter om een meningsdelict; er is een bepaalde mening waarvan de Minister niet wil dat deze verspreid wordt. Dat maakt dat het verbieden van de verspreidingsvariant geheel andere consequenties heeft dan het verbieden van de verspreidingsvariant van opruiing. Het maakt dat bepaalde meningen, naast dat ze ingevolge art. 132a niet geuit mogen worden, ook niet *besproken* mogen worden, aangezien die meningen volgens de Minister te 'giftig' zijn. Het maakt de meningen zoals bedoeld in art. 132a Sr tot verboden meningen, waar mensen niet eens wetenschap van mogen hebben.

Eenzijds is het logisch dat, indien een bepaalde *mening* verboden wordt, de verspreiding van deze mening óók verboden wordt. Evenwel laat het ook de belachelijkheid zien van de poging om een bepaalde mening te verbieden. Het creëert een categorie 'verboden kennis' die niet gedeeld mag worden, ook al is het een gekoesterde mening. Ook om deze reden bestaat de vrijheid van meningsuiting; omdat pogingen om die in te perken uiteindelijk altijd verzanden in praktische uitvoering.

Academische wereld en journalistiek

Zoals met elke beperking van de vrijheid van meningsuiting vormt ook deze beperking een risico voor de journalistiek en de wetenschap. Journalisten en academici moeten kunnen schrijven over verschillende meningen, ook als het gaat om terroristische misdrijven. Dit is een belangrijk onderdeel van het bieden van context; iets dat volgens de concept-MvT niet verboden zou moeten zijn. Evenwel zullen journalisten en academici afgeschrikt worden door dit wetsvoorstel. Dat geldt des te meer omdat het verbod zich uitstrekt tot het 'voorhanden hebben' van materiaal.

Art. 132c (voorgesteld)

Het voorgestelde art. 132c Sr bevat een verbodsbepaling voor het steun betuigen aan een van rechtswege verboden organisatie. In de praktijk gaat het hier om organisaties die op een EU-terrorismelijst staan, of die door de VN als een terroristische organisatie zijn aangemerkt. Het verbod ziet, aldus de MvT, op een breed scala van handelingen, zoals het zwaaien met een vlag van de betreffende organisatie, het gebruik van symbolen van die organisatie, of het uiten van waardering voor een dergelijke organisatie.

Kritiek op overheidsbesluit

In een democratische rechtsstaat moet elk overheidsbesluit (of een besluit van een internationale dan wel supranationale organisatie) bekritiseerd kunnen worden. Dat betekent dat, indien een organisatie door de EU of VN als terroristisch wordt aangemerkt, het mogelijk moet zijn voor de tegenstanders van dit besluit om te bepleiten waarom die plaatsing onterecht is. Dat zal onontkomelijk gepaard gaan met een waardering van bepaalde activiteiten van een organisatie, of een demonstratie in steun van die organisatie.

Het voorgestelde verbod maakt het onmogelijk om die steun uit te spreken. Daarbij is het goed om te realiseren dat het verbod ziet op *van rechtswege verboden* organisaties. Het proces waarin een organisatie wordt verboden is een *politiek* proces, waarover redelijke mensen van mening kunnen verschillen. Indien het voorgestelde art. 132c Sr tot wet wordt verheven zou dit betekenen dat deze discussie alleen mogelijk is vóórdat een organisatie op de verboden lijst komt te staan. Zodra dat is gebeurd, is een discussie over het *verwijderen* van een organisatie van die lijst niet meer mogelijk.

Praktisch verbod op niet-verboden organisaties

Het is bekend dat de huidige Minister van Justitie en Veiligheid de wens heeft om in zijn ogen onwenselijke organisaties eerder te verbieden.² Dat gaat bijvoorbeeld om organisaties als Samidoun, die volgens de Minister verbonden zijn aan terroristische organisaties. De huidige wet biedt niet de mogelijkheid om die organisaties te verbieden. Echter, een verbod op 'steunbetuiging' voor terroristische organisaties maakt het mogelijk om indirect toch deze niet-verboden organisaties aan te pakken.

Uitingsverbod v. meningsverbod

Deze verbodsbepaling komt in de praktijk neer op een uniek verbod in het Nederlandse strafrecht: een verbod om een bepaalde mening te koesteren. Nederland kent inderdaad reeds een aantal uitingsdelicten, zoals ook genoemd in de conceptmemorie. Het gaat dan om zaken als groepsbelediging, discriminatie en het vergoelijken van internationale misdrijven, zoals oorlogsmisdrijven en genocide. Dit zijn categorieën uitingen waarbij de inhoud geen enkele waarde heeft voor het publiek debat, en die daarnaast onnodig grievend zijn.

Het verbod op steunbetuiging voor organisaties die door de EU en/of VN als terroristisch zijn aangemerkt is van een geheel andere aard. Dat zijn uitingen die mogelijk wel degelijk inhoudelijke substantie kunnen hebben, en naar hun aard kunnen bijdragen aan het publieke debat, maar die naar mening van de Minister zo ernstig zijn dat ze alsnog geen plaats mogen hebben in het Nederlandse publieke debat.

Het verschil tussen de eerdere uitingsdelicten en het voorgestelde verbod in art. 132c Sr is dat de andere uitingsdelicten het mogelijk maken om een andere manier te uiten dan op de onnodig grievende manier. Een racistische mening, hoe verwerpelijk ook, mag geuit worden, zolang deze geen feitelijke inbreuk maakt op fundamentele mensen van de gediscrimineerde groep en zolang deze mening niet op een beledigende wijze wordt geuit. Over de moraliteit van die aanpak kan men van mening verschillen, maar dat is de wijze

2

<https://www.telegraaf.nl/binnenland/van-weel-wil-extremistische-organisaties-sneller-kunnen-verbieden-wetsvoorstel-in-de-maak/67254649.html>

waarop een afweging is gemaakt tussen fundamentele rechten, zoals het recht om niet gediscrimineerd te worden en het recht op vrije meningsuiting.

Het voorgestelde art. 132c Sr biedt de bovenstaande mogelijkheid niet. Indien het steun uitspreken voor een terroristische organisatie wordt verboden, dan is er geen enkele manier waarop die steun wél kan worden uitgesproken. Met andere woorden; wie steun wil uitspreken voor een als terroristisch aangemerkte organisatie heeft die mening enkel te slikken, en zal moeten doen alsof die mening niet wordt gekoesterd.

Of die steunbetuiging in goede smaak is, of moreel gerechtvaardigd, is geen zaak van de wetgever. De wetgever heeft, naar de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, alleen een positie indien de schadelijke gevolgen van een uiting zo ernstig zijn dat ze niet meer opwegen tegen de waarde van een mening voor het publieke debat. De gevolgtrekking van de Minister is dan ook zeer tendentius: een steunbetuiging zou *uiteindelijk mogelijk kunnen* bijdragen aan materiële steun, een daad die op zichzelf al strafbaar is. Dat een steunbetuiging ook kan leiden tot maatschappelijk begrip en een genuanceerd debat wordt in de concept-MvT niet genoemd.

Maatschappelijk debat en advocatuur

De vergaande gevolgen die dit wetsvoorstel zou kunnen hebben op het publieke debat moge duidelijk zijn, mede vanwege de vage definitie van wat wordt bedoeld met *steun betuigen*. Soms kan een feitelijke vaststelling namelijk gezien worden als een steunbetuiging, zeker als over een organisatie actief onwaarheden worden verspreid. Als iemand bijvoorbeeld stelt dat de Communistische partij van de Filipijnen zich schuldig maakt aan massa-kannibalisme, iets waar geen enkel bewijs voor is, is het dan een steunbetuiging om dat te verbeteren? Maakt een journalist die een politicus hierop verbetert zich schuldig aan een steunbetuiging?

Ook zijn er bepaalde bredere conflicten, waarbij als terroristisch aangemerkte organisaties betrokken zijn, die onder dit wetsvoorstel mogelijk onbespreekbaar worden. Een voorbeeld is de Israëlische invasie van Gaza. De vraag of het Palestijnse volk in Gaza zich met geweld mag verdedigen tegen mogelijke genocide is onlosmakelijk verbonden met de praktijk waarin Hamas die verdediging ter hand neemt. Indien deze wet wordt aangenomen wordt zal het extreem complex worden om op een toegestane wijze een Israël-kritisch standpunt over de genocide in Gaza uiteen te zetten.

De conceptmemorie rept met geen woord op de gevolgen die dit wetsvoorstel zou kunnen hebben op de advocatuur en de rechtspraak. Het is goed denkbaar dat in een strafzaak tegen een individu dat betrokken is bij een als terroristisch aangemerkte organisatie, bepaalde verzachtende omstandigheden moeten worden aangedragen. Zo kan het zijn dat een terroristische organisatie goed zorgt voor haar 'leden'. Is die vaststelling een steunbetuiging? Of als een overheid besluit dat de leden van een bepaalde terroristische organisatie geen rechtsbescherming meer verdienen; is dat weerspreken een steunbetuiging?

Het voorgaande illustreert het gevaar dat deze wet vormt voor het publieke debat, en waarom het publieke debat zo van belang is. Ook bij organisaties die zo verguisd worden als terroristische organisaties heeft de maatschappij er baat bij als er genuanceerd over een

organisatie wordt gedebatteerd. Dit wetsvoorstel maakt het echter mogelijk dat een organisatie van staatswege wordt verboden, en dat elke discussie over de rechtvaardigheid van dat besluit onmogelijk wordt gemaakt.

Het risico is dat er, vanwege de brede definitie van *steunbetuiging*, een *chilling effect* ontstaat als het gaat om discussies rond terroristische organisaties. Dit *chilling effect* is eenzijdig, en raakt vooral de mensen die genuanceerd naar een dergelijke organisatie willen kijken. Dit wetsvoorstel biedt echter geen enkele beperking aan mensen die zich ongenueanceerd negatief willen uitlaten over een organisatie, zelfs als dit een onevenwichtig beeld met zich meebrengt. Dit brengt het risico met zich mee dat terroristische organisaties, als onderwerp van debat, buiten rationele beschouwing vallen, en verworden tot organisaties van 'puur kwaad'.

Brede organisaties

Daarbij komt dat ook terroristische organisaties brede organisaties kunnen zijn. Zo kennen de Tamil Tijgers, door de EU als terroristisch aangemerkt, ook een aantal sociale programma's. Dat geldt voor veel organisaties; Hamas is bijvoorbeeld feitelijk de regering van de Gazastrook en verzorgt diensten als ziekenzorg die daarbij horen. Onder dit wetsvoorstel is de geuite mening dat Hamas een (naar omstandigheden) hoge kwaliteit van zorg kan bieden, een verboden steunbetuiging.

'Dual use' symbolen

Bovendien zijn bepaalde symbolen ook 'dual use', wat betekent dat ze zowel door een terroristische organisatie worden gebruikt als daarbuiten. Denk daarbij aan het gebruik van de hamer en sikkel door de Filipijnse communistische partij, het gebruik van de keffiyeh en de rode driehoek door Hamas, en het gebruik van religieuze symbolen door verschillende terroristische organisaties. Deze symbolen worden gebruikt door deze organisaties omdat het breed gedragen symbolen zijn in de gemeenschappen die zij willen aanspreken.

Art. 67 Sv

Dat het voorgestelde artikel 132c Sv wordt toegevoegd aan de 'ernstige delicten' waarvoor voorlopige hechtenis openstaat, baart ook ernstige zorgen. Deze bepaling geeft politie en OM verregaande bevoegdheden om surveillerend op te treden. Zeker omdat het hier gaat om een puur uitingsdelict brengt dat grote risico's met zich mee. Het is ook onbegrijpelijk dat art. 132c *we*/ een ernstig delict ex. art. 67 Sv zou zijn, maar bijvoorbeeld artikel 137c lid 1 niet.