

Commentaar van de koepelorganisaties SMBZ, SPIOR, SMUO, FIO, IGMG Noord Nederland, IGMG Zuid-Nederland, SIORH, MGA en SML (tezamen de K9) op het Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties

1. Inleiding

De K9 wijst terrorisme af, omdat het zowel indruist tegen de islam als tegen de rechtstaat. Ten aanzien van terrorisme zijn het islamitische recht, het Handvest van de VN en de Geneefse Conventies eensluidend: het toepassen van geweld jegens burgers om hen angst aan te jagen is nooit toegestaan. Op het eerste gezicht verdient een verbod op verheerlijking van terrorisme daarom steun. Maar voordat daarover een conclusie wordt geformuleerd dient dit voorstel in een breder kader te worden geplaatst, zoals de minister dat ook doet in het inleidend deel van de Memorie van Toelichting (hierna: MvT). Wat de K9 betreft is uitgangspunt dat het voorkomen van terrorisme de beste manier is om verheerlijking ervan tegen te gaan.

2. Terrorisme gepleegd door niet-statelijke actoren

Het debat over terrorisme in Nederland lijdt aan een zekere blikvernaauwing. Zo is het doorgaans beperkt tot het geweld dat wordt gepleegd door niet-statelijke actoren, dus non-gouvernementele terroristische organisaties. Daarnaast bestaat het repertoire ter bestrijding van deze vorm van terrorisme uitsluitend uit repressieve maatregelen. In Nederland is gaandeweg het door de Duitse hoogleraar Günther Jakobs beschreven ‘vijandstrafrecht’ ingevoerd.¹ Verdachten van terroristische misdrijven worden niet gezien als personen die een verkeerde afslag hebben genomen en die na het ondergaan van hun gerechte straf via resocialisatie weer op het goede pad moeten worden gebracht. Plegers van terroristische misdrijven worden beschouwd als onverbeterlijke personificaties van het kwaad. Ze moeten niet opnieuw worden klaargestoomd voor deelname aan de samenleving, maar worden uitgeschakeld. Het debat over het heroverwegen van toekennen van een Verklaring omtrent het Gedrag aan uitreizigers naar het Kalifaat die hun straf hebben ondergaan is daarvoor symptomatisch.

Het vijandstrafrecht wordt ook gekenmerkt door het zelfstanding strafbaar stellen van handelingen die steeds vroeger in de voorbereidingsketen liggen, en door het aanmerken van een groep als ‘verdachte gemeenschap’,² te weten de moslimgemeenschap. Het vijandstrafrecht is in strijd met de fundamentele beginselen van de rechtsstaat. Daarnaast zijn er grote twijfels over de effectiviteit van deze aanpak. Daarom is de K9 een tegenstander

¹ Günther Jakobs, *Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht, Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht*, 3/2004, 88 – 95.

² Paddy Hillyard, *Suspect Community, People’s Experience, of the Prevention of Terrorism Acts in Britain*, Londen, 1993.

van het zonder meer, gedachteloos uitbreiden van dit vijandstrafrechtelijk pallet met een verbod op verheerlijking van terrorisme.

De K9 meent dat er kansrijke niet-repressieve alternatieven voorhanden zijn om terrorisme van niet-statelijk actoren preventief aan te pakken. Het gaat daarbij om een zogenaamde gemeenschapsgeleide aanpak waarbij de moslimgemeenschap zelf het voortouw neemt om terrorisme te voorkomen met behulp van de islam. Enkele jaren geleden is daartoe in het kader van *community based participatory research* met de moslimgemeenschap een gedetailleerd voorstel uitgewerkt.³ Experts hebben aangegeven dat het hier om een kansrijk model gaat en de NCTV heeft aangeboden een veiligheidsregio te zullen zoeken waar deze aanpak in de vorm van een pilot kan worden getoetst. De K9 maakt van de gelegenheid gebruik om er op aan te dringen om op korte termijn een begin te maken met zo'n pilot. Op die manier geeft de minister ook uitvoering aan zijn plicht om eerst minder ingrijpende maatregelen te nemen alvorens zwaardere middelen in te zetten, die voortvloeit uit het evenredigheidsbeginsel en het Beleidskompas. Alleen in samenhang met het opstarten van een dergelijke pilot kunnen de voorgestelde delictsomschrijvingen, althans voor zover betrekking hebbend op terrorisme gepleegd door niet-statelijke actoren, door de beugel. Zolang deze minder ingrijpende opties niet worden verkend, is het verder aanscherpen van het strafrechtelijk kader door een verbod op verheerlijking niet toegestaan.

3. Voorkoming van statelijk terrorisme in Nederland

Zoals in sectie 2 al is geconstateerd, is het Nederlandse debat over terrorisme doorgaans beperkt tot intimiderend geweld gepleegd door niet-statelijke actoren. Maar het is evident dat ook staten zich aan terrorisme schuldig kunnen maken.⁴ Die mogelijkheid is niet beperkt tot dictaturen en autocratische regimes. Ook liberale democratieën kunnen zich aan staatsterrorisme bezondigen,⁵ zoals de betrokkenheid van de VS bij het omverwerpen van democratische gekozen regeringen in Indonesië en Chili aantoonde.⁶ Het risico van staatsterrorisme is ook in liberale democratieën inherent aanwezig, omdat de staat over het geweldsmonopolie beschikt. De rechtsstaat moet er als waarborg voor zorgen dat de uitoefening van dat geweldsmonopolie niet ontaardt in staatsterrorisme.⁷

Om verheerlijking van staatsterrorisme te voorkomen is het belangrijk dat deze vorm van terrorisme in Nederland zich niet zal voordoen. Dat vraagt om een stevige verankering van de

³ Tom Zwart, *Waarom de Islam en de Moslimgemeenschap Onmisbare Bondgenoten Zijn bij de Bestrijding van Terrorismen*, 12(1) (2021) *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 23 – 44.

⁴ Ruth Blakeley, *State Terrorism in the Social Sciences, Theories, Methods and Concepts*, in: Richard Jackson, Eamon Murphy, en Scott Poynting (red.), *Contemporary State Terrorism, Theory and Practice*, Abingdon, 2010, 12 – 27.

⁵ Alexander George (red.) *Western State Terrorism*, Cambridge, 1991.

⁶ Vincent Bevins, *The Jakarta Method, Washington's Anticommunist Crusade & The Mass Murder Program that Shaped our World*, New York, 2020.

⁷ Tim Wilson, *State Terrorism: An Historical Overview*, in: Gillian Duncan, Orla Lynch, Gilbert Ramsay, en Alison Watson (red.), *State Terrorism and Human Rights: International Responses since the End of the Cold War*, Londen, 2013, 14 – 31.

rechtsstaat. En met die rechtsstaat is het Nederland niet zo goed gesteld, zoals de Staatscommissie Rechtsstaat heeft geconstateerd.⁸

Zo worden activiteiten van islamitische organisatie al jaren met buitenwettelijke middelen ‘verstoord’. De rechter verklaarde het openbaar maken door de NCTV van een rapport van de AIVD waarin werd gesteld dat het Cornelius Haga Lyceum bloot stond aan terroristische invloeden onlangs onrechtmatig.⁹ Het doel van die openbaarmaking was ouders te ontmoedigen om hun kinderen bij de school in te schrijven. Volgens de rechter behoort dit actiemiddel niet tot de wettige instrumenten van de overheid. De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten kwam al enkele jaren daarvoor tot een vergelijkbare conclusie. Maar de minister van Justitie, die politiek verantwoordelijk is voor het openbaar maken door de NCTV van het AIVD rapport waarin deze bewering werd gedaan, doet er echter nog steeds het zwijgen toe.

Daarnaast blijkt dat burgemeesters van een aantal gemeenten en het ministerie van SZW heimelijk moslimburgers hebben bespied zonder daartoe wettelijk bevoegd te zijn. In opdracht van de burgemeesters gebeurde dat zelfs in moskeeën. De rechter heeft dat bespieden in opdracht van de burgemeester onlangs onrechtmatig geoordeeld.¹⁰ Maar de minister van Justitie, die politiek verantwoordelijk is voor het feit dat de NCTV het bureau dat verantwoordelijk is voor dat onrechtmatig bespieden heeft aanbevolen en dergelijke onderzoeken heeft gefinancierd, zwijgt in alle talen over de rol van het departement en de lessen die daaruit moet worden getrokken. De K9 persisteert bij de oproep die zij onlangs heeft gedaan om volledige openheid van zaken te geven over het bespieden van moslims door de overheid.

Inmiddels is aan ‘verstoren’ en bespieden een nieuwe praktijk toegevoegd, namelijk die van ‘verdeel en heers’.¹¹ In plaats van de vrede te bewaren en de orde te handhaven verscherpt de overheid de tegenstellingen die zich tussen minderheidsgroepen voordoen. Zo stelde staatssecretaris Nobel naar aanleiding van de geweldpleging tegen supporters van Maccabi Tel Aviv dat deze het gevolg zouden zijn van het niet geïntegreerd zijn van islamitische jongeren. Dit statement was niet alleen groepsbeledigend, maar zette ook gemeenschappen tegen elkaar op in een licht ontvlambare situatie die gemakkelijk tot een geweldspiraal hadden kunnen leiden. Het was de taak van de staatssecretaris als dienaar van de Kroon om olie op de golven te gooien in plaats van op het vuur.

Hoewel deze ernstige gedragingen op zich nog geen staatsterrorisme opleveren, wordt de waarborgfunctie van de rechtsstaat tegen staatsterrorisme er wel door verzwakt. De K9 dringt er dan ook bij de minister op aan om deze en vergelijkbare praktijken uit te bannen en

⁸ *De Gebroken Beloftes van de Rechtsstaat, Tien Verbetervoorstellen met Oog voor de Burger*, Den Haag, 2024.

⁹ Rechtbank Den Haag, 4 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13925.

¹⁰ Rechtbank Midden-Nederland, 30 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4036.

¹¹ Ash Sarkar, *Minority Rule, Adventures in the Culture War*, Londen, 2025.

Nederlandse moslimburgers te behandelen zoals de wet voorschrijft. Dit zal de rechtsstaat bestendigen en de opkomst van staatsterrorisme in Nederland helpen voorkomen.

4. Statelijk terrorisme: de situatie buiten Nederland

Buitenlandse mogendheden maken zich regelmatig schuldig aan staatsterrorisme, zoals de hierboven genoemde interventies van de VS in Indonesië en Chili duidelijk maken. Om te voorkomen dat personen dit type staatsterrorisme gaan verheerlijken, is het belangrijk dat de Nederlandse regering alle beschikbare middelen, van stille diplomatie tot uitdrukkelijke veroordeling, gebruikt om het te voorkomen en in de kiem te smoren.

Opmerkelijk is dat Nederland het in dit opzicht regelmatig laat afweten als het gaat om landen waarmee het vriendschappelijke relaties onderhoudt. Zo werd het ernstige geweld dat de regering Ruto gebruikt jegens protesterende jongeren in Kenia niet aan de kaak gesteld maar beloond met een staatsbezoek. Het kabinet zich lange tijd passief opgesteld jegens Israël hoewel dat land zich in toenemende mate schuldig maakt aan oorlogsmisdrijven op de Westoever en in Gaza, in het laatste geval zelfs aan genocide. Van Nederland had, ook als vestigingsland van de internationale gerechtelijke instellingen, mogen worden verwacht dat het het voortouw zou hebben genomen bij het opleggen van sancties, inreisverboden en boycots. Dat Nederland formeel heeft afgezien van het leveren van onderdelen voor F35 jachtvliegtuigen, die door de Israëlische luchtmacht worden gebruikt om bombardementen uit te voeren in Gaza, is alleen gebeurd omdat dit door de rechter verboden werd. Dit is laakbaar.

Om verheerlijking van staatsterrorisme door bevriende mogendheden te voorkomen mag van Nederland dan ook een veel actievere opstelling worden verwacht.

5. Beoordeling van de delictsomschrijvingen

Het wetsvoorstel beoogt het verheerlijken van de meest ernstige reeds gepleegde terroristische misdrijven,¹² en het betuigen van steun aan verboden terroristische organisaties te verbieden. Bij verheerlijken gaat het om het roemen of loven of ten onrechte als iets positiefs voorstellen van een terroristisch oogmerk.¹³ Voor de beschrijving van een terroristisch misdrijf wordt aangesloten bij art. 83 Sr. Het gaat om misdrijven gepleegd met een terroristisch oogmerk, zoals gedefinieerd in art. 83a Sr. Ook de verheerlijking van in het buitenland gepleegde terroristische misdrijven valt onder de delictsomschrijvingen.¹⁴

De delictsomschrijvingen maken terecht geen onderscheid tussen het verheerlijken van terrorisme gepleegd door niet-statelijke actoren en staatsterrorisme. De aard van de handeling is doorslaggevend en niet de hoedanigheid van de actor. Dat geldt ook voor het voorgestelde art. 132c dat ziet op het in het openbaar steun betuigen aan een organisatie die

¹² MvT 5,17.

¹³ MvT 16, 20.

¹⁴ MvT 17 – 18.

van rechtswege is verboden. Het gaat daarbij om organisaties die op de EU-terrorismelijsten zijn geplaatst, en organisaties waartegen op grond van art. 2, lid 2 Sanctiewet 1977 een aanwijzingsbesluit is vastgesteld.¹⁵ Hoewel vrijwel alle organisaties die zijn opgenomen op de EU-terrorismelijsten een niet-statelijk karakter hebben, bevindt zich daarop ook het Directoraat voor Interne Veiligheid van het Iraanse Ministerie voor Inlichtingen en Veiligheid. Daarmee valt staatsterrorisme dan ook nadrukkelijk onder het bereik van deze delictsomschrijving. Het zou de minister overigens hebben gesierd als hij in de MvT wat uitbreider bij staatsterrorisme zou hebben stilgestaan.

Ondertussen heeft het feit dat ook de verheerlijking van staatsterrorisme een strafbaar feit oplevert gevolgen voor de wijze waarop discussie over internationale conflictsituaties in het publieke domein worden gevoerd. Zo moeten de acties van Israël in Gaza worden aangemerkt als staatsterrorisme.¹⁶ In het publieke debat wordt regelmatig de stelling verkondigt dat de acties van Israël in Gaza door de beugel kunnen omdat Israël een recht op zelfverdediging heeft. Dat recht op zelfverdediging, dat in het internationale recht wordt aangeduid als *ius ad bellum*, heeft Israël inderdaad als gevolg van de inval van Hamas op 7 oktober 2023. Maar daarnaast heeft Israël ook de plicht om zich bij zijn militaire acties te gedragen overeenkomstig het internationale humanitaire recht en af te zien van het plegen van internationale misdrijven, het zogenaamde *ius in bello*. Het *ius ad bellum* vrijwaart een staat dus niet van het naleven van het *ius in bello*. Wie zich beperkt tot de stelling dat Israël het recht heeft om zichzelf te verdedigen, maar niet vermeldt dat het zich ook aan zijn humanitaire verplichtingen moet houden en daarin momenteel tekortschiet, probeert een daad met een terroristisch oogmerk als iets positiefs neer te zetten en maakt zich daarmee schuldig aan verheerlijking van een terroristisch misdrijf.

In art. 132c wordt verwezen naar lijsten waarop van rechtswege verboden terroristische organisaties zijn vermeldt. In dat verband is het van groot belang dat deze lijsten nauwkeurig en bij de tijd zijn. Nog steeds worden onschuldige Nederlanders blootgesteld aan reisbeperkingen omdat zij ten onrechte vermeld zijn op een terrorismelijst. Kennelijk kunnen zij daarvan niet worden verwijderd, omdat sommige staten vasthouden aan eenmaal geregistreerde personen. Aangenomen dat verwijdering om deze reden geen haalbare kaart is, zal Nederland toch zelf maatregelen moeten nemen om deze onrechtmatige reisbeperkingen te beëindigen. Nederland heeft immers de plicht om de bewegingsvrijheid van zijn onderdanen te verzekeren. De mogelijkheid van het toekennen aan deze personen van op een andere naam gestelde reisdocumenten, zoals eerder door ons voorgesteld, dient dan ook serieus te worden onderzocht.

¹⁵ MvT 19.

¹⁶ Richard Jackson en Mandy Turner, Why we need to talk about 'state terrorism' in Gaza, [Why we need to talk about 'state terrorism' by Israel in Gaza](#)

