



## **Strafbare verheerlijking**

Verschenen in: *Nederlands Juristenblad*, 2005-32, p. 1693-1696.

### **E.J. Dommering**

#### *Het Wetsontwerp strafbare verheerlijking*

Op 12 juli van dit jaar, twee dagen voor de quatorze juillet, heeft minister Donner een wetsontwerp ter consultatie het land in gestuurd dat een nieuw artikel aan de beletterde reeks van artikel 137 van het Wetboek van Strafrecht wil toevoegen. Het is een ongerepte reeks want van a tot en met g worden achtereenvolgens strafbaar gesteld: belediging van mensgroepen op grond van ras, godsdienst, levensovertuiging of seksuele gezindheid, het aanzetten tot discriminatie of geweld tegen deze mensgroepen, het verspreiden van openbare mededelingen met gelijke strekking, het verschaffen van stoffelijke steun aan deze handelingen en het in de uitoefening van een beroep opzettelijk discrimineren van deze mensgroepen. Als je van het plegen van deze delicten een beroep of gewoonte maakt of het samen met iemand anders doet, leidt dit tot strafverdubbeling, behalve als het om hulpverlening gaat. Het nieuwe artikel 'h' in deze reeks moet strafbaar gaan stellen het in het openbaar “verheerlijken, vergoelijken, bagatelliseren of ontkennen” van in een aantal internationale verdragen omschreven terroristische misdrijven als de betrokkene weet of moet vermoeden dat deze uitingen de openbare orde ernstig zullen of kunnen verstoren. Beroep of gewoonte, of gezamenlijk plegen leidt weer tot strafverdubbeling, maar je kunt nu ook uit de uitoefening van je beroep worden gezet als je de delicten c tot en met h in je beroep begaat. Dat punt wordt in het voorgestelde artikel 'i' gemaakt. Blijkens de Toelichting is deze bijkomende straf toegevoegd, omdat het “van groot belang is dat personen die een gezaghebbend beroep hebben en in de uitoefening daarvan invloed hebben op mensen, ingescherpt krijgen dat zij op rechtmatige wijze met hun verantwoordelijkheid moeten omgaan (...). Dat geldt in het bijzonder geestelijke leidsmannen, zoals dominees, pastoor en imams.”

De artikelen a tot en met g zijn om allerlei hierna te bespreken redenen niet populair geworden, en voor het nieuwe 'h' heeft de minister, behalve in het hoofdredactionele commentaar van *De Telegraaf*, nog niet veel handen op elkaar gekregen. Maar wat niet is kan nog komen, wanneer de coalitie partners aangesterkt en gebruind van het zomerreces zijn teruggekeerd.

In de toelichting lezen wij dat de Nederlandse samenleving de laatste jaren ingrijpend is veranderd, omdat het “islamistisch terrorisme” en de angst voor aanslagen een realiteit zijn geworden en radicalisering binnen autochtone en allochtone bevolkingsgroepen een blijvend probleem vormen. “In de verhouding tussen de bevolkingsgroepen heeft het bindende element, het gemeenschappelijke, terrein verloren ten opzicht van het onderscheidene, het verschillende,” lezen wij in de Memorie, die vervolgt met het uitspreken van “de zorg voor het publieke debat”. Dat debat moet ook gaan over “de factoren die tot radicalisering en uiteindelijk terrorisme leiden.” Een dergelijk publiek debat kan wel tot binding en wederzijds respect leiden, maar ook een averechts effect hebben. Kwetsende uitlatingen, aldus nog steeds de toelichting, kunnen

ertoe leiden dat de verhouding tussen de bevolkingsgroepen verslechtert en radicalisering wordt bevorderd. De regering heeft er niet alleen voor gekozen om met dit wetsontwerp het terrorisme te bestrijden, maar ook om uitlatingen over internationale misdrijven en misdaden in de Tweede Wereldoorlog (lees: holocaust ontkenningen) “te beteugelen”.

Het wetsontwerp staat niet op zich zelf, maar heeft een Europese context. Op 16 mei van dit jaar nam de Raad van Europa een verdrag over de preventie van terrorisme aan, dat de “public provocation to commit a terrorist offence” verbiedt. Artikel 5 van de Conventie verstaat daar onder: “the distribution, or otherwise making available, of a message to the public, with the intent to incite the commission of a terrorist offence, where such conduct, whether or not directly advocating terrorist offences, causes a danger that one or more such offences may be committed.” In het ontwerp artikel 4 stond een ruimere formulering, namelijk “including where the message, although not directly advocating such acts, would be reasonable interpreted to have that effect, *inter alia*, by presenting an act of terrorism as necessary and justified”, maar dat vond zelfs de Raad te gortig. Aanvankelijk heette het delict 'apologie van het terrorisme', maar dit leidde tot Europese spraakverwarring, omdat de term in de verschillende talen betekenisnuances heeft die lopen van excuus, zelfverdediging, naar opwekking tot. Er is ook een politieke Europese achtergrond. Na de Londense aanslag worden steeds meer radicaal geachte imams uit Europese landen gezet.

Wat is terrorisme? De VN heeft in een verklaring van de Assemblée van 9 december 1994 gesteld dat terrorisme ziet op misdrijven die bedoeld zijn het algemene publiek, een groep van personen of specifieke personen om politieke redenen in een angst toestand te brengen. Het wetsontwerp legt een koppeling met de specifieke misdrijven als genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, maar ook met de in artikel 83 Sr als terroristisch betitelde misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht (zoals aanslagen op personen in openbare ambten). Onder een terroristisch motief verstaat artikel 83 a het oogmerk om de bevolking of een deel daarvan ernstige vrees aan te jagen, een overheid of een internationale organisatie wederrechtelijk tot iets te dwingen, dan wel de fundamentele, politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie te ontwrichten of te vernietigen.

Wat is verheerlijking, enz? De Toelichting stelt dat het wetsontwerp beoogt een glijdende schaal aan te pakken: Verheerlijken en goedpraten getuigt van een hoge waardering voor het misdrijf, bagatellisering beoogt de ernst van het misdrijf te ontkennen of te relativiseren. Ontkenning is de negatie van een voorgevallen feit. Verheerlijken, vergoelijken en bagatelliseren kunnen ook zien op nog niet gepleegde feiten.

Al met al bestaat de kern van de delictomschrijving uit twee waarde oordelen: één over bepaalde vormen van politiek geweld en één over de appreciatie van die vorm van geweld.

### *Vrijheid van Meningsuiting*

Zowel op nationaal niveau als op Europees niveau putten de overheden zich uit in toelichtingen dat deze strafbepalingen niet ingrijpen in de vrijheid van meningsuiting. Alle jurisprudentie van het EHRM wordt obligaat aangehaald. Toch ligt hier de zwakte (en ook het gevaar) van het ontwerp. Het is mijn stelling dat er in de toepassing in de praktijk vrijwel geen geval denkbaar zal zijn waar er niet een conflict ontstaat met deze vrijheid. Ter illustratie kunnen we eerst kijken naar de toepassingspraktijk onder de discriminatie bepalingen. Veel discriminatoire uitingen worden gerechtvaardigd met een beroep op niet voor rationele discussie vatbare geloofsovertuigingen. Het Hof Den Haag sprak de imam El Moumni vrij van discriminatie van homoseksuelen, na twee deskundige Arabisten te hebben gehoord die verklaarden dat El

Moumni zich op de Koran 'kon' baseren. Er zijn dominees die hetzelfde beweren op basis van de bijbel. Een daarvan werd door de HR vrijgesproken van discriminatie omdat hij uiting gaf aan een godsdienstige overtuiging. De inbedding van discriminerende uitlatingen in een godsdienstige of politieke overtuiging is eerder regel dan uitzondering. Zo is Ayaan Hirsi Ali een campagne begonnen tegen de Koran als de vermeende bron van de vrouwendiscriminatie onder de Islam, terwijl er evenzeer een groep Islamkenners is die vindt dat dit allemaal op verkeerd begrip van de Koran in het algemeen en de Islam in het bijzonder berust en die zich door de atheïstische uitleg beledigd en gediscrimineerd acht. Hier staan gelovige atheïsten tegenover gelovige moslims. De rechtse politicus Janmaat werd jaren geleden weliswaar tot in hoogste instantie wegens haatzaaien en discriminatie veroordeeld, maar achteraf vinden we dat 'politiek rechts' met die uitspraak in het politieke debat werd gediscrimineerd en daarvan ten onrechte werd uitgesloten. De haatzaai discussie die we na de moord op Fortuyn hebben gehad, had een voornamelijk politiek karakter en om die reden heeft het Openbaar Ministerie er zijn vingers niet aan willen branden, al vinden de klagers achter de haatzaai klachten dat verwerpelijke politieke laksheid en een discriminatie van de Fortuyn beweging.

De strafbepalingen drukken dus wel een waarde uit die wij willen verdedigen, maar zadelen ons tegelijk op met een moeilijk te operationaliseren juridisch instrument omdat het ons vrij snel in een politieke of geloofsdiscussie brengt. Met dit wetsontwerp gaan we een stap verder in die richting. Gesteld al dat wij er in zouden slagen de term 'terrorisme' voldoende nauwkeurig af te bakenen, dan blijven wij zitten met niet te bewijzen waarde oordelen. Het EHRM heeft in een constante reeks arresten negatieve of positieve waarde oordelen over politieke fenomenen en personen verwezen naar het domein van de politieke retoriek van onbewijsbare vrije uitspraken. Dat zal bij deze strafbepalingen ook zo zijn omdat zij onvermijdelijk een discussie over politieke doelen en middelen tot gevolg zullen hebben. Het negatieve gevolg is echter dat iedereen die iets zegt ten gunste van een politieke beweging die terreurmiddelen gebruikt in de verdachtenbank van de verheerlijkers wordt geplaatst. Wat te denken van het Palestijnse vlagincident enige jaren geleden in Amsterdam Zuid ten huize van de familie Duisenberg? Het uitsteken van de Palestijnse vlag was een politieke symbolische bewering, maar kwaadwillenden zouden er met deze strafbepaling een daad van verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering of ontkenning van het Palestijnse terrorisme van kunnen maken. Wie onder de nieuwe wet de aanslagen in Londen in verband brengt met een illegale interventie in Irak, kan ook een dagvaarding tegemoet zien. En hoe moet een advocaat die zich specialiseert in terreurcliënten eigenlijk nog zijn beroep uitoefenen? Iedere verdediging waarin het terroristische karakter van de daad wordt ontkend, vergoelijkt of gebagatelliseerd (en dat is de taak van een advocaat) is een vervulling van de delictsomschrijving, en, aangezien het beroepshalve gebeurt, zal dat bovendien nog kunnen leiden tot ontzetting uit het beroep.

In de eerste reacties op het wetsontwerp werd er op gewezen dat de strafbepaling niet nodig is. Holocaustontkenningen zijn ook thans strafbaar geacht en zulke strafbepalingen worden door het EHRM gerespecteerd. Ernstige vormen van bedreiging met geweld zijn ook thans vervolgbaar. Daaraan valt toe te voegen dat de effectiviteit van een verbod door het Internet zeer beperkt is. De daders die de terreur websites samenstellen bevinden zich voor een groot deel buiten Nederland, en zullen dus voortgaan het verkeerde gedachtegoed aan de Mohammed B.'s in de Hoofdstad of de Hofstad te voeren, tenzij de Nederlandse overheid er in navolging van de Chinese in zal slagen het Web door effectieve censuur nationaal te vergrendelen. Of misschien is het toch gewoon een anti imam wet en zijn de dominee en de pastoor voor de vorm aan het rijtje van geestelijke raadsman toegevoegd.

*De kwaliteit van het openbare debat*

De Memorie van Toelichting schetst een somber beeld van de kwaliteit van het openbare debat. Daar is inderdaad iets mee aan de hand, maar ik heb er een andere visie op dan de huidige regering. De confrontatie tussen een op een christelijke cultuur georiënteerde samenleving en andere godsdiensten is nooit probleemloos geweest, maar heeft een geleidelijke secularisatie van de Westerse samenleving gebracht waarin geloofsbeleving een persoonlijke ervaring werd. Op dit moment is er zowel in politiek als cultureel opzicht een voortdurende confrontatie ontstaan met de Islam die echter vooral in *cultureel-ethische* termen wordt vertaald. Laten we de Memorie van Toelichting er nog eens bij nemen. Hierin is de Staat als paternalistische zedenmeester weer helemaal terug (*terug*, want hij was na de provorevolutie van de jaren zeventig, *weg*). De Memorie schetst een beeld van bevolkingsgroepen die door radicale openbare uitingen tegen elkaar worden opgehitst en daardoor de verkeerde dingen gaan doen. Er moet normbesef worden *ingescherpt* en de zinnen moeten worden *betengeld*. Er moeten *centrale* en *gedeelde* waarden worden aangeleerd. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid signaleerde in zijn rapport van 2003 *Waarden en Normen en de last van het gedrag* dat al in 1994 in christelijke kring werd gewaarschuwd tegen cultureel pluralisme. De Raad verwoordde het aldus (p. 143 van zijn Rapport): "Men erkent de veelheid van waarden en overtuigingen, maar tegelijk vreest men een bijkomend verlies van 'centrale' en 'gedeelde' waarden". Exact dezelfde benadering vinden wij in de Memorie. Dit zelfde wereldbeeld past ook bij een beleid waarin vreemdelingen moeten *inburgeren* om de centrale waarden te leren delen en bij een beleid waarin uit de verschillende Marokkaanse en Turkse gemeenschappen geassimileerde personen naar voren moeten komen met een positief *rolmodel* om het goede voorbeeld te geven. Door de op drift geraakte radicalen aan de culturele teugel te nemen, zal uiteindelijk alles weer goed komen. Het verlangen om het debat in de eigen christelijke cultuurtermen te voeren zagen we ook terug komen bij het monsterlijke compromis dat de regeringspartijen begin deze zomer over de publieke omroep sloten. 'Nieuws' en 'opinie' moeten weer in handen komen van de omroeporganisaties zelf om de wereld door de bril van de eigen, maar ook gedeelde, waarden te kunnen beschrijven. Dat kan niet in een neutrale publieke organisatie zoals de NPS, die daarom maar moet worden opgeheven.

Nu zou men verwachten dat een dergelijke benadering een tegenreactie in het debat oproept, maar niets is minder waar. Leidinggevende progressieve intellectuelen hebben de mislukking van *de* integratie uitgeroepen en een beleid dat gericht is op de vorming van een multiculturele samenleving als laks en onrealistisch afgewezen. Ook zij bepleiten dat de teugels weer moeten worden aangehaald, maar zij doen dat op andere gronden dan vanuit christelijk-politieke kring. Het 'multi culturele drama' in de grote steden moet hard worden aangepakt via een met gestrenge hand uitgevoerde assimilatie en dus gedragsverandering van onaangepaste vreemdelingen. Vanuit een andere invalshoek voert Ayaan Hirsi Ali, gesteund door onder meer Paul Cliteur en Herman Philipse, een neo Verlichting beweging aan die de oorzaak van het kwaad zoekt in het feit dat de Islam nu juist geen Verlichting heeft gekend, zoals - de inmiddels als superieur uitgeroepen - christelijke cultuur, wel. Maar ook dit stelt het probleem in culturele termen voor. Nieuw rechts dat al evenzeer is voor beteugeling van de toevloed van vreemdelingen en verdediging van de eigen nationale cultuur spint bij dit alles zijde. En had Pim ons niet geleerd dat we het beestje bij de naam moesten noemen?

De focus op de cultureel ethische aspecten van het probleem kleurt het debat, waarin inmiddels termen als 'multi-culti' en 'allochtoon' als pejoratieve sjablonen zich hebben vastgezet. Gerard Mak heeft in zijn pamflet *Gedoemd tot kwetsbaarheid* de verandering in het taalgebruik op dit moment vergeleken met de verandering van het taalgebruik in de jaren dertig. Hij baseert zich daarbij voornamelijk op de dagboeken van Victor Klemperer over het Duitsland in de Nazitijd die als vast aandachtspunt in zijn dagboek de verandering van dat taalgebruik signaleert. Een verandering die Klemperer noteert is dat er in de media steeds meer het gebruik 'istisch' opduikt:

bijvoorbeeld, niet 'liberaal', maar 'liberalistisch'. De Memorie bij het wetsontwerp is er een fraai voorbeeld van. Er staat niet 'islamitisch terrorisme', maar 'islami s tisch terrorisme', zoals ik onlangs in een Duitse krant zag dat gesproken werd over 'islamisme'. 'Istisch' duidt op het behoren tot een ideologie die andere 'ismen' moet bestrijden. Deze sjablonen vormen de grenspaaltjes waarbinnen de verbale culturele gevechtshandelingen kunnen plaatsvinden. Misschien zouden wij het eens kunnen proberen met de uitdrukking dat wij 'allochtonisten' meer 'autochtonistisch' moeten leren denken (en natuurlijk: zich gedragen!).

### *Terreurbestrijding niet op deze manier*

Het antwoord zal zijn dat ik er niets van heb begrepen, en dat met dit wetsontwerp een nieuw wapen aan het groeiende arsenaal, noodzakelijke anti terreur maatregelen wordt toegevoegd. Het zal duidelijk zijn dat ik daar een andere opvatting over heb. Ik vat mijn argumenten daarvoor in drie punten samen.

Mijn eerste bezwaar richt zicht tegen het feit dat het ontwerp past in een trend van maatregelen die steeds dichter aan de gedachtenvrijheid van de burgers raken, waarvan ik vroeger op de colleges strafrecht heb geleerd dat die de absolute grens voor de toepassing van het strafrecht vormt. De overheid wil steeds meer weten over de communicatiehandelingen van de burgers en de duizelingwekkende ontwikkeling van de communicatietechnologie stelt haar daartoe in staat. De wet strafvorderlijke vordering gegevens en de invoering van wettelijke verplichtingen tot langdurige opslag van in - en uitbel gegevens die inzicht geven in individueel communicatiegedrag via vaste en mobiele apparatuur, geven de overheid vergaande bevoegdheden veel over de communicatiepatronen van haar burgers te weten te komen. Dit wetsontwerp gaat nog verder doordat het rechtstreeks ingrijpt in de inhoud van de uitingen van personen die een politiek voorstaan die buiten de reguliere kanalen van de democratische besluitvorming opereert.

Mijn tweede bezwaar ligt in het verlengde hiervan. Ik constateerde al dat het Internet een wereldwijd netwerk is dat nationale overheden niet meer kunnen reguleren zoals zij dat met traditionele media gewend waren. Daardoor verschuift de aandacht steeds meer in de richting van toegangscontrole: de Internet Service Providers die de burger de toegangsdiensten aanbieden. Het adagium is: *Get the Gate keeper*. De wetten die zien op het verzamelen van persoonsgegevens richten zich primair tot hen. De anti verheerlijkingwetgeving lijkt zich te richten tegen de uiters, maar aangezien die zich buiten Nederland bevinden, zal het voornamelijk een instrument worden om Service Providers te dwingen op eerste vordering van het Openbaar Ministerie de doorgifte van bepaalde sites te staken. Justitie is reeds doende een geoliede *notice and take down* (zoals het in het Internet jargon heet) te organiseren, en deze wetgeving is een welkome aanvulling om Service Providers te *betengelen*.

Mijn laatste bezwaar betreft de toon en de inhoud van het openbare debat, zoals ik het voorgaande reeds heb toegelicht. Pogingen het huidige probleem van de integratie en assimilatie politiek en economisch te duiden, pogingen een toekomstige samenleving te schetsen van gelijkwaardige burgers met verschillende etnische en culturele achtergrond die leven in verschillende graden van assimilatie, worden al vrij snel verketterd. Maar we zijn de Mohammed B's niet kwijt geraakt omdat de Koran gevaarlijker is dan de Bijbel. Wij zijn deze tweede generatie in het Westen opgevoede jongeren, die naar radicale imams gaan luisteren en de verkeerde websites bezoeken, maar met glans hun inburgeringexamen zouden halen, kwijtgeraakt omdat zij een identiteit in de politieke islam zoeken die houvast biedt in een samenleving waarin zij zich niet thuis voelen. Zij zijn de nieuwe Baader Meinhof ouders, alleen zijn ze talrijker en internationaal verspreid. Dat heb ik niet zelf bedacht, maar gelezen in *L'Islam mondialisé* van

Olivier Roy. Misschien had ik dat boek niet moeten lezen en heeft het wel een funeste invloed op mij gehad. Ik ben daardoor wellicht geschikt geworden voor de vervulling van de delictomschrijving van artikel 137 h. Dit had voorkomen kunnen worden als een nieuw artikel 137 j mij had verhinderd van dit boek kennis te nemen. Maar dan had ik misschien weer een ander denkbeeld tot mij laten doordringen dat mij in een eerdere fase op het verkeerde pad zou hebben gebracht. Dat had wellicht voorkomen kunnen worden door een nieuw artikel 137 k, maar... Men zal, om het verderfelijke wanbegrip voor gemeenschappelijke en gedeelde Westerse waarden aan de wortel aan te pakken, tot het eind van het alfabet moeten gaan. En dan nog is er geen zekerheid.