

12 juli 2005

Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven en ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen

MEMORIE VAN TOELICHTING

AIGEMEEN

1. Strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven

Inleiding

Er zijn misdrijven die vanwege hun aard, ernst en omvang de samenleving en haar burgers of groepen van burgers in het bijzonder, zeer ernstig schokken. Dat geldt allereerst de overlevende slachtoffers, de nabestaanden en de bevolking van het land waar het misdrijf is begaan. Maar de schokken worden ook daarbuiten gevoeld. Gedoeld wordt op misdrijven, omschreven in de Wet internationale misdrijven, in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945 en terroristische misdrijven als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Deze misdrijven slaan keihard in in de samenleving waar zij zijn begaan, maar ook daarbuiten. Zij laten diepe wonden en sporen achter. Deze misdrijven in het bijzonder vervullen de samenleving met grote en blijvende afschuw.

De schok die deze misdrijven teweeg brengen is zodanig dat het verheerlijken, vergoelijken, bagatelliseren of ontkennen van deze misdrijven burgers diep kan kwetsen, groepen van burgers tegen elkaar kan opzetten, haat kan zaaien, tot grote onrust in het maatschappelijke verkeer kan leiden, ontwrichting in de samenleving teweeg kan brengen, radicalisering kan bevorderen en dus een voedingsbodem kan scheppen voor het opnieuw begaan van deze misdrijven.

Uitlatingen van deze soort zijn afkeurenswaardig en strafwaardig. De samenleving heeft deze beledigende, haat zaaiende en verontrustende uitlatingen niet te tolereren en over haar kant laten gaan. De samenleving en haar rechtsgenoten behoeven strafrechtelijke bescherming daartegen. Het strafrecht heeft een taak, wanneer misbruik wordt gemaakt van de in de Grondwet en het EVRM verankerde vrijheden van meningsuiting en godsdienst en de grenzen van het toelaatbare zijn overschreden.

Het onderhavige wetsvoorstel stelt in het voorgestelde artikel 137h, eerste lid, Sr strafbaar het verheerlijken, vergoelijken, bagatelliseren of ontkennen van zeer ernstige misdrijven onder bepaalde omstandigheden. In de wandeling wordt dit wel strafbaarstelling van apologie genoemd. Het gebruik van dit woord in deze context is evenwel oneigenlijk. Apologie ziet op de verdediging van een (christelijk) leerstuk.

Het wetsvoorstel komt voort uit de grote zorg over de vergaande vergroving van het publieke debat in Nederland, en is ingegeven door de noodzaak de samenleving beter te beschermen tegen uitlatingen die de grenzen van het toelaatbare verre hebben overschreden.

De Nederlandse samenleving is in de laatste jaren betrekkelijk ingrijpend veranderd. De dreiging van het islamistisch terrorisme en de angst voor aanslagen zijn een realiteit. Radicalisering, zowel binnen autochtone als binnen allochtone bevolkingsgroepen, vormt een blijvend probleem. In de verhouding tussen bevolkingsgroepen heeft het bindende element, het gemeenschappelijke, terrein verloren ten opzichte van het onderscheidende, het verschillende.

De bovengeschetste veranderingen maken dat de zorg voor het publieke debat en de wijze waarop het gevoerd wordt, is vergroot. Publiek debat, verhoudingen tussen bevolkingsgroepen, radicalisering en terrorisme hangen met elkaar samen, zij het niet op eenvoudige, eendimensionale wijze. Voor het functioneren van een democratische samenleving is essentieel dat een publiek debat gevoerd wordt over de factoren die tot radicalisering en uiteindelijk terrorisme leiden, en dat dit debat intensief gevoerd wordt. Een debat kan deelnemers daarbij aan elkaar binden. Het bevordert dat standpunten en gevoeligheden die binnen bevolkingsgroepen leven, voor anderen duidelijk worden en kan bijdragen aan wederzijds begrip en respect voor elkaar, en mogelijk zelfs tot toenadering.

De samenleving dient daarom open en verdraagzaam te zijn ten opzichte van groepen en personen die extreme en radicale standpunten innemen. Het is van groot belang dat deze standpunten kenbaar zijn en onderdeel kunnen uitmaken van het publieke debat. Een publiek debat kan isolatie en daarmee radicalisering voorkomen.

Uitlatingen die in publiek worden gedaan, kunnen echter ook een averechts effect hebben. Kwetsende uitlatingen kunnen ertoe leiden dat de verhouding tussen bevolkingsgroepen verslechtert en kunnen radicalisering bevorderen. De samenleving dient dus tegelijkertijd waakzaam te zijn ten opzichte van radicalisme, omdat dit een voedingsbodemp kan zijn voor strafbare gedragingen, en uiteindelijk voor terrorisme.

Een extreme of radicale uitlating kan afkeurenswaardig zijn, maar daarmee behoeven de grenzen van hetgeen strafrechtelijk aanvaardbaar is, nog niet te zijn overschreden. Voor tussenkomst van de overheid is pas aanleiding wanneer door het strafrecht gestelde grenzen zijn overschreden (artikel 7 Grondwet). Dat is bij voorbeeld het geval, als de deelnemers aan het publieke debat zich schuldig maken aan opruiing (artikel 131 Sr), discriminatie en het aanzetten tot haat of geweld (artikelen 137c-137g Sr) en belediging (artikelen 261 - 271 Sr).

Het publieke debat in Nederland en het op peil houden ervan zijn een zaak van ons allen, allereerst van de burgers en de geledingen die deel uitmaken van onze samenleving. Het is van groot belang dat allen op gelijkwaardige wijze aan het debat kunnen deelnemen. Daarbij staat de vrijheid van meningsuiting en van godsdienst voorop.

Ook de overheid heeft een taak bij de instandhouding van de kwaliteit van het publieke debat en van het klimaat waarin dit kan gedijen. De inzet van het strafrecht is sluitstuk van het zelfreinigende vermogen in de samenleving om het publieke debat op orde en binnen aanvaardbare perken te houden. Goede strafwetgeving als laatste schakel in de aanpak van mensen die misbruik maken van hun grondwettelijke vrijheden ten koste en ten nadele van anderen, is onmisbaar. Die wetgeving moet bij de tijd blijven. De zorg voor het publieke debat vraagt nadere normering in elk tijdsgewricht. Daartoe dient de voorgestelde wetgeving.

Het wetsvoorstel is aangekondigd in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van mij van 24 januari 2005 inzake terrorismebestrijding (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5, blz. 12 en 13). Het wetsvoorstel staat primair in de sleutel van bestrijding van terrorisme (zie ook Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 6, blz. 42). Het bestrijkt evenwel een breder terrein, omdat het mede ziet op de beteugeling van strafwaardige uitlatingen over zogenoemde internationale misdrijven en misdaden die in de Tweede Wereldoorlog zijn begaan.

Grondrechten

Het onderhavige wetsvoorstel moet worden gezien tegen de achtergrond van de kabinetsnota Grondrechten in een pluriforme samenleving (Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2). In deze nota wordt aangegeven dat wetgever en rechter bij het normeren van de vrijheid van meningsuiting een bepaalde beoordelingsruimte toekomt (blz. 12). Een conclusie die daar op aansluit is, dat de normering van het publieke debat in deze tijden geen rustig bezit is doch voortdurende aandacht behoeft (blz. 24). Voor een goede beoordeling van het juridische kader van het onderhavige wetsvoorstel zijn voorts in het bijzonder relevant de bijlage 2 (achtergrond van het discriminatieverbod, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst) en bijlage 3 (juridisch kader voor de onderlinge verhouding van het strafrechtelijke discriminatieverbod, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de vrijheid van meningsuiting).

In het publieke debat is en blijft uitgangspunt dat een ieder het recht heeft zijn of haar religieuze overtuiging te belijden en zijn of haar mening te uiten. Deze rechten zijn van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van de persoonlijke identiteit en instandhouding van onze democratische samenleving. Deze rechten zijn neergelegd in artikel 6 van de Grondwet (Gw), artikel 9 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 18 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), respectievelijk artikel 7 Gw, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR.

In zijn uitspraak van 25 mei 1993 in de zaak Kokkinakis, Series A, nr. 260, par. 31, heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) het belang van het recht op vrijheid van godsdienst(uiting) erkend. Zijn richting gevende overweging luidt als volgt: «As enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a «democratic society» within the

meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to «manifest (one's) religion». Bearing witness in words and deeds is bound up with the existence of religious convictions». Ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting heeft het EHRM voorts herhaaldelijk aangegeven dat bescherming ook moet worden geboden aan ideeën «that offend, shock and disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without there is no democratic society» (vaste jurisprudentie sinds EHRM, Handyside, uitspraak van 7 december 1976, Series A, nr. 24, par. 49).

Van groot belang is of een uitlating een bijdrage aan het publieke debat beoogt te zijn. Niet onaannemelijk is dat bij opruiende uitlatingen meer ruimte voor strafrechtelijke veroordelingen bestaat, in zoverre daarmee niet zozeer een bijdrage aan een maatschappelijk debat als wel het bevorderen van strafbare feiten is beoogd.

De uitoefening van het recht op de vrijheden van godsdienst en meningsuiting is evenwel niet onbeperkt. Beperkingen kunnen nodig zijn en zijn ook toegestaan, mits is voldaan aan een aantal voorwaarden. Zo bepalen artikel 6, eerste lid, Gw en artikel 7, eerste en derde lid, Gw dat ieder zijn verantwoordelijkheid volgens de wet behoudt. Ingevolge art. 9, tweede lid, EVRM en artikel 18, derde lid, IVBPR, moet een beperking op de vrijheid van godsdienst zijn voorzien bij wet en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van de openbare veiligheid, de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting gelden ingevolge artikel 10, tweede lid, EVRM en artikel 19, derde lid, IVBPR, vergelijkbare criteria. Verder is artikel 17 EVRM van belang. Daarin is bepaald dat aan het EVRM geen rechten kunnen worden ontleend om de in het EVRM verankerde rechten teniet te doen of verder te beperken dan daarin is voorzien: kort gezegd een verbod van misbruik van recht. In dit verband is van belang een uitspraak van het EHRM van 23 september 1998 in de zaak *Lehideux en Isorniz*. Het Hof maakte daarin duidelijk dat de ontkenning van duidelijk vastgestelde historische feiten – zoals de Holocaust – ingevolge artikel 17 niet vallen onder de bescherming van artikel 10.

Strafbaarstelling van bepaalde uitlatingen is derhalve in overeenstemming met de desbetreffende grond- en mensenrechtelijke bepalingen. De rechtspraak van het EHRM is mede referentiekader voor de samenleving ten aanzien van de vraag hoe om te gaan met radicalisering.

In het wetsvoorstel gaat het niet om de strafbaarstelling van verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning als zodanig. Zo'n ongeclausuleerde strafbaarstelling zou op gespannen voet kunnen staan met voornoemde grondrechten. Het gaat om uitlatingen die de openbare orde ernstig verstoren of kunnen verstoren. Strafbaarstelling van deze uitlatingen onder die omstandigheden is gerechtvaardigd, omdat in die gevallen voldaan is aan de beperkingen die onder het EVRM toelaatbaar zijn. De bevordering van gelijkwaardige participatie van de verschillende geledingen in onze samenleving aan het publieke debat rechtvaardigt een beperking van grondrechten.

Bestaande wetgeving

De voorgestelde uitdrukkelijke en geclausuleerde strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven staat naast de misdrijven inzake opruiing, discriminatie en het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld.

In artikel 131 Sr wordt straf bedreigd tegen het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opruien tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbare gezag. In artikel 132 Sr wordt straf bedreigd tegen hem die een geschrift of afbeelding waarin tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbare gezag wordt opgeruid, verspreid, openlijk tentoonstelt of aanslaat of, om verspreid, openlijk tentoongesteld of aangeslagen te worden, in voorraad heeft, indien hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat in het geschrift of de afbeelding zodanige opruiing voorkomt. Kernbegrip in beide bepalingen is de term opruien. In het losbladige commentaar op het Wetboek van Strafrecht wordt dit begrip omschreven als 'het opwekken van de gedachte aan enig feit, het trachten de mening te vestigen dat dit feit wenselijk of noodzakelijk is en het verlangen op te wekken om het in het leven te doen treden.' De rechtspraak inzake dit artikel

is hoofdzakelijk van oudere datum. Opruiing is destijds aangenomen bij het uiting geven aan hoge morele waardering voor een – strafbare - handeling (vgl. HR 26 juni 1916, NJ 1916, 703).

In de artikelen 137c tot en met 137g Sr zijn kort gezegd belediging, discriminatie en haatzaaien wegens ras etc. strafbaar gesteld. De artikelen 137c tot en met 137e Sr strekken mede tot uitvoering van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Kern van de haatzaai-artikelen is artikel 137d Sr, waar strafbaar is gesteld hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid. Artikel 137e Sr stelt, kort gezegd, strafbaar hij die anders dan in het kader van zakelijke berichtgeving dergelijke uitlatingen openbaar maakt dan wel voorwerpen waarin deze zijn vervat verspreidt. Deze artikelen zijn ruim geformuleerd en worden door de Nederlandse strafrechter ruim uitgelegd. Zo valt de ontkenning van de Holocaust onder de werking van artikel 137c Sr (HR 25 november 1997, NJ 1998, 261). Zo omvat het begrip 'ras' in lijn met het Internationaal Verdrag ook nationale en etnische afstamming, huidskleur en afkomst. Ook de strafbaar gestelde gedragingen zijn ruim. Vooral de term 'aanzetten tot haat' tegen mensen impliceert een aanmerkelijke verruiming van de strafbaarheid ten opzichte van de opruiing, nu het koesteren van haat tegen mensen geen strafbaar feit is. Uitlatingen die verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering of ontkenning van zeer ernstige misdrijven inhouden, kunnen dus vallen onder het bereik van de artikelen 137c e.v. Sr.

Internationale regelgeving

Een strafrechtelijk verbod van het verheerlijken, vergoelijken, bagatelliseren en ontkennen van zeer ernstige misdrijven is aanvaardbaar, wanneer zulks nodig in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De aanvaardbaarheid van dit verbod wordt expliciet en impliciet bevestigd in een aantal internationale instrumenten. Ingevolge artikel 20 IVBPR wordt alle oorlogspropaganda bij wet verboden. Dat geldt ook voor het propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld.

Artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie veroordeelt onder meer alle propaganda en alle organisaties die berusten op denkbeelden of theorieën die uitgaan van de superioriteit van een bepaald ras of een groep personen van een bepaalde huidskleur of etnische afstamming, of die trachten rassenhaat of rassendiscriminatie in enige vorm te rechtvaardigen of te bevorderen.

Artikel 6, eerste lid, van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken, betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische of xenofobische aard verricht via computersystemen, Cybercrime Verdrag (Trb. 2005, 46) stelt de volgende gedragingen strafbaar, wanneer deze opzettelijk en onrechtmatig plaatsvinden: het publiekelijk verspreiden of op andere wijze voor het publiek beschikbaar maken, via een computersysteem, van materiaal waarin handelingen van volkerenmoord of misdrijven tegen de menselijkheid, zoals vastgesteld in het internationale recht en als zodanig erkend door de definitieve en bindende besluiten van het Internationaal Militair Tribunaal, ingesteld bij de Overeenkomst van Londen van 8 augustus 1945, of van andere door relevante internationale instrumenten ingestelde rechtscolleges, op grove wijze worden gebagatelliseerd, goedgekeurd of gerechtvaardigd.

Voorts kan worden gewezen op Titel I, A, onderdelen (b) en (c) van het Gemeenschappelijk Optreden van 15 juli 1996 ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Daarin worden strafbaar gesteld het met racistische of xenofobe doelstellingen, publiekelijk vergoelijken van misdaden tegen de mensheid en schendingen van het humanitaire recht en het publiekelijk ontkennen van de in artikel 6 van het Statuut van het Internationaal Militair Tribunaal bij de Overeenkomst van Londen van 8 april 1945 omschreven delicten.

Ten slotte wordt verwezen naar artikel 4 van het ontwerp Verdrag van de Raad van Europa inzake de preventie van terrorisme. Daarin wordt strafbare openbare uitlokking tot een daad van terrorisme als volgt omschreven: "the distribution, or otherwise making available, of a message to the public, with the intent to incite the commission of an act of terrorism, including where the message, although not directly advocating such acts, would be reasonably interpreted to have that effect, inter alia, by presenting an act of terrorism as necessary and justified."

Voornoemd Aanvullend Protocol voorziet ook in de mogelijkheid van nadere clausulering.

Ingevolge artikel 6, tweede lid, kan een partij (a) vereisen dat de ontkenning of grove bagatellisering wordt begaan met het oogmerk aan te zetten tot haat, discriminatie of geweld tegen een individu of groep van individuen, op grond van ras, kleur, afkomst, of nationale of etnische herkomst, alsmede godsdienst, voor zover die ontkenning of bagatellisering wordt gebruikt als aanleiding voor een van deze elementen en (b) zich het recht voorbehouden het eerste lid gedeeltelijk of in het geheel niet toe te passen.

De in het Aanvullend Protocol strafbaar gestelde vormen van racisme en vreemdelingenhaat vallen onder het bereik van onze huidige strafwetgeving inzake discriminatie en aanzetten tot haat of geweld wegens ras, godsdienst of levensovertuiging of hetero- of homoseksuele gerichtheid.

Voorgestelde strafbaarstelling

De afzonderlijke en specifieke strafbaarstelling van verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven heeft, ook naast hetgeen in onze strafwetgeving reeds strafbaar is gesteld, belangrijke toegevoegde waarde.

Ook de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven die de openbare orde ernstig verstoort of kan verstoren, is strafwaardig, los van de vraag of personen wegens hun ras of godsdienst etc. worden beledigd of gediscrimineerd en los van de vraag of zij opruien tot het plegen van strafbare feiten of tot gewelddadig optreden jegens het openbare gezag. Deze uitlatingen hebben het vermogen groepen tegen elkaar op te zetten, onlustgevoelens in de samenleving (verder) aan te wakkeren en een gevaarlijke neerwaartse spiraal van vergroving in het publieke debat te weeg te brengen. Het is van belang dat de wetgever een expliciet signaal afgeeft dat deze uitlatingen onder bepaalde omstandigheden strafbaar zijn.

Bij de vormgeving van het wetsvoorstel is bezien of dit uitsluitend in de sleutel van het terrorisme zou moeten staan dan wel uitgebreid zou moeten worden tot andere zeer ernstige misdrijven. Er is gekozen voor een breder bereik. Niet goed is immers in te zien waarom verheerlijking etc. van terrorisme wél en verheerlijking van internationale misdrijven en van in de Tweede Wereldoorlog begane misdaden niet uitdrukkelijk strafbaar zouden moeten worden gesteld. De uitdrukkelijke strafbaarstelling van de vergoelijking van laatstgenoemde categorieën van misdrijven in internationaal verband pleit voor deze verbreding.

De voorgestelde wetgeving heeft reflexwerking naar de horizontale rechtsverhouding tussen de burgers onderling. Deze normstelling werkt door in privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen.

2. Ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen

Ingevolge artikel 28, eerste lid, aanhef en onderdeel 5°, Sr kan de schuldige als bijkomende straf in bij de wet bepaalde gevallen bij rechterlijke uitspraak worden ontzet van bepaalde beroepen. Het begrip beroep wordt door de wetgever niet nader omljnd. Het begrip wordt in de rechtspraak ruim uitgelegd. Het begrip veronderstelt bezoldiging. In de literatuur is aangegeven dat kerkelijke ambten (dominee, pastoor e.d.) het karakter van beroep kunnen dragen. Hetzelfde kan naar alle waarschijnlijkheid gesteld worden met betrekking tot imams.

In titel V van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht (misdrijven tegen de openbare orde) is ten aanzien van een aantal misdrijven tegen de openbare orde voorzien in de mogelijkheid tot ontzetting van het recht tot het uitoefenen van een beroep. Het gaat hier om het verspreiden van een opruiend geschrift (artikel 132 Sr), het verspreiden van een geschrift of afbeelding waarin een aanbod tot medeplichtigheid is vervat (artikel 134), het verspreiden van discriminerende of haatzaaiende uitlatingen (artikel 137e Sr) en de verspreiding van een godslasterlijk geschrift (artikel 147a).

Ingevolge de artikelen 132, derde lid, 134, derde lid, en 137e, derde lid, kan de schuldige die een van de in die artikelen omschreven misdrijven in zijn beroep heeft begaan, van de uitoefening van dat beroep worden ontzet, indien tijdens het plegen van dat misdrijf nog geen vijf jaar zijn verlopen sedert een vroegere veroordeling van de schuldige wegens een van deze misdrijven onherroepelijk is geworden. In artikel 147a Sr is die termijn twee jaar.

De wet voorziet niet in de mogelijkheid tot ontzetting van de uitoefening van beroep ter zake van onder meer belediging van een groep mensen (artikel 137c Sr), aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137d Sr) of discriminatie bij ambts- of beroepsuitoefening (artikel 137g Sr).

Het is van groot belang dat personen die een gezaghebbend beroep hebben en in de uitoefening daarvan invloed hebben op mensen, ingeschepst krijgen dat zij op een rechtmatige wijze met hun verantwoordelijkheid moeten omgaan, en zich moeten onthouden van strafwaardige uitlatingen. Dat geldt in het bijzonder voor geestelijke leidsmannen, zoals dominees, pastoors en imams. Het voorgestelde artikel 137i Sr voorziet daarom in uitbreiding van de mogelijkheid een schuldige te ontzetten van de uitoefening van het beroep, tot misdrijven, strafbaar gesteld in de artikelen 131, 133, 137c, 137d, en 137f tot en met 137h Sr. De ontzetting uit het beroep is een zware sanctie. Het is evenwel niet in te zien waarom een persoon die zijn beroep misbruikt door in de uitoefening van dat beroep op te ruïen of aan te zetten tot haat of geweld, niet uit dat beroep zou kunnen worden ontzet. Voorts wordt voorgesteld om de mogelijkheid tot ontzetting niet langer te beperken tot gevallen van recidive. Onder omstandigheden moet ook een zogenoemde first offender in aanmerking kunnen komen voor deze bijkomende straf.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om na te gaan of ten aanzien van bepaalde terroristische misdrijven de mogelijkheid tot ontzetting uit het beroep in de rede ligt. Daaruit vloeit het voorstel voort om deze bijkomende straf ook mogelijk te maken bij overtreding van het in artikel 205 Sr neergelegde verbod van rekrutering ten behoeve van de jihad.

ARTIKELSGEWIJS

Na de verantwoording in het algemeen gedeelte kan de artikelsgewijze toelichting kort blijven.

Artikel 1, onderdelen A tot en met C

In artikel 137i Sr wordt voorzien in uitbreiding van het aantal gevallen waarin de bijkomende straf van ontzetting van de uitoefening van een beroep waarin een misdrijf tegen de openbare orde is gepleegd, kan worden opgelegd.

In artikel 137i zijn tevens opgenomen de misdrijven waarbij nu reeds de bijkomende straf kan worden opgelegd ingeval van recidive. Het derde lid van de artikelen 132, 134, 137e en 147a Sr dient als gevolg daarvan te vervallen.

In het tweede lid van artikel 205 Sr wordt voorgesteld om te voorzien in de mogelijkheid dat ook de schuldige aan werving voor de vreemde krijgsmacht of de gewapende strijd in het kader van zijn beroepsuitoefening, daarvan wordt ontzet.

Artikel 1, onderdeel B

In het voorgestelde artikel 137h, eerste lid, Sr is strafbaar gesteld de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning, in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, van een misdrijf, omschreven in de Wet internationale misdrijven, een misdrijf, omschreven in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945, of een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, welke, naar de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden, de openbare orde ernstig verstoort of kan verstoren.

Op een paar punten wordt in de artikelsgewijze toelichting nader ingegaan.

- Het gaat om drie categorieën van misdrijven.

In de eerste plaats zijn dat de misdrijven, omschreven in de artikelen 3 tot en met 9 van de Wet internationale misdrijven. Dat zijn onder meer genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, omschreven in het Statuut van het Internationaal Strafhof, de Conventies van Genève en andere instrumenten van internationaal humanitair recht.

In de tweede plaats gaat het om misdrijven, omschreven in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal bij de Overeenkomst van Londen van 8 april 1945. Dat zijn misdrijven tegen de vrede, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, begaan door de grote oorlogsmisdadigers, behorende tot de zogenoemde as mogendheden.

In de derde plaats gaat het om de meest ernstige terroristische misdrijven, bedoeld in artikel 83 Sr. Dat zijn terroristische misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Deze beperking berust op de overweging dat de voorgestelde strafwetgeving is gericht op beteugeling van onrust opwekkende uitlatingen ten aanzien van de zwaarste misdrijven. Daarmee wordt tevens een evenwicht bereikt met de internationale misdrijven, en de oorlogsmisdrijven en de misdrijven tegen de vrede, begaan in de Tweede Oorlog.

- Strafbaar worden gesteld de navolgende gedragingen in een glijdende schaal: verheerlijken, vergoelijken, bagatelliseren en ontkennen. Uit verheerlijken en goedpraten blijkt een (hoge) waardering voor het misdrijf. Bagatelliseren beoogt de ernst van het misdrijf te ontkennen of te relativiseren. Ontkenning duidt op negatie van het pleegde feit. Al deze uitingen hebben het vermogen te kwetsen, aan te zetten tot haat, discriminatie of geweld of de openbare orde ernstig te verstoren.

- Bij ontkenning gaat het om misdrijven die zijn begaan. Bij verheerlijking, vergoelijking of bagatellisering zal het meestal gaan om reeds gepleegde misdrijven, maar dat hoeft niet. De verheerlijking van een toekomstig terroristisch misdrijf is zeer wel denkbaar en kan evenzeer een ernstig gevolg hebben. Daarom wordt voorgesteld de misdrijven als zodanig te noemen, waardoor het toepassingsbereik van deze bepaling niet wordt beperkt tot reeds begane misdaden.

- Voor zover het gaat om reeds gepleegde misdrijven doet de vraag zich of de reikwijdte van de bepaling beperkt moet blijven tot misdrijven die zijn vastgesteld door een (onherroepelijke) uitspraak van een (internationale) rechter. Die vraag is met name relevant, wanneer het gaat om een ontkenning. Alsdan staat in de strafzaak de vraag centraal of het ontkende feit al dan niet is gepleegd. Het Aanvullend Protocol bij het Cybercrime Verdrag gaat uit van een achterliggende uitspraak van een internationale rechter. Een dergelijke beperking is nodig noch wenselijk. Niet nodig omdat de rechter die geroepen wordt te oordelen over de strafwaardigheid van een ontkenning van een in het verleden gepleegd misdrijf, in staat moet worden geacht vast te stellen of het feit al dan niet is begaan. Niet wenselijk omdat de strafbepaling aanmerkelijk aan kracht zou inboeten, als voor de toepassing ervan gewacht moet worden op een (onherroepelijke) uitspraak over het achterliggende feit. De aanval op de WTC-torens op 11 september 2001 is een historisch onweerlegbaar feit. De overlevende mededaders ervan zijn evenwel nog niet onherroepelijk veroordeeld.

- Het gaat niet om strafbaarstelling van de verheerlijking etc. van ernstige misdrijven zonder meer. Aan de strafbaarstelling is de nadere voorwaarde verbonden dat de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat zijn uitlating de openbare orde ernstig verstoort of kan verstoren. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de strafwaardigheid van deze uitlatingen is gelegen in de onrust die zij in de samenleving kunnen teweegbrengen of aanwakkeren. De uitlating moet naar haar inhoud het vermogen hebben de openbare orde ernstig te verstoren. Voor de vervulling van de delictsomschrijving is dus niet nodig dat de openbare orde daadwerkelijk ernstig is verstoord. De woorden "weet of redelijkerwijs moet vermoeden" zijn ontleend aan artikel 137e, eerste lid, Sr.

Het tweede lid is in lijn met de wijzigingen die onlangs door de wetgeving inzake verhoging van de strafmaat bij structurele vormen van discriminatie zijn aangebracht.

Artikel II

De voorgestelde wijziging van artikel 67, eerste lid, onderdeel b, Sv verzekert dat voorlopige hechtenis is toegelaten bij verdenking van een misdrijf, omschreven in artikel 137h, tweede lid. Het voorstel komt overeen met de wijzigingen die onlangs door de wetgeving inzake verhoging van de strafmaat bij structurele vormen van discriminatie in deze bepaling zijn aangebracht.

Artikel III

Het heeft de voorkeur om de onderhavige wetgeving bij koninklijk besluit in werking te doen treden.

De Minister van Justitie,