



ASSER
INSTITUTE

Centre for International & European Law



**Een vergelijkend onderzoek naar
de aanpak van extremistische sprekers in
verschillende Europese lidstaten**



Auteurs:

Dr. Ulad Belavusau (T.M.C. Asser Instituut)

Dr. Berenice Boutin (T.M.C. Asser Instituut / ICCT)

Dr. Romyana Grozdanova (T.M.C. Asser Instituut / ICCT)

Dr. Marloes van Noorloos (Tilburg Universiteit)

Dr. Christophe Paulussen (T.M.C. Asser Instituut / ICCT)

Sectie over Regionale Verplichtingen

Casestudy Frankrijk

Casestudy Verenigd Koninkrijk

Casestudies België, Denemarken en Duitsland

Sectie over Internationale Verplichtingen

Onafhankelijke Kwaliteitscontrole:

Emeritus Hoogleraar Clive Walker (Leeds Universiteit), Queen's Counsel (Hon), Senior Special Advisor to the UK Independent Reviewer of Terrorism Legislation

Editors:

Dr. Romyana Grozdanova (T.M.C. Asser Instituut / ICCT)

Maria Sperling (T.M.C. Asser Instituut)

Januari 2019

ICCT

T: +31 (0) 70 763 0050

E: info@icct.nl

www.icct.nl

T.M.C. Asser Instituut

Bezoekersadres:

R.J. Schimmelpennincklaan 20-22
2517JN Den Haag

Postadres:

P.O. box 30461
2500GL Den Haag

T: +31 (0)70 3420300

E: info@asser.nl

www.asser.nl



Inhoudsopgave

Inleiding	4
Deel 1 - verplichtingen	6
Deel 2 – Regionale verplichtingen	8
1. Raad van Europa - Algemeen stelsel	8
2. Jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.....	10
Deel 3 – Casestudy’s per land	12
A. België.....	12
1. Strafrechtelijke bepalingen	12
2. Immigratierechtelijke bepalingen	14
3. Bestuursrechtelijke bepalingen inzake demonstraties en bijeenkomsten	15
4. Het verbieden van organisaties of politieke partijen.....	16
5. Extremistische uitingen op het internet en social media.....	16
B. Denemarken	17
1. Strafrechtelijke bepalingen	17
2. Immigratierechtelijke bepalingen	19
3. Extremistische uitingen op het internet en social media.....	20
C. Frankrijk.....	21
1. Strafrechtelijke bepalingen	21
2. Bestuurlijke maatregelen	25
3. Extremistische uitingen op het internet en social media.....	26
D. Duitsland	27
1. Strafrechtelijke bepalingen	27
2. Immigratierechtelijke bepalingen	29
3. Demonstraties en/of openbare bijeenkomsten.....	31
4. Extremistische uitingen op het internet en social media.....	32
E. Verenigd Koninkrijk	32
1. Contra-terrorismewetgeving gericht op personen die extremistische uitspraken doen.....	33
2. Relevante jurisprudentie	37
3. Strafoplegging en bijzonder gevangenisregime voor personen die extremistische uitspraken doen...	39
4. Het PREVENT-programma.....	41
Slotopmerkingen en conclusies	43
Samenvatting van maatregelen voor de aanpak van extremistische sprekers.....	46
Bijlage	



Inleiding

Het recht op vrijheid van meningsuiting is een van de onmisbare pijlers van een democratische samenleving.¹ Het is een recht dat niet alleen van toepassing is op informatie of ideeën die men graag hoort of waar men onverschillig tegenover staat, maar ook op informatie en ideeën die voor de staat of een deel van de bevolking aanstootgevend, choquerend of verontrustend zijn.² Vrijheid van meningsuiting is een van de hoekstenen van elke pluralistische en progressieve democratische staat.³ Het is echter ook een gekwalificeerd recht dat onderworpen is aan beperkingen op internationaal, regionaal en nationaal niveau. Volgens het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) brengt de uitoefening van dit recht bijzondere verplichtingen en verantwoordelijkheden met zich mee. Zo kan een staat bijvoorbeeld op grond van nationale veiligheidsoverwegingen beperkingen opleggen aan de uitoefening van dit recht. Op regionaal niveau voorziet ook het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in voorwaarden, beperkingen of sancties die onder meer noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de territoriale integriteit en het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten.

In de afgelopen jaren hebben staten, gedreven door de verscheidenheid aan terroristische bedreigingen, hun nationale strafrecht, terrorismebestrijding en nationale veiligheidsinstrumentarium (sterk) uitgebreid. Het verbeteren van de capaciteit en het vermogen van de betrokken instanties om terrorisme-gerelateerde activiteiten zo vroeg mogelijk op te sporen, is een gemeenschappelijke basisgedachte achter deze wetgevende en strategische uitbreidingen. Het spectrum van wat nu als een terrorisme-gerelateerde activiteit wordt beschouwd, is ook uitgebreid, zoals zal blijken uit de landenbesprekingen in dit rapport. Als onderdeel van hun strategieën om (gewelddadig) extremisme en radicalisering tegen te gaan en te voorkomen als een essentiële eerste stap in de strijd tegen het terrorisme, hebben staten zich steeds meer gericht op gevallen van het **aanzetten tot** en het **aanmoedigen, uitnodigen, ondersteunen** en **verheerlijken van terrorisme**. Zoals opgemerkt in de strategie tegen terrorisme en extremisme van het Verenigd Koninkrijk, bestaat er geen duidelijk onderscheid tussen terroristische en extremistische ideologieën.⁴ De kwaadwillige narratieven van extremisten zijn gebruikt om gedragingen te rechtvaardigen die de waarden van democratische samenlevingen ondermijnen en tegenspreken.⁵ Om extremisme in al zijn verschijningsvormen aan te pakken hebben staten zoals België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk een breed scala aan nieuwe strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties aangenomen, evenals specifieke wetgeving, zoals separate gevangenisregimes voor veroordeelde extremistische sprekers (zoals in het Verenigd Koninkrijk). In

¹ *Handyside v. the United Kingdom*, Application no. 5493/72, Uitspraak d.d. 7 december 1976, punt 49.

² *Ibid.* Uit latere jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is gebleken dat rekening kan worden gehouden met de gekozen schokkende woorden in verband met het opleggen van beperkingen binnen de grenzen van de beoordelingsmarge: *Otto Preminger Institut v. Austria*, App. no.13470/87, A295-A 1994; *Wingrove v. United Kingdom*, App. no.17419/90, 1996-V; *E.S. v. Austria*, App. no.38450/12, 25 oktober 2018.

³ UNESCO, 'Freedom of expression: A Fundamental Human Right underpinning all Civil Liberties'.

⁴ CONTEST – The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism, June 2018.

⁵ *Ibid.*



dit rapport ligt de focus op de genoemde vijf landen, omdat die een zeer veelomvattend scala aan strafrechtelijke, administratiefrechtelijke en andersoortige contraterrore- en contra-extremismestrategieën representeren zoals die momenteel in de EU worden aangenomen om de potentiële dreiging door extremistische en radicale sprekers tegen te gaan. Bovendien is de relevante wetgeving in deze vijf landen recent verregaand gewijzigd, waardoor een representatief beeld ontstaat van mogelijke maatregelen tegen extremistische sprekers. Bovendien hebben zowel Frankrijk als het Verenigd Koninkrijk een lange geschiedenis van maatregelen op het gebied van verheerlijking en apologie van terrorisme en het tegengaan van nationale terrorismedreigingen door middel van diverse wetgevende en andere middelen. De jarenlange ervaring van deze landen met contra-terrorisme is daarom onmisbaar om te begrijpen hoe (niet-) strafrechtelijke, (niet-)administratieve en contra-terrorisme/contra-extremisme maatregelen uitgebreid worden en zodoende effectief blijven in de strijd tegen een bedreiging die voortdurend evolueert.

Sommige van de wettelijke bepalingen die zijn aangenomen hebben onvermijdelijk geleid tot potentieel aanzienlijke beperkingen van het recht op vrijheid van meningsuiting. Tegen een aantal individuen zijn zware bestuursrechtelijke maatregelen toegepast in verband met hun uitspraken - soms na een strafrechtelijke veroordeling, maar soms ook bij gebrek aan strafrechtelijke maatregelen. De proportionaliteitskwestie doet zich dan ook onvermijdelijk voor: in hoeverre kan een staat het recht op vrijheid van meningsuiting op legitieme en te rechtvaardigen wijze beperken in het belang van de nationale veiligheid? Met andere woorden: in hoeverre mag een staat, met inachtneming van zijn bredere sociale verplichting om de veiligheid te waarborgen en te behouden, het recht op vrijheid van meningsuiting aan restricties onderwerpen? Bij de behandeling van deze vragen zullen in dit vergelijkend onderzoeksrapport eerst de toepasselijke internationale en regionale verplichtingen en de relevante jurisprudentie nader worden toegelicht in respectievelijk delen 1 en 2. Deel 3 zal zich richten op de landen België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, met bijzondere nadruk op nationale wettelijke bepalingen, jurisprudentie en nationale strategieën die specifiek zijn gekozen om te kunnen inspelen op de risico's die worden veroorzaakt door extremistische sprekers. Extremistische sprekers die terrorisme - of ander strafbaar gedrag dat tegen de wetten van het VK in gaat - aanmoedigen of daartoe aanzetten, kunnen dus worden veroordeeld onder terrorismewetgeving. Het rapport bevat vervolgens slotopmerkingen en conclusies, gebaseerd op de impact van deze nationale praktijken en juridische responsen op het recht op vrijheid van meningsuiting.



Deel 1 - verplichtingen

Op internationaal niveau is artikel 19 van het IVBPR de kernbepaling waarin wordt beschreven welke bescherming wordt geboden bij het hebben van meningen en het zoeken, ontvangen en doorgeven van informatie en ideeën. Zoals gebruikelijk heeft het VN-Mensenrechtencomité (*UN Human Rights Committee*, hierna HRC) in zijn *General Comment No. 34* een interpretatie gegeven van het toepassingsgebied en de werking van artikel 19.⁶ In dit commentaar herhaalde het HRC het belang van dit recht en beschreef het comité de vrijheid om een mening te koesteren en te uiten als essentiële en onmisbare voorwaarde voor de volledige ontwikkeling van het individu.⁷ Net als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)⁸ heeft het HRC bevestigd dat artikel 19, lid 2, uitingen beschermt die als zeer aanstootgevend kunnen worden opgevat.⁹ Niettemin is het recht op vrijheid van meningsuiting krachtens artikel 19 een gekwalificeerd recht dat aan beperkingen is onderworpen. Deze beperkingen mogen het recht zelf niet in gevaar brengen, moeten bij wet worden geregeld en moeten noodzakelijk zijn.¹⁰ Om het recht te kwalificeren moet een staat er dus voor zorgen dat de beperking proportioneel is en een legitiem doel nastreeft.¹¹

Het *General Comment* van het HRC geeft ook adviezen over hoe staten aan deze eisen kunnen voldoen. Om aan het proportionaliteitsvereiste te voldoen, moet een beperking het '*minst ingrijpende instrument zijn onder de instrumenten die de beschermende functie ervan kunnen vervullen*'.¹² Een staat die partij is, moet dus van geval tot geval de precieze aard van de dreiging in kwestie en de noodzaak en proportionaliteit van de specifieke maatregelen die zijn genomen om deze dreiging te bestrijden, aantonen, d.w.z. een staat die partij is, moet een rechtstreeks en onmiddellijk verband leggen tussen de aard van de desbetreffende uiting of uitlating en de dreiging die daar vanuit gaat.¹³ Om aan het vereiste van 'bij wet' te voldoen, moet een staat die partij is, wettelijke bepalingen vaststellen, maar dergelijke bepalingen mogen geen onbeperkte discretionaire bevoegdheid verlenen om de vrijheid van meningsuiting te beperken aan degenen die belast zijn met de uitvoering ervan.¹⁴ Elke aangenomen wet moet de bepalingen, oogmerken en doelstellingen van het IVBPR eerbiedigen.¹⁵

⁶ HRC, 102e zitting, Genève 11-29 juli 2011, CCPR/C/GC/34, 12 september 2011. Dit *General Comment* vervangt het eerdere *General Comment 10* van het HRC uit 1983.

⁷ *Ibid.*, punten 1 en 4.

⁸ *Handyside v. the United Kingdom*, App. no. 5493/72, Uitspraak d.d. 7 december 1976, punt 49.

⁹ HRC, 102e zitting, Genève 11-29 juli 2011, CCPR/C/GC/34, 12 september 2011, punt 11.

¹⁰ *Ibid.*, punt 21.

¹¹ In artikel 19, lid 3, wordt verwezen naar 'bijzondere taken en verantwoordelijkheden'. Deze zinsnede 'stelt niet vast wat de plichten of verantwoordelijkheden van personen jegens de staat zijn, maar jegens andere personen en de gemeenschappen waarin zij leven, een erkenning dat de enige legitieme beperkingen de beperkingen zijn die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten van andere personen of een specifiek openbaar belang'. Zie verder het *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression*, A/71/373, 6 september 2016, punt 8.

¹² HRC, 102e zitting, Genève 11-29 juli 2011, CCPR/C/GC/34, 12 september 2011, punt 33.

¹³ *Ibid.*, punt 35. Zie ook artikel XIX, 'The Camden Principles on Freedom of Expression and Equality', April 2009, punt 11.

¹⁴ *Ibid.*, punt 25.

¹⁵ *Ibid.*, punten 26 – 46.



Bij de aanpak van het legitiem doelvereiste kan een staat het recht op vrijheid van meningsuiting slechts kwalificeren om één van de twee redenen genoemd in het IVBPR - eerbiediging van de rechten of de goede naam van anderen of voor de bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde (*ordre public*), de volksgezondheid of de goede zeden. Met betrekking tot de eerste grond merkte het HRC op dat de term 'anderen' betrekking heeft op personen die als individu of als lid van een gemeenschap worden aangesproken.¹⁶ Wat de tweede legitieme grond betreft, waarschuwde het HRC dat de staten die partij zijn bij het verdrag ervoor moeten zorgen dat de bepalingen met betrekking tot de nationale veiligheid worden opgesteld en toegepast op een wijze die in overeenstemming is met de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit.¹⁷ Bij de aanpak van terrorismebestrijdingsmaatregelen heeft het HRC benadrukt dat strafbare feiten zoals het aanmoedigen van terrorisme, extremistische activiteiten, het prijzen, verheerlijken of rechtvaardigen van terrorisme duidelijk moeten worden gedefinieerd om onnodige of buitenproportionele inmenging in de vrijheid van meningsuiting tegen te gaan.¹⁸

Het IVBPR is niet het enige internationale document waaraan staten moeten voldoen bij het aanpakken van het aanzetten tot en aanmoedigen van terrorisme. Sinds 2001, met het aannemen van Resolutie 1373, is de VN-Veiligheidsraad zijn wetgevende fase ingegaan.¹⁹ Er is inmiddels een aantal resoluties van de VN-Veiligheidsraad dat als wetgevend wordt beschouwd vanwege de formulering, de temporele werkingssfeer en de aard van de opgelegde verplichtingen.²⁰ Eén daarvan is Resolutie 1624 (2005) waarin de staten specifiek worden opgeroepen een verbod op het aanzetten tot terrorisme uit te vaardigen. Afgezien van een krachtige veroordeling van dit soort uitingen, wordt in de resolutie uitdrukkelijk geëist dat staten in eigen land wetgeving vaststellen voor het soort maatregelen - noodzakelijk, passend en in overeenstemming met de verplichtingen uit hoofde van het internationaal recht - die het aanzetten tot terrorisme verbieden, dergelijk gedrag voorkomen en personen een veilige haven ontzeggen wanneer er geloofwaardige informatie voorhanden is, die erop wijst dat zij zich aan dergelijk gedrag schuldig hebben gemaakt.

Deze resolutie is in 2005 aangenomen - hetzelfde jaar dat de Raad van Europa (RvE) zijn Verdrag ter voorkoming van terrorisme heeft aangenomen.²¹ Het Verdrag van de Raad van Europa legde de staten eveneens de verplichting op om maatregelen te nemen tegen wat werd aangeduid als '**het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf**'.²² In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op dit verdrag en de andere relevante statelijke verplichtingen die voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid. Zie ook de Johannesburg Principles 1995.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Zie in dit verband, Szasz, P.C., 'The Security Council Starts Legislating' (2002) 96 *American Journal of International Law* 901 en Talmon, S., 'The Security Council as World Legislature' (2005) 99 *American Journal of International Law* 175.

²⁰ Ibid.

²¹ Raad van Europa, Verdrag ter voorkoming van terrorisme (ondertekend op 16 mei 2005, in werking getreden op 1 juni 2007) CETS nr. 196.

²² Zie ook EU-Richtlijn Terrorismebestrijding 2017/541, art. 5 (in Bijlage).



Deel 2 – Regionale verplichtingen

1. Raad van Europa - Algemeen stelsel

Er bestaat geen precieze definitie van 'extremistische taal' op regionaal niveau. Helaas bieden noch het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), noch de secundaire wetgeving van de Raad van Europa een duidelijke definitie van het begrip. Wel zijn in het instrumentarium van de RvE en in de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) relevante termen te vinden die er aan raken, zoals **recruitment of terrorism** (werving voor terrorisme), **hate speech** (haatzaaien) (of verschillende oudere variaties op **propaganda of hatred** - haatpropaganda), **counteraction to manifestations of neo-Nazism and right-wing extremism** (het tegengaan van uitingen van neonazisme en rechts-extremisme), **public provocation to commit a terrorist offence** (publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven) en **apologie du terrorisme** (rechtvaardigen van terrorisme).

Een definitie van **haatzaaien** werd in 1997 voor het eerst gegeven in *Recommendation R 97(20)* van de Raad van Europa. Volgens de aanbeveling omvat haatzaaien 'alle uitdrukingsvormen die rassenhaat, vreemdelingenhaat, antisemitisme of andere vormen van haat op basis van intolerantie verspreiden, aanmoedigen, bevorderen of rechtvaardigen'.²³ Een ander relevant document van de Raad van Europa in de context van extremistische uitingen is *Resolution 1344 (2003)* over **de dreiging die uitgaat van extremistische partijen en bewegingen**.²⁴ In artikel 13 van deze resolutie worden de lidstaten van de Raad van Europa aangemoedigd om maatregelen ter bestrijding van extremisme wettelijk vast te leggen, mits deze maatregelen in overeenstemming zijn met de eisen van het EVRM. Met andere woorden, alle genomen maatregelen moeten proportioneel en effectief zijn (een afschrikkende werking hebben) tegen het publiekelijk aanzetten tot geweld, rassendiscriminatie en onverdraagzaamheid.

Het Verdrag ter voorkoming van terrorisme van de Raad van Europa (2005) biedt richtsnoeren voor de volgende twee begrippen: '**publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf**' en 'werving voor terrorisme'.²⁵ In artikel 5 wordt het **publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf** gedefinieerd als 'de verspreiding, of het op andere wijze beschikbaar maken, van een boodschap aan het publiek met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf, wanneer een dergelijke gedraging, ongeacht of terroristische misdrijven al dan niet rechtstreeks worden bepleit, het gevaar oplevert dat een of meer van dergelijke misdrijven zouden kunnen worden gepleegd.' Artikel 6 omschrijft **werving voor**

²³ Zie, voor de volledige tekst, de Bijlage bij *Recommendation No. R (97) 20* van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de Lidstaten over '*Hate Speech*' (vastgesteld op 30 oktober 1997).

²⁴ *Resolution 1344 (2003)* van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa over de '*Threat Posed to Democracy by Extremist Parties and Movements in Europe*' (vastgesteld op 29 september 2003), artikel 8.

²⁵ Raad van Europa, Verdrag ter voorkoming van terrorisme (ondertekend op 16 mei 2005, in werking getreden op 1 juni 2007) CETS nr. 196, met name artikelen 5 en 6.



terrorisme als het aansporen van een ander om een terroristisch misdrijf te plegen of deel te nemen aan het plegen van een terroristisch misdrijf of om zich aan te sluiten bij een samenwerkingsverband of groepering, met als doel bij te dragen aan het plegen van een of meer terroristische misdrijven door het samenwerkingsverband of de groepering. Beide bepalingen verplichten de lidstaten ertoe passende wetgevende maatregelen te nemen om deze verdragsmisdrijven in eigen land strafbaar te stellen.

Er zijn twee relevante EVRM-bepalingen in de context van **extremistische uitingen** - artikel 10 (vrijheid van meningsuiting) en artikel 17 (verbod op misbruik van recht). Artikel 10, lid 1, beschermt de vrijheid om meningen te uiten en ideeën te ontvangen en door te geven zonder inmenging van een overheidsinstantie. Artikel 10, lid 2, staat echter wel legitieme beperkingen van deze vrijheid toe onder een aantal omstandigheden, zoals in het belang van de nationale veiligheid, de territoriale integriteit of de openbare veiligheid en ter voorkoming van ordeverstoringen of strafbare feiten.²⁶ Staten hebben ook de mogelijkheid om hun beperkende maatregelen tegen extremistische uitingen te rechtvaardigen in het licht van artikel 17, dat het paradigma van de militante democratie binnen de Raad van Europa belichaamt.²⁷ In het verleden werd artikel 17 door het EHRM alleen gebruikt in extreme of ernstige gevallen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft er de laatste jaren echter vaker naar verwezen.²⁸

Artikel 10-proportionaliteitstoets. Beide bepalingen zijn door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) onder de loep genomen, waarbij met name is nagegaan hoe/waar het evenwicht kan worden gevonden tussen uitspraken die een gevaar vormen voor de samenleving en het fundamentele recht op vrijheid van meningsuiting. Onder verwijzing naar artikel 10 beoordeelt het EHRM eventuele beperkingen van extremistische uitingen aan de hand van een proportionaliteitstoets. Deze proportionaliteitstoets houdt een beoordeling in van de vraag of de beperkende maatregel bij wet is voorgeschreven, of de noodzaak van de maatregel rechtstreeks verband houdt met de betreffende extremistische uitingen²⁹ en of het de minst beperkende maatregel is die beschikbaar is om de extremistische uitingen aan te pakken. Het belangrijkste punt dat het Hof onderzoekt, is de vraag of het vaststaat dat de verzoeker de vrijheid van meningsuiting uit hoofde van artikel 10 heeft willen gebruiken in strijd met de doelstellingen van het Verdrag. Zo ja, dan zal het Hof artikel 17 als van toepassing beschouwen in plaats van artikel 10. Opgemerkt zij dat de criteria van het Hof voor de toepassing van artikel 17 EVRM niet duidelijk zijn toegelicht.³⁰

²⁶ Zie Bijlage voor de volledige tekst van artikel 10.

²⁷ U. Belavusau, *Hate Speech and Constitutional Democracy in Eastern Europe: Transitional and Militant?* (2014) 1 *Israel Law Review*, 47 en Sajó, A. (red.), *Militant Democracy* (Eleven International Publishing, Utrecht, 2004).

²⁸ *Hizb ut Tahrir v Germany*, App. No.31098/08, 19 juni 2012; *Kasymakhunov & Saybatalov v Russia*, App. nrs. 26261/05 en 26377/06, 14 maart 2013; *Dieudonné M'Bala v France*, App. no.25239/13, 20 oktober 2015; *Roj TV v Denmark*, App. no.24683/14, 24 mei 2018.

²⁹ Dit gebeurt onder verwijzing naar de in artikel 10, lid 2, genoemde kwalificerende factoren - bijvoorbeeld nationale veiligheid of de openbare orde.

³⁰ A. Buyse, 'Contested Contours – The Limits of Freedom of Expression from an Abuse of Rights Perspective – Articles 10 and 17 ECHR', in E. Brems en J. Gerards (red.), *Shaping Rights in the ECHR: The Role of European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights* (CUP, 2013) 190.



2. Jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Er zijn talrijke zaken gevoerd bij het EHRM met als thema 'haatzaaien', waarbij de nationale jurisprudentie is aangevochten en de betrokkene zich beriep op een schending van artikel 10 EVRM. In de context van extremistische uitlatingen zijn er twee specifieke categorieën relevante jurisprudentie. De eerste betreft een reeks zaken die voortvloeien uit de complexe relatie tussen de Koerdische minderheid in Turkije en de Turkse regering en in het bijzonder de wijze waarop de Turkse autoriteiten de werkingssfeer van artikel 10 EVRM hebben geïnterpreteerd. Aangezien Turkije in dit vergelijkend onderzoek als *casestudy* niet aan bod komt, wordt in Bijlage 3 van dit verslag een korte samenvatting gegeven van enkele zaken ter illustratie van de toepassing van artikel 10.

In *ROJ TV A/S v. Denemarken* (2018)³¹ was de verzoeker een Deense televisieomroep die van 2004 tot 2010 voornamelijk in de Koerdische taal uitzond in Europa en het Midden-Oosten. In september 2010 werd de verzoeker ervan beschuldigd de Deense wettelijke bepalingen over terrorismebestrijding te hebben geschonden door het bevorderen en zonder kritisch commentaar delen van de standpunten van de PKK in haar uitzendingen tussen 2006 en 2010. Verzoeker stelde dat dit een inbreuk was op zowel artikel 10 als 17 van het EVRM. Wat artikel 17 betreft, benadrukte het Hof dat deze bepaling doorgaans alleen wordt ingeroepen in ernstige gevallen. Het Hof merkte ook op dat de verzoeker grotendeels door de PKK werd gefinancierd en stelde vast dat *'de eenzijdige berichtgeving', 'het aanzetten tot deelname aan vechtpartijen en acties', 'het aanzetten tot aansluiting bij de organisatie/de guerrilla en het portretteren van omgekomen guerrillastrijders als helden'*, neerkwam op propaganda voor de PKK, een terroristische organisatie, en dat het niet alleen als een verklaring van medeleven kon worden beschouwd. Het Hof heeft het verzoekschrift dan ook unaniem niet-ontvankelijk verklaard.

De tweede relevante categorie EHRM-zaken gaat over de **verheerlijking van het terrorisme** (in het algemeen), **'apologie du terrorisme'** en uitingen die specifieke gericht zijn op de verheerlijking van islamitisch terrorisme.³² In de zaak *Leroy v. France* (2008)³³ werden aan verzoeker, een cartoonist, strafrechtelijke sancties opgelegd wegens het verheerlijken van terrorisme naar aanleiding van de publicatie van een spotprent in een Baskische krant. De tekening verwees naar de aanslagen van 9/11 en was voorzien van het volgende bijschrift: 'We hebben er allemaal van gedroomd... Maar Hamas heeft het gedaan'. Het Hof heeft hier artikel 17 niet toegepast, maar wel de proportionaliteitseis van artikel 10. In het licht van de context van het incident en de ernst van de aanslagen van 9/11 heeft het Hof geen schending van artikel 10 vastgesteld.

³¹ *ROJ TV A/S v. Denmark*, App. No 24683/14 (2018)

³² Van belang is dat de termen 'verheerlijking van het terrorisme' en 'rechtvaardiging van het terrorisme' niet worden geïnterpreteerd als termen die dezelfde betekenis hebben of die verwijzen naar hetzelfde soort delict.

³³ *Leroy v. France*, App. No 36109/03 (2008)



De verzoeker in *Belkacem v. Belgium* (2017)³⁴, die aan het hoofd stond van een organisatie bekend als *Sharia4Belgium*, werd vervolgd wegens het doen van islamistische radicaal-islamitische uitspraken. Van 2007 tot 2012 had de verzoeker verschillende video's geplaatst op YouTube waarin hij opriep tot invoering van de sharia in België, zijn volgelingen opriep tot acties tegen en mishandeling van niet-moslims, en de jihad bepleitte. In februari 2012 veroordeelde de correctionele kamer van de rechtbank van Antwerpen hem tot twee jaar gevangenisstraf (vijf jaar voorwaardelijk) en een boete van 550 euro op grond van de Belgische Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (2007). Op 6 juni 2013 werd dit in hoger beroep gereduceerd tot anderhalf jaar voorwaardelijk en een boete van 550 euro. Op 29 oktober 2013 verwierp het Hof van Cassatie zijn beroep en diende de verzoeker een verzoekschrift in bij het EHRM. Verzoeker stelde dat artikel 10 EVRM was geschonden. Het EHRM was het met de Belgische rechters eens dat de door hem gebezigde taal haat zaaide en aanzette tot geweld in strijd met de waarden van het EVRM. Op basis van eerdere jurisprudentie³⁵ oordeelde het EHRM dat het *pleiten voor invoering van de sharia in combinatie met het aanzetten tot geweld kan worden gelijkgesteld met haatzaaien* en daarmee niet op de bescherming van artikel 10 mocht rekenen. In de zaak *Gündüz v. Turkije* (2004)³⁶ oordeelde het Hof daarentegen dat het louter rechtvaardigen van de sharia *zonder op te roepen tot geweld* een uiting was die wel werd beschermd door artikel 10.

In het verlengde van dit overzicht van de meest relevante internationale en regionale verplichtingen en jurisprudentie met betrekking tot extremistische uitingen, volgt in dit rapport een synopsis van vijf landen-casestudy's - België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

³⁴ *Belkacem v. Belgium*, App. No 34367/14 (2017)

³⁵ *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, nos. 41340/98 and 3 others, §§123-124

³⁶ *Müslüm Gündüz v. Turkey*, App No 35071/97 (2004)



Deel 3 – Casestudy's per land

A. België

1. Strafrechtelijke bepalingen

Het aanzetten tot het plegen van terroristische misdrijven wordt in Artikel 140bis van het Strafwetboek als volgt omschreven: de verspreiding van (of het beschikbaar stellen van) een boodschap aan het publiek, met het oogmerk rechtstreeks of onrechtstreeks aan te zetten tot het plegen van terroristische misdrijven. De relevante terroristische misdrijven worden gedefinieerd in de artikelen 137 – 140; bedreiging met het plegen van terroristische misdrijven wordt echter uitgesloten.³⁷ Artikel 141ter van het Strafwetboek benadrukt dat de bepalingen van de artikelen 137-140 niet mogen worden uitgelegd als bedoeld om beperkingen of belemmeringen van rechten of fundamentele vrijheden op te leggen, waaronder de vrijheid van meningsuiting (en in het bijzonder de vrijheid van drukpers en het recht op vrije meningsuiting in andere media) en de vrijheid van betoging.³⁸

Artikel 140bis heeft reeds drie belangrijke wijzigingen ondergaan. In 2016 zijn de woorden 'rechtstreeks of onrechtstreeks' in de tekst opgenomen. Voorts werd het aanzetten tot het plegen van verschillende nieuwe terroristische misdrijven (genoemd in de artikelen 138-140) opgenomen. In de laatste wijziging is de eerdere kwalificatie 'wanneer dergelijk gedrag, ongeacht of het al dan niet rechtstreeks aanstuurt op het plegen van terroristische misdrijven, het risico oplevert dat één of meer van deze misdrijven mogelijk wordt gepleegd' volledig geschrapt. De regering was van mening dat de vorige bepaling onduidelijk was en daarmee een efficiënt optreden tegen het aanzetten tot terrorisme in zijn huidige vorm in de weg stond.

In 2018 oordeelde het Belgische Grondwettelijk Hof³⁹ dat de wijziging waarbij het risicovereiste van artikel 140bis werd geschrapt, een inbreuk vormde op het recht op vrijheid van meningsuiting. Het Hof benadrukte dat het vereiste van ernstige aanwijzingen dat er een risico bestaat dat een terroristisch misdrijf kan worden gepleegd, een belangrijke waarborg vormt en dat de veronderstelde noodzaak om de bewijslast van dit delict te versoepelen, een dergelijke ingrijpende wijziging van een misdrijf bedreigd met een gevangenisstraf van vijf tot tien jaar niet kan rechtvaardigen.⁴⁰ Bovendien benadrukte het Hof dat het EU-recht (momenteel in Richtlijn 2017/541/EU) een dergelijk risico vereist.

³⁷ Zie de bijlage voor de volledige tekst van het artikel.

³⁸ Ibid.

³⁹ Grondwettelijk Hof n° 2018/31

⁴⁰ Deze toets is ook opgenomen in de EU-richtlijn betreffende de bestrijding van terrorisme. Zie Grondwettelijk Hof 28 januari 2015, n° 9/2015, waarin de oude versie van de wet volgens het Grondwettelijk Hof in overeenstemming is met de vrijheid van meningsuiting.



In het Federaal Parlement van België zijn er nog andere voorstellen gedaan om het **verheerlijken, schromelijk minimaliseren, pogen te rechtvaardigen en goedkeuren van terroristische daden** strafbaar te stellen.⁴¹ Interessant genoeg heeft de Belgische rechter in een recente overleveringsprocedure geweigerd om de Spaanse rapper Valtònyc over te leveren voor het ondergaan van een gevangenisstraf die door de Spaanse rechtbanken onder meer is opgelegd voor het verheerlijken van terrorisme, omdat dit in België geen strafbaar feit is.⁴²

Aanzetten tot haat, discriminatie of geweld. De veroordelingen van *Sharia4Belgium*-woordvoerder Fouad Belkacem (zie deel 2, par. 2) tonen aan dat in het Belgische recht ook het oproepen tot jihadistisch geweld kan worden aangepakt via de **wetgeving inzake haatzaaien**. In 2012 werd Belkacem veroordeeld tot 18 maanden gevangenisstraf wegens het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld tegen niet-moslims en tegen parlementariër Filip Dewinter.⁴³

Het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld op grond van ras en het verspreiden van ideeën gebaseerd op raciale superioriteit of rassenhaat is een misdrijf in de zin van artikel 22 van de Antidiscriminatiewet.⁴⁴ Verder is het behoren tot een groep of een vereniging die zichtbaar en herhaaldelijk rassendiscriminatie of segregatie propageert of met dergelijke groepen samenwerkt, eveneens strafbaar.⁴⁵

In 2013 werd Belkacem bovendien veroordeeld voor het stalken⁴⁶ van voormalig Vlaams Belang-voorzitter Frank Vanhecke wegens het online plaatsen van een video de dag na het overlijden van de partner van Vanhecke, waarin werd gesteld dat haar kanker een straf van Allah was omdat ze lid was van een anti-islampartij. Belkacem werd in 2012 ook veroordeeld tot 6 maanden gevangenisstraf voor het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld tegen niet-moslims wegens het verspreiden van een videoboodschap op YouTube over een politiecontrole van een vrouw in nikab, waarin hij haar prees voor het door haar gebruikte geweld tegen de politieagent en de rellen die daarna uitbraken.⁴⁷ Nadat Belkacem veroordeeld werd tot twaalf jaar gevangenisstraf voor zijn leidende rol in *Sharia4Belgium*, dat als een terroristische organisatie werd bestempeld, werd hem zijn Belgische nationaliteit ontnomen, waardoor hij enkel nog de Marokkaanse nationaliteit had.

⁴¹ Zie Kamer van Volksvertegenwoordigers, in het bijzonder het Wetsvoorstel tot bestraffing van het verheerlijken, schromelijk minimaliseren, pogen te rechtvaardigen of goedkeuren van terroristische misdrijven en van het uiten van blijdschap over deze misdrijven van 27 november 2015. Zie ook Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsvoorstel tot beteugeling van de verheerlijking van terrorisme, in het openbaar en op het internet van 20 november 2015.

⁴² *De Morgen*, 'In Spanje veroordeelde rapper Valtònyc wordt niet uitgeleverd', 17 september 2018.

⁴³ <https://www.unia.be/nl/artikels/fouad-belkacem-veroordeeld-tot-18-maanden-cel-wegens-aanzetten-tot-haat-geweld-en-discriminatie>; Hof van Cassatie, 29 oktober 2013, P.13.1270.N/1; EHRM (n-o) Belkacem t. België, 27 juni 2017, appl.nr. 34367/14.

⁴⁴ Wet van 10 MEI 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, artikel 20 en 21, Wet van 30 JULI 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

⁴⁵ Art. 22 Wet van 30 JULI 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

⁴⁶ Art. 442bis en 442ter Strafwetboek.

⁴⁷ <https://www.unia.be/nl/artikels/fouad-belkacem-opnieuw-veroordeeld-voor-aanzetten-tot-haat>.



In een rapport uit 2016 van de Parlementaire onderzoekscommissie terreuraanvallen werd vastgesteld dat de wettelijke mogelijkheden om organisaties die ideeën verspreiden die in strijd zijn met het Belgische recht aan te pakken, nog onvoldoende worden benut.⁴⁸ De antiracisme- en antidiscriminatie wetten zouden vaker ingezet kunnen worden tegen 'haatpredikers'.⁴⁹ De Commissie merkte uitdrukkelijk op dat dergelijke wetten ook kunnen worden gebruikt om online radicalisme tegen te gaan, maar dat de mogelijkheden uit hoofde van de wetten onvoldoende worden benut.

Deelname aan een terroristische organisatie. Artikel 140 van het Strafwetboek, dat betrekking heeft op de deelname aan een terroristische organisatie, wordt ook gebruikt voor groeperingen die worden beschuldigd van het doen van extremistische uitspraken. In een omstreden zaak werd Bahar Kimyongür vervolgd voor deelname aan een terroristische organisatie, namelijk het Belgische deel van de Turkse marxistisch-leninistische organisatie DHKP-C. Deze organisatie staat momenteel op de EU-terroristenlijst. Kimyongür werd vervolgd voor het verspreiden van folders met een persbericht van DHKP-C dat hij in het Frans had vertaald. Hij werd uiteindelijk vrijgesproken in 2009. Het Hof van Beroep oordeelde dat de inhoud van het persbericht een politieke toespraak was die binnen de bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting viel.⁵⁰ In 2016 werd de moslimprediker Jean-Louis Denis veroordeeld tot 5 jaar gevangenisstraf wegens deelname aan een terroristische organisatie voor zijn rol in het aanmoedigen van jongeren om naar Syrië te reizen voor deelname aan de jihad. Hij werd veroordeeld op grond van het voeren van jihadistische propaganda en dus niet voor het verlenen van materiële of financiële steun.⁵¹

2. *Immigratierechtelijke bepalingen*

De verschillende mogelijkheden geboden door de (Belgische) Vreemdelingenwet om personen de toegang te weigeren of uit te zetten om redenen van openbare orde en nationale veiligheid, worden soms ingezet in gevallen waarin sprake is van extremistische uitingen. De Belgische Staatssecretaris voor Asiel en Migratie heeft in 2016 de moslimprediker El Alami Amaouch uitgezet. Amaouch had toen de dubbele Marokkaans-Nederlandse nationaliteit. Hij werd beschuldigd van het doen van radicale uitlatingen en het inspireren van de terreurcel in Verviers.⁵² Opmerkelijk is dat hij werd uitgezet zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling. De Raad van State heeft zijn klacht dat dit zijn recht op vrijheid van meningsuiting schendt, echter verworpen.⁵³ De imam predikt sindsdien in Den Haag. Zijn toen 15-jarige zoon, die een video had gepubliceerd waarin hij oproept tot het vermoorden van christenen in het centrum van Verviers, werd overgebracht naar

⁴⁸ Parlementaire onderzoekscommissie terreuraanslagen 2016.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), Rapport 2017.

⁵¹ *Het Laatste Nieuws*, 'Celstraf voor moslimprediker Jean-Louis Denis gehalveerd', 18 november 2016.

⁵² *De Morgen*, 'Haatimam uit Verviers vrijwillig naar Marokko', 29 november 2016.

⁵³ *Het Laatste Nieuws*, 'Raad van State verwerpt cassatieberoep van haatimam Dison: hij kon zonder problemen het land worden uitgezet', 23 maart 2018.



een jeugdinstelling.⁵⁴ Later kondigde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie zijn voornemen aan om ook de zoon uit te zetten wegens bedreiging van de nationale veiligheid; de zoon heeft ook de Nederlandse nationaliteit.⁵⁵

Zoals eerder aangegeven, is van Fouad Belkacem de Belgische nationaliteit vervallen verklaard. Dit is mogelijk op grond van de Wetboek van de Belgische Nationaliteit bij personen die niet als Belg geboren zijn. Al langer was het mogelijk (maar dit werd in de praktijk tot voor kort niet gedaan) om onder bepaalde voorwaarden iemands nationaliteit te laten vervallen wanneer hij ernstig tekortkomt in zijn verplichtingen als Belgisch burger (art. 23 lid 1 onder 1) - daaronder kan onder ook het deelnemen aan een terroristische organisatie vallen; het is deze bepaling op grond waarvan Belkacem zijn Belgische nationaliteit verloor. Dezelfde bepaling is tot aan juli 2018 ook op zes anderen toegepast, allen op basis van een veroordeling wegens terrorisme.⁵⁶ Ook is vervallenverklaring sinds 2015 mogelijk als iemand is veroordeeld tot minstens vijf jaar gevangenisstraf wegens een terroristisch misdrijf (waaronder onder meer het delict van art. 140bis Strafwetboek, aanzetten tot terrorisme⁵⁷). Dit is tot aan juli 2018 bij één persoon toegepast.⁵⁸

3. Bestuursrechtelijke bepalingen inzake demonstraties en bijeenkomsten

Bij bijeenkomsten in het openbaar waarbij het risico op extremistische uitingen bestaat, is ook de rol van de gemeente van belang. Gemeenten beschikken over ruime bevoegdheden om op te treden tegen verstoring van de openbare orde en overlast in het kader van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet. De gemeenteraad kan preventief en repressief optreden tegen demonstraties. De Raad van State heeft echter geoordeeld dat er geen preventieve actie kan worden ondernomen vanwege de (verwachte) inhoud - *er moet een risico op ordeverstoring zijn*.⁵⁹ Ook zijn er specifieke bepalingen in de Nieuwe Gemeentewet (art. 134) opgenomen voor de burgemeester om in dringende gevallen op te treden tegen 'kwaadwillige samenscholing' en ernstige openbare ordeproblemen. Maar ook vergaderingen in besloten plaatsen kunnen preventief verboden worden als er een risico is voor de openbare orde - zoals in het geval van het 'European Congress on Dissidence' georganiseerd door de politieke beweging Debout Les Belges, waar diverse sprekers zouden optreden die veroordeeld waren wegens antisemitische uitspraken.⁶⁰

⁵⁴ *De Morgen*, 'Jonge haatprediker Verviers drie maanden naar gesloten instelling, vader weer vrijgelaten', 23 augustus 2016.

⁵⁵ *De Morgen*, 'Ook zoon (18) van haatimam Verviers land uit gezet', 19 september 2017.

⁵⁶ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/08/29/verlies-van-nationaliteit-vijf-vragen-vijf-antwoorden/>.

⁵⁷ Zie art. 23/2 lid 1 Wetboek van de Belgische nationaliteit.

⁵⁸ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/08/29/verlies-van-nationaliteit-vijf-vragen-vijf-antwoorden/>.

⁵⁹ RvS 15 januari 1976, nr. 17.375, Arr. RvS 1976, 60; RvS 27 maart 2007, nr. 169.335; RvS 18 maart 2010, nr. 202.037; RvS 3 april 2014, nr. 227.046.

⁶⁰ RvS 4 mei 2014, 227.249; https://www.lemonde.fr/europeennes-2014/article/2014/05/04/belgique-un-congres-controverse-de-dieudonne-et-alain-soral-interdit_4411297_4350146.html. Zie verder Devroe, E. et al., An Expanding Culture of Control? The Municipal Administrative Sanctions Act in Belgium (2017) 23 *European Journal on Criminal Policy and Research* 59 – 76.



Indien er ernstige aanwijzingen⁶¹ zijn dat er op een bepaalde plaats terroristische misdrijven worden gepleegd, kan de burgemeester de betrokken plaats van handeling sluiten onder voorbehoud van de bepalingen van artikel 134septies. Bovendien kan de burgemeester een gebiedsverbod (*tijdelijk plaatsverbod*) uitvaardigen in geval van individueel of collectief gedrag dat een verstoring van de openbare orde in de zin van artikel 134sexies veroorzaakt. De Nieuwe Gemeentewet maakt het ook mogelijk om bestuurlijke sancties op te leggen voor verstoring van de openbare orde; tijdens een *Sharia4Belgium*-demonstratie in 2010 kregen sommige leden van de groep dergelijke sancties opgelegd.⁶²

4. *Het verbieden van organisaties of politieke partijen*

In het Belgische recht is het niet mogelijk om politieke partijen als zodanig te verbieden of te vervolgen - het is alleen mogelijk om ze indirect te vervolgen, aangezien politieke partijen zelf niet als rechtspersoon worden beschouwd. De achterliggende verenigingen kunnen echter wel vervolgd en vervolgens veroordeeld worden als ze zich herhaaldelijk bezighouden met de verspreiding van rassenhaat, zoals is gebeurd in het geval van het extreemrechtse Vlaams Blok.⁶³ Met de opkomst van *Sharia4Belgium* werd opnieuw de vraag opgeworpen of het wellicht de moeite waard is om een dergelijke organisatie te verbieden. Politici hebben verschillende voorstellen gedaan, bijvoorbeeld om de Wet waarbij de private militias verboden worden (uit 1934) aan te passen en er een verbod in op te nemen op organisaties die een gevaar vormen voor de democratie als gevolg van terroristische of racistische activiteiten. Een ander voorstel was om organisaties te verbieden die aanzetten tot haat, discriminatie of geweld of die ideeën of theorieën verspreiden die dit rechtvaardigen of uitdragen.⁶⁴ Deelname aan of ondersteuning van terroristische of racistische organisaties is al in het strafrecht opgenomen, zoals hierboven al aangegeven. Wel werd gesteld dat een specifiek op organisaties gericht verbod het voor internetproviders en verhuurders van ruimten eenvoudiger zou maken om de medewerking aan een groep te weigeren en voor de burgemeester om hun manifestaties te verbieden.

5. *Extremistische uitingen op het internet en social media*

In België kunnen websites ontoegankelijk gemaakt worden in het kader van een opsporingsonderzoek of gerechtelijk onderzoek naar - onder meer - aanzetten tot terrorisme.⁶⁵ Sinds 2016 beschikt de Belgische

⁶¹ Deze moeten berusten op concrete argumenten, bijvoorbeeld informatie van het Openbaar Ministerie of andere overheidsinstellingen, klachten of vaststellingen van de politie, bijvoorbeeld na controles.

⁶² Gazet van Antwerpen, 'Vijf aanhouding bij demonstratie van Sharia4Belgium', 26 april 2010.

⁶³ Zie verder Hof van Cassatie 9 november 2004, P.04.0849.N/1. De opgelegde geldboetes leidden tot de zelfopheffing van de partij, ook al werd deze opgevolgd door het Vlaams Belang.

⁶⁴ 9 juli 2012, <https://www.gva.be/cnt/aid1204306/zeven-vragen-over-het-verbod-van-sharia4belgium>.

⁶⁵ Art. 139bis Sv lid 6; J. Baert en B. de Sutter, 'Veranderingen en aanpassingen – vanuit een rechtsstatelijkperspectief – van bestuur, regelgeving en rechtspraak, die noodzakelijk zijn als gevolg van digitalisering, automatisering entoeopassing van informatie- en communicatietechnologie bij deoverheid. Implicaties van deze ontwikkelingen voor de rechtshandhaving', 2014, Raad van State, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:w2U-tDqrv_IJ:www.raadvst-consetat.be/%3Faction%3Ddoc%26doc%3D1005+&cd=3&hl=en&ct=clnk&gl=be, par. 3.2.1.



Federale politie over een 'Internet Referral Unit' (IRU) die extremistische en radicale uitingen zoals terroristische uitlatingen en rassendiscriminatie in de gaten houdt. Alle relevante bevindingen worden doorgestuurd naar de online platformen waarop de uitingen worden geplaatst met het verzoek om de berichten vrijwillig (op basis van de eigen gedragscodes) te verwijderen en/of de toegang te blokkeren.⁶⁶ De IRU richt zich op het opsporen van 'de informatie en de publicaties op internet met betrekking tot de propaganda, het terrorisme, het radicalisme, het gewelddadige extremisme, de haatmisdrijven/haatmisdaden online, en/of de mensenhandel'.⁶⁷ In 2016 heeft de parlementaire onderzoekscommissie voor terroristische aanslagen de aanbeveling gedaan om na te gaan of het mogelijk is het herhaaldelijk raadplegen van radicale websites strafbaar te stellen.⁶⁸

B. Denemarken

1. Strafrechtelijke bepalingen

Artikel 136, lid 1 van het Deense Wetboek van Strafrecht (*Straffeloven*) stelt zowel direct als indirect publiekelijk aanzetten tot het plegen van een strafbaar feit strafbaar. Deze bepaling werd voor het eerst ingezet in 2007 tegen Said Mansour, een Deens-Marokkaanse boekhandelaar die in Denemarken werd beschouwd als de PR-man van Al Qaida. Hij werd veroordeeld tot drieënhalf jaar gevangenisstraf voor het oproepen tot gewelddadige jihad en voor het produceren en verspreiden van publicaties die terroristische daden prijzen.⁶⁹ De uitingen van Mansour resulteerden ook in een veroordeling op basis van artikel 266b (haatzaaien). Artikel 266b stelt eenieder strafbaar die publiekelijk of met het oog op verdere verspreiding een verklaring aflegt of andere informatie verstrekt waardoor een groep mensen wordt bedreigd, beledigd of vernederd op grond van hun ras, huidskleur, nationale of etnische afkomst, godsdienst of seksuele gerichtheid.

In 2014 werd Mansour opnieuw veroordeeld - ditmaal tot vier jaar gevangenisstraf - voor het oproepen tot aansluiting bij Al Nusra en voor het prijzen en vergoelijken van terroristische daden.⁷⁰ Hij plaatste berichten, foto's en video's online; ook deelde hij boeken uit van de radicale geestelijke Abu Qatada waarin de jihad werd gerechtvaardigd. Hij werd veroordeeld wegens het aanzetten tot terrorisme op grond van artikel 136, lid 1 en 2 van het Deense Wetboek van Strafrecht. In die bepalingen wordt de goedkeuring (in het openbaar) van misdrijven tegen de nationale veiligheid en terroristische misdrijven strafbaar gesteld. Bovendien werd Mansour veroordeeld wegens 'het anderszins bevorderen van de activiteiten van een persoon, een groep of

⁶⁶ De Vice-Eerste Minister, Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, Antwoord op de parlementaire vraag nr. 1595 van 16 augustus 2016 van dhr. Deseyn, Internetcensuur.

⁶⁷ De Vice-Eerste Minister, Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, Antwoord op de parlementaire vraag nr 127 van mw. Jadin van 27 juni 2017, Werk van de IRU-eenheid van de federale politie (IRU) (MV 18905), 23/08/2017, B127-B128.

⁶⁸ Een idee dat is overgenomen uit Frankrijk, zie par. C.3.

⁶⁹ Europese Commissie, Werkdocument, Verslag van de Commissie aan het Europese Parlement en de Raad over de uitvoering van Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ over de terrorismebestrijding, COM(2014) 554 final, p. 2.

⁷⁰ Oostelijk gerechtshof (*Østre Landsret*), 22 juni 2015, zaaknr. S-3475-14.



een vereniging die terroristische misdrijven pleegt of van plan is terroristische misdrijven te plegen' (artikel 114e Wetboek van Strafrecht) en wegens haatzaaien (artikel 266b), aangezien de boeken antisemitische boodschappen bevatten. Het gerechtshof heeft ook het Deense staatsburgerschap van Mansour ingetrokken.

Hoewel Denemarken bekend staat om zijn traditie van vrijheid van meningsuiting, heeft het onlangs een aantal maatregelen genomen om de vrijheid van religieuze uitingen in te perken. Sinds 2017 wordt in artikel 136, lid 3 van het Wetboek van Strafrecht het expliciet vergoelijken (of goedkeuren) van bepaalde strafbare feiten (zoals terrorisme) in het kader van het godsdienstonderwijs strafbaar gesteld.⁷¹ De bepaling bestrijkt publieke en private uitlatingen en is niet alleen van toepassing op religieuze predikers, maar ook op andere personen die zich uiten in het kader van het godsdienstonderwijs. Volgens de regering is de bepaling echter alleen van toepassing op het godsdienstonderwijs voor zover er sprake is van een element van prediking.⁷² Deze wetsbepaling is bekritiseerd omdat hiermee de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting te zeer worden aangetast.⁷³ In juli 2018 werd voor de eerste keer voor dit delict een imam vervolgd die tijdens het vrijdaggebed - onder andere - uit een islamitische *hadith* had geciteerd en daarmee zou hebben aangezet tot geweld tegen Joden.⁷⁴ Hij wordt vervolgd wegens haatzaaien.

Op grond van de artikelen 114c en 114e van het Wetboek van Strafrecht is het strafbaar om zich aan te sluiten bij een terroristische groepering en de activiteiten van een dergelijke groepering te bevorderen. De tweede bepaling is in 2009 gebruikt om het bedrijf achter de Koerdische televisiezender Roj TV en zijn houdstermaatschappij Mesopotamia Broadcast te vervolgen. Het bedrijf is veroordeeld wegens steun aan de PKK (zie deel 2, par. 2); de vergunning om uit te zenden in Denemarken is ingetrokken.⁷⁵ Een paar jaar eerder had de Deense Radio- en Televisieraad ervoor gekozen om niet op te treden tegen Roj TV, omdat de programma's van die zender niet aanzetten tot haat en slechts informatie en meningen uitzonden, terwijl de gewelddadige beelden het geweld in Turkije en de Koerdische gebieden juist weerspiegelden.⁷⁶

Het strafrechtelijke verbod op het financieren van terrorisme is ook wel eens ingeroepen om meningsuitingen aan te pakken. In 2009 werden zes leden van het collectief *Fighters+Lovers* - die T-shirts hadden verkocht met de logo's van de FARC en het Popular Front for the Liberation of Palestine (onder het motto 'Look Great And Stand Up For Freedom') - veroordeeld omdat ze van plan waren de winst te doneren aan humanitaire

⁷¹ 'Lov om ændring af straffeloven - Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring.' ('Wetsvoorstel voor wijziging van het Wetboek van Strafrecht. 'Strafbaarstelling van de expliciete acceptatie van bepaalde misdrijven als onderdeel van religieuze training'. [Vert. v. vertaler]

⁷² Deense Regering, Voorkoming en tegengaan van Extremisme en Radicalisering – Nationaal Actieplan, oktober 2016.

⁷³ Deens Instituut voor de Mensenrechten, 'Consultation response from the Danish Institute for Human Rights, 11 juli 2016.'

⁷⁴ Deens openbaar ministerie (Anklagemyndigheden), 'Anklagemyndigheden rejser straffesag mod hadprædikant', 24 juli 2018; *The Local*, 'Danish imam charged over call to kill Jews', 24 juli 2018. BBC, 'Copenhagen imam accused of calling for killing of Jews', 11 mei 2017.

⁷⁵ Zie hoofdstuk 2 van dit rapport over het EHRM dat ingaat op deze zaak. Zie ook *Mesopotamia Broadcast A/S METV and Roj TV A/S v. Germany*, 22 september 2011, C-244-10 en C-245-10.

⁷⁶ *Roj TV A/S v Denmark*, 17 april 2018, appl.no. 24683/14.



projecten van deze organisaties.⁷⁷ Hun zaak bracht een discussie teweeg over de vrijheid van meningsuiting - de verdachten betoogden dat zij de organisaties beschouwden als legitieme verzetsbewegingen en dat de EU-lijsten van terroristische organisaties onrechtmatig waren.

2. *Immigratierechtelijke bepalingen*

Intrekking van de Deense nationaliteit is mogelijk op grond van artikel 8B van de Staatsburgerschapswet (*Infødsretsloven*) voor personen die veroordeeld zijn voor het plegen van misdrijven tegen de nationale veiligheid of terroristische misdrijven (hoofdstukken 12 en 13 van het Wetboek van Strafrecht) en het land uit worden gezet. Dit vergt een proportionaliteitstoets en de maatregel mag bovendien alleen worden opgelegd als dit niet leidt tot staatloosheid. In 2015 heeft het Gerechtshof (*Landsret*) het Deense staatsburgerschap van Said Mansour ingetrokken nadat zijn veroordeling was uitgesproken; daardoor kon hij worden uitgezet zonder enig perspectief op terugkeer. Het Hooggerechtshof (*Højesteret*) heeft de uitspraak uit 2015 van het Gerechtshof daarna bevestigd, maar of hij daadwerkelijk wordt uitgezet moet nog worden bepaald door de immigratieautoriteiten - Mansour beweert dat hij in Marokko wordt terechtgesteld indien hij wordt uitgeleverd.⁷⁸

In 2017 publiceerde de Deense regering voor de eerste keer een nationale uitsluitingslijst van religieuze predikers aan wie de toegang tot het land wordt ontzegd. Dit was een belangrijke beleidswijziging. In 2006 is een aantal wetsvoorstellen ingediend die tot doel hadden om de toegang tot het land te ontzeggen aan vreemdelingen die zich gedroegen of dreigden zich te gedragen op een manier die haaks staat op de democratische waarden. De Deense regering heeft er toen voor gekozen om dergelijke wetgeving niet verder na te streven, omdat er al verschillende maatregelen bestaan om vreemdelingen de toegang te ontzeggen of uit te zetten om redenen van nationale veiligheid.⁷⁹ Op grond van artikel 9f van de Vreemdelingenwet kunnen bepaalde uitzonderingsregels die specifiek toezien op het weigeren van verblijfsvergunningen aan religieuze zendelingen óók worden toegepast op diegenen die anderen aanzetten tot het plegen van terroristisch geweld. In 2011 werd de Canadese radicale moslimprediker Bilal Philips uitgenodigd om in Kopenhagen een openbare voordracht te houden op een conferentie georganiseerd door *Muslim Youth of Denmark*. Er was een langdurige publieke discussie over de vraag of hij toegelaten moest worden tot het land - hem werd al de toegang tot het Verenigd Koninkrijk en Australië ontzegd. Uiteindelijk werd hij toch toegelaten tot Denemarken.⁸⁰

⁷⁷ Højesteret, Sag 399/2008, 25 maart 2009, en The Guardian, 'Danish T-shirt sellers convicted of financing terrorism', 25 maart 2009.

⁷⁸ Hooggerechtshof (*Højesteret*) 8 juni 2016, zaaknr. 211/2015. Zie *The Local*, 'Supreme Court strips terrorist of Danish citizenship', 8 juni 2016.

⁷⁹ J. Mchangama, 'Hadprædikanter, Indrejseforbud og Ytringsfrihed', 30 maart 2016, par. 3-4.

⁸⁰ L. Lindekilde, 'The mainstreaming of far-right discourse in Denmark', *Journal of immigrant & refugee studies* 2014, 12:363-382.



Naast het invoeren van de uitsluitingslijst werd in 2016 de Vreemdelingenwet gewijzigd om ook het expliciet vergoelijken van criminele handelingen in het kader van het godsdienstonderwijs strafbaar te stellen. In haar werking is de uitsluitingslijst dus bedoeld om de toegang te ontzeggen aan haatpredikers die 'de Deense wet en waarden willen ondermijnen en parallelle rechtsstelsels willen bevorderen'.⁸¹ Een persoon kan voor twee jaar op de lijst worden geplaatst, met eventuele verlenging van nog eens twee jaar, als hij of zij een religieuze prediker is of iemand die op een andere manier werkt aan de verspreiding van een religie of geloof en om redenen van openbare orde niet in Denemarken mag verblijven.⁸² De overheid is niet verplicht de persoon te informeren over de aard van de informatie op basis waarvan hij of zij op de lijst is geplaatst (artikel 29(c), lid 2 Vreemdelingenwet). Degenen die het verbod overtreden, kunnen worden veroordeeld tot een boete of een gevangenisstraf van drie jaar. In november 2018 stonden er 18 predikers op de lijst.⁸³ Deze bepaling geldt niet voor EU-burgers en ook niet voor wie een verblijfsvergunning al heeft. Er is kritiek op de wet vanwege de vergaande beperkingen van de rechten van religieuze gemeenschappen, die verder gaan dan de regels voor niet-religieuze groepen en personen.⁸⁴

In 2016 is er ook een wetgevingsagenda vastgesteld - een politiek akkoord over het initiëren van verschillende wetsontwerpen - om de inspanningen te versterken tegen religieuze predikers en uitgevers 'die de intentie hebben om Deense wetten en waarden te ondermijnen en het concept van parallelle rechtsstelsels te bevorderen'.⁸⁵ Het pakket omvatte ook wetsvoorstellen (nu inmiddels wetten in formele zin) om maatregelen te nemen tegen verenigingen die de democratie of fundamentele vrijheden⁸⁶ ondermijnen en om te voorzien in een verplichte cursus Deens familierecht, vrijheid en democratie voor religieuze predikers en om de aanvragers van verblijfsvergunningen een belofte om de Deense wetgeving na te leven te laten ondertekenen.⁸⁷ De maatregelen zijn zwaar bekritiseerd omdat ze religieuze gemeenschappen *a priori* verdacht maken.⁸⁸

3. *Extremistische uitingen op het internet en social media*

In haar Nationale Actieplan Extremisme en Radicalisering stelt de Deense regering een meervoudige benadering voor om extremistische propaganda tegen te gaan en om radicalisering via internet en sociale

⁸¹ L 48 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse).

⁸² Art. 29c Vreemdelingenwet (*Udlændingeloven*), Translation Law Library of Congress, 'Denmark: List of Religious Extremists Banned from Denmark Published', 21 juni 2017.

⁸³ https://www.nyidanmark.dk/en-GB/News-Front-Page/2018/11/National_sanktionsliste_udvidet

⁸⁴ Copenhagen Post, 'Denmark criticised for limiting religious freedom', 20 december 2016.

⁸⁵ Aftale mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser, 31 mei 2016.

⁸⁶ Lov om ændring af folkeoplysningsloven og ligningsloven (Indsats mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder).

⁸⁷ Lov om ændring af udlændingeloven (Obligatorisk kursus i dansk familierecht, frihed og folkestyre for religiøse forkyndere m.fl. og løfteerklæring om overholdelse af dansk lovgivning).

⁸⁸ Danish Institute for Human Rights, Status Report Human rights in Denmark 2016 – 2017, p. 55; Copenhagen Post, 'Denmark criticised for limiting religious freedom', 20 december 2016.



media te voorkomen, waaronder een strengere vervolging van de verspreiding van extremistische publicaties.⁸⁹ Het plan pleit ook voor de oprichting van een speciale eenheid binnen de veiligheids- en inlichtingendiensten die tot taak heeft gewelddadig extremistische publicaties op het internet op te sporen en vervolgens te verwijderen. Ten slotte stelt het plan voor een internetfilter te introduceren om de toegang tot buitenlandse webpagina's met terroristische propaganda te beperken.

In 2017 werd in het kader van het actieplan van de regering tegen extremisme en radicalisering een nieuw wetsvoorstel ingediend om het mogelijk te maken websites te blokkeren.⁹⁰ Deze wet is inmiddels aangenomen.⁹¹ De politie kan een website blokkeren na een daartoe strekkend rechterlijk bevel indien er reden is om aan te nemen dat er op de website sprake is van een overtreding van artikelen 114-114i, 119 of 119a van het Wetboek van Strafrecht. Dit is met name gericht op het aanpakken van websites met terroristische propaganda, echter niet op schendingen van artikel 136, (publiekelijk aanzetten tot het plegen van een strafbaar feit). Artikelen 114 - 114i, 119 en 119a verwijzen naar andere soorten terroristische misdrijven, zoals steun aan terroristische groeperingen en terreurdreiging. Het wetsvoorstel is bekritiseerd vanwege deze brede formulering (de vaag geformuleerde toets 'reden om aan te nemen'), maar ook omdat alleen de politie verschijnt ter zitting bij de rechter, dus zónder tegenpartij - de website-eigenaar wordt pas achteraf geïnformeerd.⁹²

C. Frankrijk

Deze paragraaf richt zich op de belangrijkste maatregelen die in Frankrijk ter beschikking staan en daadwerkelijk worden ingezet om extremistische uitingen aan te pakken. Het gaat onder meer om strafrechtelijke bepalingen over **het aanzetten tot terrorisme (rechtstreeks uitlokken, openlijk rechtvaardigen, verspreiden)**, **strafrechtelijke bepalingen over het aanzetten tot haat** in het algemeen, individuele administratieve controlemaatregelen en maatregelen tegen het online aanzetten tot haat.

1. Strafrechtelijke bepalingen

Frankrijk beschikt over een breed en relatief oud arsenaal aan strafrechtelijke maatregelen om extremistische uitingen aan te pakken, die hetzij specifiek gericht zijn op het aanzetten tot terrorisme, hetzij meer in het algemeen op het aanzetten tot haat. De belangrijkste strafrechtelijke maatregel tegen extremistische uitingen

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Zie artikel 791d Retsplejeloven (Wet op de rechtsbedeling). Proposal: Fremsat den 26. april 2017 af justitsministeren, Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Blokering af hjemmesider og stop af offentlige ydelser til fremmedkrigere). European Digital Rights, 'New Danish law can lead to substantial internet censorship', 25 januari 2017.

⁹¹ Artikel 791d Retsplejeloven.

⁹² European Digital Rights, 'New Danish law can lead to substantial internet censorship', 25 januari 2017. Echter, zodra de proactieve maatregelen zullen zijn aangenomen zoals vereist in het Europese Commissievoorstel voor een Verordening ter voorkoming van de verspreiding van terroristische online-inhoud (COM (2018) 640 final) en zijn omgezet in de Deense nationale wetgeving, zal deze kritiek deels achterhaald zijn omdat deze maatregelen veel verder gaan.



is het verbod op het **rechtstreeks uitlokken van terrorisme of het openlijk rechtvaardigen van terrorisme**. Het uitlokken van terrorisme (*provocation au terrorisme*) en het rechtvaardigen van terrorisme (*apologie du terrorisme*) werden in 1986 in Frankrijk strafbaar gesteld door een van de eerste grote Franse antiterroriswetten.⁹³ Tot 2014 waren de relevante bepalingen opgenomen in de Wet op de persvrijheid,⁹⁴ die over het algemeen gericht was op de zware criminaliteit en het uitlokken ervan adresseerde. Op grond van artikel 24 van de wet werd het uitlokken of rechtvaardigen van terrorisme bestraft met vijf jaar gevangenis en een boete van €45.000.⁹⁵ Door de Wet van 2014 op de strijd tegen het terrorisme zijn die bepalingen nu te vinden in artikel 421-2-5 van het terrorismehoofdstuk van het Wetboek van Strafrecht (*Code pénal*).⁹⁶ Artikel 421-2-5 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het **rechtstreeks uitlokken van terroristische daden, of het openlijk rechtvaardigen van terroristische daden**, wordt bestraft met een gevangenisstraf van vijf jaar en een boete van €75.000. Terwijl het uitlokken van terrorisme als strafbaar feit vergelijkbaar is met de strafbaarstelling in veel andere landen overeenkomstig VN-Veiligheidsraadresolutie 1624 van het aanzetten tot terrorisme, gaat de Franse strafbaarstelling van het ‘rechtvaardigen van terrorisme’ nog iets verder. Het uitlokken van terrorisme betreft het aanzetten tot het plegen van terroristische daden in de toekomst; het rechtvaardigen van terrorisme heeft betrekking op het feitelijk vergoelijken, verheerlijken of anderszins een positief standpunt innemen ten aanzien van terroristische daden die al zijn gepleegd, of op de daders ervan. Het rechtvaardigen van terrorisme is dus een rekbaar begrip dat alle standpunten dekt die positief zijn ten aanzien van terrorisme. Toen de *Conseil Constitutionnel* (Grondwettelijke Raad) werd gevraagd om de grondwettelijke basis van de maatregel opnieuw te beoordelen, oordeelde deze dat de strafbaarstelling van het rechtvaardigen van terrorisme een legitieme, noodzakelijke en proportionele beperking van de vrijheid van meningsuiting vormde.⁹⁷ De ratio achter de strafbaarstelling is dat het rechtvaardigen van terrorisme bijdraagt tot de verdere verspreiding van gevaarlijke ideeën, hetgeen op zichzelf al een verstoring van de openbare orde teweegbrengt.⁹⁸ De strafbaarstelling van het rechtvaardigen van terrorisme wordt dus gezien als een middel om het effect van omstandigheden die bevorderlijk kunnen zijn voor terrorisme, weg te nemen.

Het uitlokken of rechtvaardigen van terrorisme kan op verschillende manieren worden gerealiseerd, onder meer door het houden van toespraken op openbare plaatsen of bijeenkomsten, in geschrift, prenten, illustraties, afbeeldingen of verklaringen die worden verkocht, verspreid of tentoongesteld op openbare plaatsen of bijeenkomsten, op affiches die aan het publiek worden gepresenteerd, of middels elk

⁹³ Wet van 9 september 1986 op de strijd tegen het terrorisme en aanvallen op de staatsveiligheid (*Loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat*), artikel 8.

⁹⁴ Wet van 29 juli 1881 op de persvrijheid (*Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse*), artikel 24. Voor meer commentaren, zie Galli, F., *The Law on Terrorism: The UK, France, and Italy Compared* (Bruylant, Brussels, 2015); Frank Foley, *Countering Terrorism in Britain and France: Institutions, Norms and the Shadow of the Past* (Cambridge University Press, 2013); V. Chalkiadaki, ‘The French ‘war on terrorism’ in the post-Charlie Hebdo era’ (2015) 1 *eu crim* 26.

⁹⁵ Wet van 13 november 2014 op het versterken van de maatregelen in de strijd tegen het terrorisme (*Loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*).

⁹⁶ Zie Bijlage 4.

⁹⁷ Besluit No. 2018-706 van 18 mei 2018 (*Décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018*).

⁹⁸ Besluit No. 2018-706 van 18 mei 2018 (*Décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018*), punt 21.



elke andere vorm van openbare elektronische communicatie.⁹⁹ Volgens vaste jurisprudentie wordt overigens aan de openbaarheidseis voldaan wanneer het aanzetten tot terrorisme plaatsvindt in omstandigheden waaruit af te leiden valt dat de auteur bereid is de openbaarheid op te zoeken.¹⁰⁰

Sinds de invoering van de Wet van 2014 op de strijd tegen het terrorisme is het gebruik van publiek toegankelijke online communicatiediensten om aan te zetten tot terrorisme een strafverzwarende factor bij andere in die wet genoemde misdrijven, waardoor de straffen omhoog kunnen naar zeven jaar gevangenisstraf en een boete van €100.000.¹⁰¹ Volgens de Grondwettelijke Raad is dit gerechtvaardigd doordat dergelijke communicatiemiddelen het op grote schaal verspreiden van verboden berichten mogelijk maken, en ook door de invloed ervan op het indoctrinatieproces.¹⁰² In het kader van dit rapport mag verder worden opgemerkt dat, om specifiek in te gaan op de dreiging van het extremistisch discours van religieuze predikers, een onderzoekscommissie van de senaat (*Commission d'Enquête*) onlangs een nieuwe strafverzwarende factor heeft voorgesteld: het aanzetten tot of rechtvaardigen van terrorisme in het kader van de godsdienstuitoefening.¹⁰³ In de praktijk blijkt dat het aanpakken van rechtvaardiging van terrorisme momenteel een van de meest toegepaste maatregelen is in Frankrijk, en dat veroordelingen ervoor het merendeel vertegenwoordigen van alle recente veroordelingen in verband met terrorisme. In de afgelopen jaren is het aantal veroordelingen voor terrorisme gestegen van gemiddeld vijf per jaar in de periode 2012-2014 tot ongeveer 300 in 2015-2016.¹⁰⁴ In dezelfde periode bleef het aantal veroordelingen voor andere terroristische misdrijven relatief stabiel op gemiddeld zeventig per jaar. De stijging van het aantal veroordelingen voor het rechtvaardigen van terrorisme hangt samen met de terroristische aanslagen van januari en november 2015, in de nasleep waarvan in een circulaire van de minister van Justitie werd opgeroepen tot een bijzonder reactief en streng vervolgingsbeleid ten aanzien van personen die zich positief uitlaten over de aanslagen of de daders.¹⁰⁵ In veel gevallen ging het om berichten die vaak door relatief jonge mensen op sociale media werden geplaatst. Zo werd bijvoorbeeld een 18-jarige veroordeeld tot drie maanden gevangenisstraf nadat hij op zijn Facebook-pagina 'er komen er nog meer [...] dood aan Frankrijk', onder een foto van terroristen had geplaatst.¹⁰⁶ Een 19-jarige werd veroordeeld tot twaalf maanden voorwaardelijk met

⁹⁹ Wet van 29 juli 1881 op de persvrijheid (*Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse*), artikel 23.

¹⁰⁰ Hof van cassatie, strafkamer, besluit (*Cour de cassation, Chambre criminelle, décision du 8 avril 2014, no. 12-87.497*); besluit (*Décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018*), punt 9.

¹⁰¹ Art. 421-2-5(2) Wetboek van Strafrecht, zie Bijlage 4.

¹⁰² Besluit Nr. 2018-706 van 18 mei 2018 (*Décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018*), punt 12.

¹⁰³ Rapport namens de onderzoekscommissie van de senaat naar de organisatie en middelen die de staat ter beschikking staan om de ontwikkeling van de terrorismedreiging aan te pakken na de val van de Islamitische Staat, 4 juli 2018 (*Rapport fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, 4 juillet 2018*), p. 149.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 146 en 153. Zie Bijlage 4.

¹⁰⁵ Circulaire van 12 januari 2015 over de delicten die zijn begaan na de terroristische aanslagen van januari 2015 (*Circulaire du 12 janvier 2015 relative aux infractions commises suite aux attentats terroristes de janvier 2015*).

¹⁰⁶ 'Apologie d'actes terroristes: 3 mois ferme pour un jeune majeur', 15 januari 2015, Le Parisien.



proeftijd en 210 uur werkstraf voor het plaatsen van een bericht op sociale media waarin hij terroristen feliciteert.¹⁰⁷

Het ruim geformuleerde delict '**rechtvaardigen van terrorisme**' is in Frankrijk bekritiseerd vanwege de buitensporige beperking van de vrijheid van meningsuiting. In haar voorlopige bevindingen na een bezoek aan het land in mei 2018 concludeerde Fionnuala Ní Aoláin, de Speciale Rapporteur van de Verenigde Naties voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden in de strijd tegen het terrorisme, dat 'het feit dat dit delict [het rechtvaardigen van terrorisme] betrekking heeft op een zodanig breed en ongedifferentieerd scala aan uitingen en actoren duidt op een ongepaste beperking van de vrijheid van meningsuiting zoals beschermd in Frankrijk door de internationale mensenrechtenwetgeving'.¹⁰⁸

Samenspanning in de context van een terroristische organisatie. Het ruime begrip 'criminele samenspanning met een terroristisch oogmerk' (*association de malfaiteurs à but terroriste*) is een hoeksteen van de Franse antiterrorwetgeving. De delictomschrijving wordt vervuld door deelname aan een groep die zich richt op de voorbereiding van terroristische daden en is reeds toegepast in uiteenlopende situaties. De bepaling staat de vervolging toe van gedragingen die niet onder een specifiek terroristisch misdrijf vallen en biedt de mogelijkheid om straffen op te leggen met een maximum van tien jaar gevangenis en een boete van €225.000. Deze bepaling is te vinden in artikel 421-2-1 van het Wetboek van Strafrecht.¹⁰⁹

Uitnodigen tot deelname aan of druk uitoefenen om deel te nemen aan terroristische activiteiten. Deze bepaling, die in 2012 is ingevoerd om rekrutering voor terrorisme aan te pakken, is ook relevant voor extremistische uitingen en uitlokking, in het bijzonder door religieuze leiders. Op grond van artikel 421-2-4 Wetboek van Strafrecht¹¹⁰ wordt het doen van voorstellen of beloften, al dan niet onder toezegging van geschenken of andere voordelen, of het bedreigen of uitoefenen van druk op een ander om deel te nemen aan een terroristische groepering of om een terroristisch misdrijf te plegen, bestraft met een maximale gevangenisstraf van tien jaar en een boete van €150.000.

Aanzetten tot (rassehaat of religieuze) haat. Als alternatief voor de terreur-specifieke wetgeving kunnen extremistische uitingen ook worden aangepakt met bepalingen uit het commune strafrecht gericht tegen het aanzetten tot haat. Op grond van artikel 24 van de Wet op de persvrijheid wordt **aanzetten tot haat, discriminatie of geweld** dat verband houdt met de afkomst of religie van een persoon of groep gestraft met maximaal één jaar gevangenis en een boete van €45.000.¹¹¹ Bovendien wordt het **niet-publiekelijk aanzetten tot haat** bestraft met een boete van €1.500 op grond van artikel R625-7 van het Wetboek van Strafrecht.¹¹² In

¹⁰⁷ 'Un lycéen condamné pour apologie des attentats', 10 januari 2015, La Provence.

¹⁰⁸ Voorlopige bevindingen naar aanleiding van het bezoek: Speciale VN-Rapporteur over de bevordering en bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden in de strijd tegen het terrorisme rondt bezoek aan Frankrijk af, 23 mei 2018.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Zie Bijlage 4.

¹¹¹ De Wet van 29 juli 1881 op de persvrijheid (*Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse*), artikel 24.

¹¹² Zie Bijlage.



de praktijk lijken radicale uitingen in het kader van terrorismebestrijding vaker te worden aangepakt via 'aanzetten tot terrorisme' en andere terreur-specifieke wetsbepalingen. Onlangs werd een onderzoek ingesteld naar een in Zuid-Frankrijk woonachtige moslimgeestelijke op verdenking van het aanzetten tot haat nadat hij een antisemitische preek had gehouden.¹¹³

2. Bestuurlijke maatregelen

Ter ondersteuning van de ruime strafbaarstelling in Frankrijk van extremistische uitingen kan een aantal bestuurlijke maatregelen worden ingezet om gerichte beperkingen op te leggen aan bepaalde personen. Van 2015 tot 2017 stond de in Frankrijk afgekondigde noodtoestand het opleggen van een aantal individuele bestuurlijke controlemaatregelen toe op voorwaarde dat er ernstige redenen waren om aan te nemen dat een individu een bedreiging vormde voor de veiligheid en de openbare orde. Tot de maatregelen behoorden het huisarrest, de meldplicht, het gebiedsverbod, het verbod op bepaalde verenigingen of groeperingen en het tijdelijk sluiten van openbare plaatsen van samenkomst of eredienst.¹¹⁴ De Wet van 30 oktober 2017 ter versterking van de binnenlandse veiligheid en de strijd tegen het terrorisme¹¹⁵ integreerde een aantal van deze maatregelen in de reguliere wetgeving. In het bijzonder werd de mogelijkheid ingevoerd om **individuele maatregelen van bestuurlijke controle en toezicht** op te leggen (*mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance*, 'MICAS') als er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat een persoon een ernstige bedreiging vormt voor de openbare veiligheid en orde. Dit geldt specifiek voor personen die ideologieën steunen en verspreiden die het terrorisme rechtvaardigen.¹¹⁶ Maatregelen die kunnen worden opgelegd zijn onder meer het verbod om een bepaalde stad of een groter gebied te verlaten en de meldplicht. Ze worden opgelegd bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken voor een periode van drie maanden, waarbij verlenging tot twaalf maanden mogelijk is.¹¹⁷ Ook andere maatregelen kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld op het gebied van de immigratiewetgeving, zoals uitzetting of het opleggen van een inreisverbod. Vreemdelingen die als een bedreiging voor de openbare orde worden beschouwd, kunnen ofwel de toegang worden geweigerd,¹¹⁸ ofwel een **bestuurlijk toegangsverbod voor het gehele grondgebied** krijgen opgelegd.¹¹⁹ Daarnaast kunnen bestuurlijke **uitzettingsbevelen** worden uitgevaardigd tegen vreemdelingen die worden

¹¹³ 'French imam investigated for incitement over anti-Semitic sermon', 27 september 2018, *Times of Israel*.

¹¹⁴ Wet van 3 april 1955 op de noodtoestand, zoals geamendeerd (*Loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, version consolidée*). Zie verder: Amnesty International, *Upturned Lives: The Disproportionate Impact of France's State of Emergency* (EUR 21/3364/2016); Amnesty International, *Punished without trial - the use of administrative control measures in the context of counter-terrorism in France* (EUR 21/9349/2018).

¹¹⁵ Wet van 30 oktober 2017 ter versterking van de nationale veiligheid en de strijd tegen het terrorisme, afgekort als Loi SILT. ('*Loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, afgekort als 'Loi SILT' (de Wet SILT).

¹¹⁶ Artikel L228-1 Wet op de Nationale Veiligheid (*Code de la sécurité intérieure*). Zie Bijlage.

¹¹⁷ Artikel L228-2 Wet op de Nationale Veiligheid (*Code de la sécurité intérieure*). Zie Bijlage.

¹¹⁸ Artikelen L213-1 t.e.m. L213-9 Wet op toelating en verblijf van vreemdelingen en het recht op asiel (*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*).

¹¹⁹ Artikelen L214-1 t.e.m. L214-7 Wet op toelating en verblijf van vreemdelingen en het recht op asiel (*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*).



beschouwd als een ernstige bedreiging voor de openbare orde.¹²⁰ In de periode 2015-2017 zijn ongeveer 100 uitzettingsbevelen uitgevaardigd in verband met vermeende betrokkenheid bij terroristische activiteiten.¹²¹ In 2018 werd El Hadi Doudi, een controversiële radicale imam uit Marseille, op grond van deze maatregel naar Algerije uitgezet.¹²²

3. Extremistische uitingen op het internet en social media

Het verwijderen of blokkeren van provocerende online content. Provocerende online content, gedefinieerd als online content die terrorisme rechtvaardigt of aanzet tot terrorisme (zoals bepaald in artikel 421-2-5 van het Wetboek van Strafrecht), kan worden geblokkeerd op rechterlijk bevel.¹²³ Daarnaast kunnen bestuurlijke instanties sinds 2014 bij besluit het **verwijderen of blokkeren van provocerende teksten** afdwingen. De overheid kan in eerste instantie de hostingdiensten en content providers verzoeken om provocerende teksten te verwijderen en, indien de content niet wordt verwijderd, de toegang tot de website vanaf Frans grondgebied blokkeren en de verwijzingen door zoekmachines laten verwijderen.¹²⁴ Verzoeken om verwijdering of blokkering worden door de politiediensten ingediend bij een overheidsinstantie (*Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication*), die de content en de nodige verwijderings- en blokkeringsbevelen controleert. De Nationale commissie voor databescherming en vrijheden (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*, 'CNIL'), die belast is met het toezicht op de tenuitvoerlegging van deze maatregel, heeft een zeer sterke toename van geblokkeerde content in de praktijk vastgesteld. In de periode maart 2017 tot februari 2018 zijn er 235% meer provocerende publicaties verwijderd in vergelijking met een jaar eerder.¹²⁵ Het **verspreiden van provocerende publicaties waarvoor een verwijderingsbevel is uitgevaardigd**, is een strafbaar feit. Artikel 421-2-5-1 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het bewust reproduceren en verspreiden van materiaal waarvoor een verwijderingsbevel is uitgevaardigd, wordt bestraft met een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar en een boete van € 75.000.

Het raadplegen van provocerende online content. Frankrijk heeft getracht het louter raadplegen van provocerende online content strafbaar te stellen, maar de bewuste bepaling is door de Grondwettelijke Raad ongeldig verklaard, omdat zij de fundamentele vrijheden te zeer beperkt. Het raadplegen van provocerende

¹²⁰ Artikelen L521-1 t.e.m. L521-5 Wet op toelating en verblijf van vreemdelingen en het recht op asiel (*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*).

¹²¹ Rapport namens de Onderzoekscommissie van de Senaat naar de organisatie en middelen die de overheidsdiensten ter beschikking staan om de ontwikkeling van de terroristische dreiging aan te pakken na de val van de Islamitische Staat, 4 juli 2018 (*Rapport fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, 4 juillet 2018*), pp. 113. Zie Bijlage 4.

¹²² 'Too Radical for France, a Muslim Clergyman Faces Deportation', 5 april 2018, New York Times; 'La CEDH autorise l'expulsion d'un imam salafiste vers l'Algérie', 20 april 2018, Le Monde. Zie verder, *MA v France*,

¹²³ Artikel 706-23 Wetboek van Strafvordering (*Code de procédure pénale*). Zie Bijlage.

¹²⁴ Artikel 6-1 Wet van 21 juni 2004 op het vertrouwen in de digitale economie.

¹²⁵ Nationale Commissie voor Gegevensbescherming en Vrijheden (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*, CNIL), Verslag van de Databeschermingsautoriteit: maart 2017-februari 2018 (*Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Rapport d'activité de la personnalité qualifiée: mars 2017-février 2018*); Zie Bijlage 4.



content werd voor het eerst strafbaar gesteld in juni 2016. Het regelmatig raadplegen van websites die aanzetten tot het plegen van terroristische daden of deze rechtvaardigen, wordt bestraft met een maximale gevangenisstraf van twee jaar en een boete van € 30.000.¹²⁶ De Grondwettelijke Raad oordeelde echter in februari 2017 dat de maatregel een onnodige en onevenredige beperking van de gedachte- en meningsvrijheid was, en trok de bepaling in.¹²⁷ De maatregel werd echter met kleine aanpassingen opnieuw ingevoerd via de Wet van 28 februari 2017 op de openbare veiligheid¹²⁸ en op soortgelijke gronden opnieuw door de Grondwettelijke Raad in december 2017 ongeldig verklaard.¹²⁹

D. Duitsland

1. Strafrechtelijke bepalingen

Aanzetten tot het plegen van strafbare feiten. Artikel 111 van het Federale Wetboek van Strafrecht (*Strafgesetzbuch, StGB*) verbiedt het publiekelijk aanzetten tot crimineel gedrag.¹³⁰ Aangezien het Duits Federaal Constitutioneel Hof (het *Bundesverfassungsgericht*) de vrijheid van meningsuiting in hoge mate beschermt,¹³¹ zijn veroordelingen voor dit delict vrij zeldzaam. Om veroordeeld te worden, moet een persoon anderen rechtstreeks hebben aangezet tot het plegen van bepaalde strafbare feiten.¹³² Rechters hebben uitgemaakt dat het louter verstrekken van informatie, uiten van politieke onenigheid, of zich provocatief uitlaten, onvoldoende grond oplevert voor de toepassing van artikel 111; hetzelfde geldt voor het louter onderschrijven van strafbare feiten. Het aanzetten tot het plegen van een strafbaar feit moet een doelbewust en beslissend effect hebben op anderen; het moet bijvoorbeeld de beslissing uitlokken om bepaalde strafbare feiten te plegen. In 2006 oordeelde het Gerechtshof Oldenburg (*Oberlandesgericht*) dat de publicatie van een religieuze vloek ('*Mubahala*') niet zou aanzetten tot crimineel gedrag.¹³³ In deze zaak drong een islamitische prediker aan op de bestraffing, door Allah, van een bepaalde persoon. Het Hof kwam tot de conclusie dat het niet met absolute zekerheid kon vaststellen dat de man probeerde andere personen aan te zetten tot onwettig

¹²⁶ Wet van 3 juni 2016 ter versterking van de strijd tegen georganiseerde misdaad, terrorisme en de financiering daarvan, Artikel 18 (*Loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement*).

¹²⁷ Besluit van de Constitutionele Raad no. 2016-611 QPC van 10 februari 2017 (*Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017*), par. 13-14.

¹²⁸ *Loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique*.

¹²⁹ Besluit van de Constitutionele Raad no.2017-682 QPC van 15 december 2017 (*Décision n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017*). Zie verder: B. Boutin, 'Excesses of Counter-Terrorism and Constitutional Review in France: The Example of the Criminalisation of the Consultation of Websites' (May 2018), Verfassungsblog.

¹³⁰ Art. 91(1)(1) stelt ook strafbaar het aanzetten tot ernstige gewelddadige delicten die de veiligheid van de staat in gevaar brengen. Dit wetsartikel is aangenomen in 2009 en was hoofdzakelijk bedoeld om het verspreiden of bevorderen van 'terroristische handleidingen' op het internet tegen te gaan, bijv. handleidingen voor het vervaardigen van explosieven. Zo is in 2016 een man veroordeeld voor het delen van een link naar het 'Mudshaheddin Explosives Handbook' op zijn twitteraccount. Zie AG München, 27.09.2016 - 1117 Ds 111 Js 206538/14.

¹³¹ Zie: Shawn Marie Boyne, 'Free Speech, Terrorism, and European Security: Defining and Defending the Political Community', 30 Pace L. Rev. 417 (2010).

¹³² Zie BGHSt 28, 312 et seq., BGHSt 32, 310 f.7.

¹³³ <https://openjur.de/u/320108.html>, para 12 f.



gedrag omdat het gebed uitsluitend Allah opriep om over het slachtoffer te oordelen. In het algemeen, als gevolg van de hoge drempel voor de toepassing van artikel 111, worden mensen die anderen aanzetten tot terrorisme of terrorisme aanmoedigen vervolgd via andere artikelen (zoals hieronder aangegeven).

Goedkeuren van bepaalde reeds gepleegde delicten. Artikel 140, lid 2 criminaliseert het uiten van goedkeuring – mits in het openbaar, bijvoorbeeld tijdens een bijeenkomst of door het verspreiden van geschriften - voor bepaalde delicten gepleegd op een manier die de openbare orde kan verstoren. De goedkeuring dient betrekking te hebben op specifieke, reeds gepleegde feiten en bijvoorbeeld niet op het uiten van algemene politieke steun voor gewelddadig verzet.¹³⁴ Er is een veroordeling op grond van dit artikel geweest voor het tijdens een online interview uiten van goedkeuring van de moord op een journalist en een militaire piloot door ISIS.¹³⁵ Naar aanleiding van deze zaak oordeelde het hoogste federale gerechtshof (het *Bundesgerichtshof*) dat dergelijke uitingen ook de algemene bereidheid tot het plegen van dergelijke misdrijven in Duitsland kunnen bevorderen.

Symbolen en uniformen. Het afbeelden van symbolen van verboden organisaties is strafbaar op grond van artikel 9 van de Federale Wet op verenigingen (*Vereinsgesetz*).¹³⁶ De Wet op optochten en bijeenkomsten (*Versammlungsgesetz*)¹³⁷ verbiedt het dragen van uniformen 'als uitdrukking van een gemeenschappelijke politieke houding'. Deze wetgeving is relevant in verband met een zaak die momenteel nog onder de Duitse rechter is. In 2015 patrouilleerde een groep personen, waaronder Sven Lau, als een zelfbenoemde 'Sharia-politie' door de straten van Wuppertal.¹³⁸ De groep, opgericht door dezelfde Sven Lau, droeg hesjes met de woorden 'Sharia-politie' en riep tegen mensen dat ze niet mochten drinken, gokken of muziek maken.¹³⁹ Dat de zaak nog loopt, komt omdat verschillende instanties uiteenlopende meningen hebben over de strafbaarheid van dergelijk gedrag. Enerzijds is het weergeven van religieuze, in tegenstelling tot politieke, opvattingen niet verboden en moet de wet worden geïnterpreteerd in het licht van de vrijheid van meningsuiting en vereniging. De wet zou dus alleen uniformen moeten verbieden die verder gaan dan het louter weergeven van een gedeelde politieke visie door het tentoonspreiden van een militante, intimiderende (quasi-militaire) houding.¹⁴⁰ Anderzijds hebben de rechtbanken geoordeeld dat juist het gebruik van de term

¹³⁴ *Bundesgerichtshof*, BGHSt 22, 282.

¹³⁵ BGH 3 StR 435/16 - Beschluss vom 20. Dezember 2016 (KG). Het *Bundesgerichtshof* moest zich buigen over de vraag of het uiten van goedkeuring voor daden begaan in het buitenland ook als een strafbaar feit beschouwd kon worden aan de hand van dit artikel; het Hof kwam tot de conclusie dat dergelijke uitingen met betrekking tot daden begaan in het buitenland ook de algemene bereidheid om dergelijke daden in Duitsland te begaan kon bevorderen.

¹³⁶ Te raadplegen op <https://www.gesetze-im-internet.de/vereinsg/BJNR005930964.html>.

¹³⁷ Art. 3 jo. 28. Duitse versie beschikbaar op <https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>.

¹³⁸ Hij werd ook veroordeeld tot vijfeneenhalf jaar gevangenisstraf voor het financieren van fundamentalistische strijders en het rekruteren van jihadisten. Hij werd schuldig bevonden aan het steunen van de door de V.S. als terroristische groepering bestempelde Jaish al-Muhajireen wal-Ansar (JAMWA). Zie counterextremism.com.

¹³⁹ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/scharia-polizei-in-wuppertal-salafist-sven-lau-und-seine-neue-taktik-a-990191.html>.

¹⁴⁰ Aldus de rechtbank toen ze voor het eerst overwoog of ze de klacht in behandeling zou nemen: Arrondissementsrechtbank Wuppertal (*Landgericht Wuppertal*), *Beschluss*, 02.12.2015, 22 KLS-50 Js 180/14-27/15. In een latere procedure heeft de Arrondissementsrechtbank Wuppertal de verdachte vrijgesproken: Vonnis, 22 KLS, ECLI:DE:LGW:2016:1121.22KLS8211.50JS180.00, punten 116 – 144.



'Sharia-politie' deed denken aan de brute religieuze politie in sommige islamitische landen en dus bedoeld was om mensen te intimideren.¹⁴¹

Deelname aan een terroristische organisatie. Artikel 129a van het Wetboek van Strafrecht verbiedt de oprichting van, het lidmaatschap van, steun aan of werving voor (onder meer) terroristische organisaties. In 2002 is de wet aangescherpt om duidelijk te maken dat alleen de werving van identificeerbare personen tot lid of aanhanger van een specifieke organisatie, strafbaar is; een algemene oproep tot steun (*Sympathiewerbung*) is dus niet strafbaar.¹⁴² Een dusdanig scherpe afbakening zou meer garanties bieden voor de vrijheid van meningsuiting. Het federale hoogerechtshof (het *Bundesgerichtshof*) heeft geoordeeld dat, sinds de wetswijziging, het louter voorstaan van een terroristische organisatie, het rechtvaardigen van haar doelen of de door haar gepleegde misdrijven of het verheerlijken van haar ideologie, niet langer strafbaar wordt gesteld. Hetzelfde geldt voor een algemene oproep tot deelname aan niet nader omschreven terroristische activiteiten of een oproep tot deelname aan de jihad; die term omvat immers een verscheidenheid aan activiteiten binnen de Islam.¹⁴³ Volgens het *Bundesgerichtshof* ligt dit echter anders als een prominente vertegenwoordiger van de organisatie oproept tot deelname aan de jihad.¹⁴⁴ In een andere zaak heeft het *Bundesgerichtshof* geoordeeld dat een verklaring geen betekenis mag worden toegedicht die zij objectief gezien niet heeft - indien zij dubbelzinnig is, moet men ook naar andere mogelijke interpretaties kijken en uitleggen waarom deze niet van toepassing zijn.¹⁴⁵

2. Immigratierechtelijke bepalingen

De terroristische aanslag op de kerstmarkt in Berlijn op 19 december 2016 markeerde een keerpunt in de acceptatie van strengere migratiecontroles op personen die als extremisten worden beschouwd.¹⁴⁶ Op grond van artikel 7, lid 1, onderdeel 1 van de Paspoortwet (*Paßgesetz*)¹⁴⁷ kan een paspoort worden ontzegd of ingetrokken indien de persoon in kwestie een bedreiging vormt voor de interne of externe veiligheid of andere significante belangen van Duitsland. Dit kan ook als er wordt verwacht dat de paspoortaanvrager politieke uitlatingen zal doen in het buitenland die een negatief effect hebben op de reputatie van Duitsland.¹⁴⁸ Van burgers met een dubbele nationaliteit kan de Duitse nationaliteit worden ingetrokken als zij zich aansluiten bij

¹⁴¹ Gerechtshof (*Oberlandesgericht*, OLG) Düsseldorf, Beschluss, 25.04.2016, III-3 Ws 52-60/16, punt II. 1. Zie ook de uitspraken van het OLG Düsseldorf, *Urteil*, 26.7.2017, III-5 StS 1/16, niet gepubliceerd, en de hoogste federale rechtbank (*Bundesgerichtshof*, BGH): *Urteil*, 11.1.2018, BGH 3 StR 427/17.

¹⁴² <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/088/1408893.pdf>

¹⁴³ <https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/2/07/ak-6-07.php>, par. 26. Zie ook <https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/3/12/3-218-12.php>.

¹⁴⁴ <https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/2/07/ak-6-07.php>, 26.

¹⁴⁵ <https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/3/14/3-197-14.php>

¹⁴⁶ Egmont Institute, paper (Heinke, Raudszus).

¹⁴⁷ Een Engelstalige versie is beschikbaar op <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=271>.

¹⁴⁸ Gerechtshof in Bestuurszaken (*Verwaltungsgerichtshof*, VGH) Baden-Württemberg, *Beschluss*, 18.05.1994, 1 S 667/94, par. 4.



de strijdkrachten of vergelijkbare gewapende organisaties van een andere staat.¹⁴⁹ Het staatsburgerschap kan echter niet worden ontnomen enkel op basis van extremistische uitingen. Voor niet-EU-burgers kan op grond van de Federale Verblijfswet¹⁵⁰ uitzetting plaatsvinden 'indien hun verblijf de openbare veiligheid en orde, de vrije en democratische basisorde of andere zwaarwegende belangen in gevaar brengt' en 'als, de belangen die gediend zijn bij het vertrek van de vreemdeling afwegende tegen de individuele belangen van de vreemdeling om op het federale grondgebied te blijven, rekening houdende met alle omstandigheden van het specifieke geval, de balans uitslaat naar het doorslaggevend openbaar belang dat gediend is met het vertrek van de vreemdeling'.¹⁵¹

Uitzetting werd bijvoorbeeld toegestaan voor het delen van IS-video's, foto's en andere reclame-content op sociale media.¹⁵² Steun aan, goedkeuring van en/of rekrutering voor een *algemene ideologie* die wordt gepropageerd door een terroristische groepering levert op zich onvoldoende grond op om over te gaan tot uitzetting.¹⁵³ In het verleden is één persoon echter uitgewezen wegens het schrijven en publiceren van artikelen op het internet waarin de slachtoffers van de terreuraanslagen van 9/11 en de bomaanslagen van 7/7 in Londen 'zogenaamde slachtoffers' werden genoemd en waarin hun dood werd beschreven als een 'door Allah bevolen en voltrokken straf'. Deze verklaring werd beschouwd als 'goedkeuring van terroristische daden'. De beschrijving van de gebeurtenissen van 9/11 als een 'gerechtvaardigd antwoord op de agressie tegen de islamitische wereld' werd beschouwd als het 'oproepen dan wel aanzetten tot soortgelijke daden'.¹⁵⁴

Een andere persoon mocht worden uitgezet omdat hij de foto van een bekend lid van ISIS had gebruikt als profielfoto op een instant messaging dienst tijdens het chatten met weer een derde persoon. Het gebruik van de bewuste profielfoto werd beschouwd als een steunbetuiging aan een terroristische organisatie.¹⁵⁵ Verder is er een persoon uitgezet wegens het steunen van Hamas en het importeren en verkopen van cd's met liedjes die de Intifada's prijzen. Hij hield zich bezig met cd-verkoop, en om die reden had hij een keur aan cd's te koop staan. De rechtbank kwam tot de conclusie dat hij een plicht had om de content van de cd's te controleren.¹⁵⁶ Daarbij werd opgemerkt dat hij Hamas steunde en jodenhaat onderschreef. In weer een andere zaak is iemand uitgezet wegens het op het internet delen van audio- en videoboodschappen afkomstig van Al-Qaida en het maken van een website die werd gebruikt voor het publiceren van radicaalislamitische propaganda en executievideo's.¹⁵⁷

¹⁴⁹ Art. 16(1) van de Duitse Federale Basiswet (*Grundgesetz*); art. 17(1) no. 5, art. s. 28 Duitse Federale Staatsburgerschapswet (*Staatsangehörigkeitsgesetz*).

¹⁵⁰ Zie Anderson, D. en Walker, C., *Deportation with Assurances* (Command Paper 9462, 2017).

¹⁵¹ Art. 53 Federale Verblijfswet (*Aufenthaltsgesetz*).

¹⁵² Administratieve rechtbank (*Verwaltungsgericht, VG*) Hamburg, *Urteil*, 20 december 2017, 2 K 2745/16.

¹⁵³ VG Bayern, *Urteil*, 22.02.2010, 19 B 09.929, punt 49.

¹⁵⁴ VG Berlin, *Urteil*, 22.04.2008, 35 A 397.07, punt 83 ff.

¹⁵⁵ VG München, *Urteil*, 24.05.2017, M 25 K 16.5916.

¹⁵⁶ VG München, *Urteil*, 09.09.2008, M 4 K 08.2158.

¹⁵⁷ Administratieve rechtbank in tweede instantie (*Obverwaltungsgericht, OVG*) Rheinland-Pfalz, *Urteil*, ECLI:DE:OVGRPLP:2018:0405.7A11529.17.00.



Op grond van artikel 58a (*Abschiebungsanordnung*) van de federale Verblijfwet (*Aufenthaltsgesetz*) kan een persoon onmiddellijk worden uitgezet, ook al was er geen voorafgaand besluit tot verwijdering (*Ausweisung*) op grond van artikel 53 van de wet; normaal gesproken is een dergelijk besluit vereist.¹⁵⁸ In een cruciale uitspraak over *onmiddellijke* uitzetting op grond van artikel 58(a) oordeelde de hoogste administratieve rechtbank (het *Bundesverwaltungsgericht*) onlangs dat uitzetting preventief kan worden toegepast voorafgaand aan of zelfs zónder veroordeling, ook indien het slechts een poging tot het plegen van een strafbaar feit betreft.¹⁵⁹ Uitzetting was gerechtvaardigd in dit geval gezien de publiekelijke verheerlijking van de plegers van zelfmoordaanslagen van ISIS en omdat 'concrete en actuele feiten wezen op een aanzienlijk risico van een terroristisch gevaar en/of een vergelijkbaar gevaar voor de binnenlandse veiligheid van [Duitsland] dat door de vreemdeling op elk willekeurig moment zou kunnen worden veroorzaakt bij het uitblijven van een interventie'.¹⁶⁰ Aangezien er voor uitzetting op grond van artikel 58a 'een op feitelijke aanwijzingen gebaseerde dreiging vereist is, waarbij het risico op een veiligheidsbedreigende of terroristische daad gepleegd door de vreemdeling te allen tijde zou kunnen overgaan in een concreet gevaar',¹⁶¹ zijn loutere woorden in het algemeen niet voldoende om vreemdelingen op basis van dit artikel uit te zetten (in tegenstelling tot art. 53).

3. *Demonstraties en/of openbare bijeenkomsten*

Enkel de passieve deelname aan legale demonstraties waarin illegale (PKK-)slogans worden geroepen, kan als zodanig niet leiden tot uitzetting wegens steun aan terrorisme.¹⁶² Er is ook een zaak geweest waarin een vergadering werd verboden op grond van het feit dat de sprekers aanhangers waren van een agressieve, extremistische religieuze ideologie die in tegenspraak was met de vrije democratische orde. Volgens de administratieve rechtbank in tweede instantie (*Oberverwaltungsgericht, OVG*) kan het feit op zich dat de sprekers een dergelijke ideologie voorstaan het verbod niet rechtvaardigen. Het verbieden van een bijeenkomst op basis van de te verwachten inhoud van de uitlatingen is alleen toegestaan als de uitlatingen de grenzen van het recht op vrijheid van meningsuiting te buiten gaan omdat ze in strijd zijn met het strafrecht.¹⁶³

¹⁵⁸ Voor het verschil tussen '*Ausweisung*', het besluit dat een buitenlander niet langer recht heeft op verblijf op het grondgebied van Duitsland, en '*Abschiebung*', de gedwongen uitzetting van een persoon die geen recht heeft op verblijf op Duits grondgebied, zie Marcel Keienborg, *Generalprävention kann Aufenthaltserlaubnis entgegenstehen* (Algemene Preventie kan in conflict komen met een Verblijfsvergunning), 13 juli 2018.

¹⁵⁹ Hoogste administratieve rechtbank (*Bundesverwaltungsgericht, BVerwG*), *Beschluss*, 31 mei 2017, ECLI:DE:BVerwG:2017:310517B1VR4.17.0, punt 17.

¹⁶⁰ *Ibid.* 17 ff.

¹⁶¹ <https://www.bverwg.de/220817U1A3.17.0>.

¹⁶² <https://openjur.de/u/358064.html>.

¹⁶³ <https://www.oberverwaltungsgericht.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen72.c.11130.de&asl=bremen72.c.11265.de>



4. Extremistische uitingen op het internet en social media

In 2015 is een speciale taskforce opgericht die zich bezighoudt met onrechtmatig haatzaaien op het internet waaraan sociale-mediaplatforms op vrijwillige basis hun medewerking hebben toegezegd.¹⁶⁴ In een evaluatie werd echter geconcludeerd dat de vrijwillige toezeggingen niet tot voldoende verbetering hebben geleid en daarom werden die vertaald in de juridisch wél bindende *Netzwerkdurchsetzungsgesetz*.¹⁶⁵ Deze wet is van toepassing op sociale netwerken met meer dan 2 miljoen geregistreerde gebruikers in Duitsland. Zij zijn verplicht om content te verwijderen die op grond van bepaalde artikelen in het Duitse Wetboek van Strafrecht illegaal is, waaronder het verspreiden van propagandamateriaal afkomstig van grondwettelijk verboden organisaties, het gebruik van symbolen van grondwettelijk verboden organisaties, het aanmoedigen van het plegen van ernstige staatsgevaarlijke geweldsmisdrijven, het publiekelijk aanzetten tot het plegen van strafbare feiten, het aanzetten tot haat, het verspreiden van afbeeldingen van geweld en het belonen van en goedkeuren van het plegen van misdrijven.¹⁶⁶ Content die manifest onrechtmatig is, moet binnen 24 uur worden verwijderd als de onrechtmatigheid binnen 24 uur zonder diepgaand onderzoek kan worden vastgesteld,¹⁶⁷ anders binnen 7 dagen. Naast een meldplicht is er een klachtenprocedure ingesteld. Indien deze verplichtingen niet worden nageleefd, kunnen boetes tot € 5 miljoen (voor de bedrijfsvertegenwoordigers die in Duitsland verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze taken) en zelfs tot € 50 miljoen (voor de bedrijven zelf) worden opgelegd. Deze boetes worden niet opgelegd voor het incidenteel doch onrechtmatig niet-verwijderen van illegale content, maar voor structurele tekortkomingen bij het naleven van de klachtenprocedure.¹⁶⁸ De wet is bekritiseerd vanwege het risico dat content overdadig wordt geblokkeerd en daarmee het gevaar dat de vrijheid van meningsuiting onrechtmatig wordt beperkt.¹⁶⁹

E. Verenigd Koninkrijk

¹⁶⁴ Zie voor algemene en voor meer specifieke informatie hierover, de website van het initiatief van het Duitse Federale Ministerie van Justitie en Consumentenbescherming, *Die Initiative gegen Hasskriminalität im Netz*.

¹⁶⁵ Zie verder Karl-Nikolaus Peifer, *Network Enforcement Act: self-assertion of the law or first step into self-regulated pre-censorship?* - Civil aspects (2018) 49 *Zeitschrift für das gesamte Medienrecht* 14-22 and Martin Eifert, *Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz und Plattformregulierung* in: Martin Eifert and Tobias Gostomzyk (eds.), *Netzwerkrecht* (Nomos, 2018).

¹⁶⁶ Voor een toelichting (van het gebruik) van deze (en andere) strafrechtelijke bepalingen over dit onderwerp, zie deel 1.

¹⁶⁷ Duits Federaal Parlement, *Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken* (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) 16 mei 2017, Document No. 18/12356, p. 22.

¹⁶⁸ Duits Federaal Parlement, *Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken* (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) 16 mei 2017, Document No. 18/12356, p. 24 f. Zie Fabian Reinhold, *So will Maas Facebook & Co büßen lassen* [This is how Maas wants to punish Facebook & Co.], Spiegel Online, 5 april 2017.

¹⁶⁹ Isabell Hülsen/Peter Müller, 'EU-Justizkommissarin zweifelt am Maas-Gesetz', Spiegel Online, 19 januari 2018. Zelfs de Amadeu Antonio Stiftung, die zich dagelijks bezighoudt met het bestrijden van online haatzaaien, heeft de verklaring ondertekend. Global Network Initiative, Proposed German Legislation Threatens Free Expression around the Globe, 20 April 2018. Het is afwachten of, en zo ja wat de recente EU-plannen voor proactieve maatregelen tegen online-terroristische content voor Duitsland zullen betekenen.



De huidige aanpak van het VK inzake de preventie van terrorisme berust in grote lijnen op de volgende drie afzonderlijke pijlers: bestrijding van terrorisme,¹⁷⁰ bestrijding van extremisme¹⁷¹ en bevordering van integratie.¹⁷² De strategieën (en wetgeving) voor de bestrijding van extremisme en terrorisme zijn momenteel nauw met elkaar verbonden. Alle relevante bepalingen over extremistische en radicale sprekers, zowel voorafgaand aan als na afloop van een veroordeling, zijn te vinden in of zijn gerelateerd aan contraterorismewetgeving. Wat de relevante wetten echter niet hebben vastgelegd, is een wettelijke definitie van 'extremisme'. Een juridisch niet-bindende definitie van 'extremisme' is te vinden in de huidige *Counter-Extremism Strategy* van de regering - 'extremisme is het uitdrukkelijk of actief verzet tegen onze fundamentele waarden, waaronder de democratie, de rechtsstaat, de individuele vrijheid en het wederzijds respect en tolerantie voor verschillende geloofsrichtingen en overtuigingen'.

Momenteel gaat de voorkeur van de Britse regering uit naar het strafbaar stellen en vervolgen van aanstootgevend gedrag in plaats van het opleggen van bestuurlijke maatregelen.¹⁷³ Echter, in tegenstelling tot andere landen zijn de relevante wettelijke bepalingen van het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot extremistische uitlatingen te vinden in de antiterrorismewetgeving. Van meet af aan moet worden benadrukt dat het Verenigd Koninkrijk, in tegenstelling tot zijn continentale tegenhangers, een *common law*-stelsel heeft, dat voor een aantal wezenlijke verschillen in de rol van de rechtbanken zorgt. Gerechtelijke uitspraken kunnen een aanzienlijke en langdurige invloed hebben op het algemene wetgevingskader in het Verenigd Koninkrijk; zij kunnen een precedent scheppen dat jarenlang moet worden gevolgd of tot aanzienlijke wijzigingen in de bestaande wetgeving leiden. Dit is de reden voor de meer uitgebreide aandacht hieronder voor bepaalde Britse jurisprudentie.

1. *Contra-terrorismewetgeving gericht op personen die extremistische uitspraken doen*

Oproepen tot steun voor een *verboden* organisatie. Artikel 12 van de *Terrorism Act 2000* (TA 2000) is een geschikt, doch beperkt uitgangspunt om te begrijpen hoe allesomvattend de Britse wetgeving inzake het aanzetten tot, aanmoedigen van en uitnodigen tot terrorisme is. Op grond van artikel 12, lid 1 TA 2000 pleegt een persoon een strafbaar feit als hij uitnodigt tot steun aan een *verboden* organisatie.¹⁷⁴ Op grond van artikel 12, lid 2¹⁷⁵ begaat een persoon een strafbaar feit wanneer hij een vergadering belegt, leidt of assisteert bij het beleggen of leiden van een vergadering, waarvan hij weet dat deze bedoeld is om een verboden organisatie te ondersteunen of te worden toegesproken door een persoon die tot een verboden

¹⁷⁰ *CONTEST Strategy 2018 (Command Paper 9608)*.

¹⁷¹ Zie verder *Counter Extremism Strategy 2015 (Cm.9148)*. Het meest recente beleid is gericht op de niet-statutaire *Commission for Countering Extremism*.

¹⁷² *Integrated Communities Strategy Consultation 2018*.

¹⁷³ Zo worden bijvoorbeeld de bestuurlijke maatregelen voor terrorismepreventie en -onderzoek (*Terrorism Prevention and Investigation Measures*, of TPIM's) en financiële sancties die zowel voor als na de criminele activiteiten worden opgelegd, zeer zelden ten uitvoer gelegd in vergelijking met het gebruik van strafrechtelijke maatregelen.

¹⁷⁴ Zie de bijlage voor een toelichting op de Britse verbodsregeling.

¹⁷⁵ *Ibid.*



organisatie behoort of beweert lid te zijn van een verboden organisatie. Tot nu toe is er slechts een beperkt aantal vervolgingen op grond van dit artikel ingesteld. De in artikel 1 van het wetsvoorstel *Counter-Terrorism and Border Security Bill 2017-2019* voorgestelde hervorming heeft tot doel de effectiviteit van de strafbaarstelling van Artikel 12-delicten te vergroten.¹⁷⁶

Verwerven van steun voor een verboden organisatie. Op grond van artikel 12, lid 3 pleegt een persoon een strafbaar feit als hij een vergadering toespreekt en het doel van zijn toespraak is om steun voor een verboden organisatie aan te moedigen of om de activiteiten ervan te bevorderen. Onder vergadering wordt in dit verband verstaan een bijeenkomst van drie of meer personen, ongeacht of de bijeenkomst openbaar is; een bijeenkomst is besloten indien er geen publiek wordt toegelaten (artikel 12, lid 5). Degene die zich schuldig maakt aan een misdrijf in de zin van dit artikel is bij *veroordeling op grond van een tenlastelegging*¹⁷⁷ onderworpen aan een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaar, aan een boete, of aan beide; bij *veroordeling na korte procesgang (zonder jury)*¹⁷⁸ is een persoon onderworpen aan een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden, aan een boete van ten hoogste het wettelijk maximum, of aan beide (artikel 12, zesde lid).

Extraterritoriaal aanzetten tot terrorisme. Op grond van artikel 59 en 60 TA 2000¹⁷⁹ pleegt een persoon een strafbaar feit als hij een andere persoon ertoe aanzet om geheel of gedeeltelijk buiten het Verenigd Koninkrijk terroristische daden te plegen en de daad, indien deze binnen het Verenigd Koninkrijk wordt gepleegd, een strafbaar feit is, zoals, onder andere, moord, opzettelijke verwonding en het in gevaar brengen van mensenlevens door schade aan eigendommen. Het doet er niet toe of de aldus aangespoorde persoon zich in het Verenigd Koninkrijk bevindt op het moment van de aansporing (artikel 59, lid 4 en artikel 60, lid 4), d.w.z. het delict heeft een extraterritoriale reikwijdte. Een persoon die zich schuldig maakt aan aansporing is aansprakelijk voor elke straf die hem zou kunnen worden opgelegd bij veroordeling voor het desbetreffende strafbare feit dat overeenkomt met de daad waartoe hij de ander aanspoort (moord, opzettelijke verwonding, het in gevaar brengen van mensenlevens door het beschadigen van eigendommen, enz.). Artikel 59 weerspiegelt de vereisten van de EU-richtlijn inzake terrorismebestrijding van 2017 en het verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme uit 2005 om **'het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf'** strafbaar te stellen, en om de deelnemende staten extraterritoriale rechtsmacht uit te laten oefenen over hun onderdanen die dit misdrijf buiten hun grondgebied plegen. In 2018 stelde Max Hill Q.C., de toenmalige *Independent Reviewer of Terrorism Legislation*, dat de regering van het Verenigd

¹⁷⁶ Zie de bijlage voor nadere details van de voorgestelde maatregelen.

¹⁷⁷ Een *'indictable offence'* is een strafbaar feit dat in eerste aanleg alleen in de *Crown Court* kan worden berecht; een individu wordt 'berecht op grond van een tenlastelegging' voor een rechter en een jury in de *Crown Court* (maar kan worden berecht zonder jury volgens de *Justice and Security (Northern Ireland) Act 2007*).

¹⁷⁸ Het gaat hier om een strafbaar feit, dat te berechten is (korte procesgang - zonder jury) bij het *Magistrates' Court*.

¹⁷⁹ Deel IV, *Miscellaneous (Terrorist Offences)* van de *Terrorism Act 2000*.



Koninkrijk zorgvuldig zou moeten overwegen of het misdrijf op grond van artikel 59 nog steeds nodig was.¹⁸⁰ Dit advies is sindsdien door de huidige regering van het Verenigd Koninkrijk verworpen.¹⁸¹ De regering heeft twee fundamentele argumenten naar voren gebracht: a) de politie en het openbaar ministerie (*Crown Prosecution Service*) hebben flexibiliteit nodig om de meest geschikte strafbare feiten ten laste te leggen op basis van de omstandigheden van het geval en b) de naleving door het Verenigd Koninkrijk van bepaalde internationale overeenkomsten inzake terrorismebestrijding is voor een deel afhankelijk van de strafbaarstelling van deze misdrijven.

Nieuwe delicten aanmoediging en aanzetten tot terrorisme. Na de 7/7-aanslagen in Londen heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk de *Terrorism Act 2006* aangenomen om het ontstaan van 'buurterrorisme' aan te pakken.¹⁸² De TA 2006 heeft een aantal nieuwe misdrijven in het leven geroepen, waaronder het aanmoedigen van terrorisme en een misdrijf dat te maken heeft met de verspreiding van terroristische publicaties. Op grond van artikel 1, lid 2 TA 2006 pleegt een persoon een strafbaar feit als hij een verklaring uitbrengt die door sommige of alle leden van het publiek tot wie de verklaring is gericht, kan worden opgevat als een directe of indirecte aanmoediging of anderszins aanzetten tot het plegen, voorbereiden of aansporing tot het plegen van terroristische daden. Voorts pleegt een persoon een strafbaar feit indien hij op het moment dat hij een verklaring publiceert of doet publiceren, *voornemens is of er roekeloos tegenover staat*¹⁸³ dat het publiek wordt aangemoedigd of anderszins door de verklaring wordt aangezet tot het plegen, voorbereiden of aanzetten tot het plegen van terroristische daden. Voor de toepassing van artikel 1 wordt onder verklaringen die door het publiek kunnen worden opgevat als een indirecte aanzet tot het plegen of voorbereiden van terroristische daden, elke verklaring verstaan die

- a) het plegen of de voorbereiding verheerlijkt, *in het verleden, in de toekomst of in het algemeen*, van terroristische daden
- b) een boodschap overbrengt waarvan *redelijkerwijs* verwacht mag worden dat het publiek tot wie de boodschap is gericht deze zal opvatten als een aansporing dat datgene wat wordt verheerlijkt ook datgene is wat zij dienen na te streven.

De vraag hoe een verklaring waarschijnlijk zal worden begrepen en wat het publiek redelijkerwijs geacht wordt daarvan te kunnen afleiden, wordt bepaald aan de hand van zowel de inhoud van de verklaring in haar geheel als de omstandigheden en wijze van publicatie ervan. Het is irrelevant of iemand door een dergelijke verklaring

¹⁸⁰ *Report of the Independent Reviewer of Terrorism Legislation on the Operation of the Terrorism Acts 2000 and 2006*, januari 2018.

¹⁸¹ *Government Response to the Annual Report on the Operation of the Terrorism Acts in 2016 by the Independent Reviewer of Terrorism Legislation* (Cm 9704, 2018) pp.10, 11.

¹⁸² Zie verder Walker, C., "Know Thine Enemy as Thyself: Discerning Friend from Foe under Anti-Terrorism Laws" (2008) 32 *Melbourne University Law Review* 275 - 301.

¹⁸³ In het strafrecht van het Verenigd Koninkrijk wordt een (helder) onderscheid gemaakt tussen 'roekeloosheid' ('recklessness') in de context van het plegen van een strafbaar feit en 'opzet' ('intention'). 'Recklessness' is een lichtere gradatie van schuld. Daarnaast is er een onderscheid tussen objectieve of subjectieve roekeloosheid als een species van *mens rea* (verwijtbaarheid) in de Britse jurisprudentie en wetgeving. Zie verder, R v G [2003] UKHL 50.



daadwerkelijk wordt aangemoedigd of aangezet tot het plegen, voorbereiden of aansporen tot een terroristische daad. Het is evenmin van belang of een verklaring betrekking heeft op het plegen, voorbereiden of aansporen tot een of meer specifieke terroristische daden, of terroristische daden van een bepaalde aard, of terroristische daden in het algemeen.

Deze wetgeving zal worden aangepast door artikel 5 van het wetsvoorstel *Counter Terrorism and Border Security Bill 2017 - 2019*. Lid 3 en 4 van dat artikel wijzigen artikel 1 TA 2006 om te voorzien in een 'redelijke persoon'-toets. Een persoon wordt geacht een aanzetingsdelict te hebben gepleegd indien een redelijke persoon de verklaring zou opvatten als een aanmoediging of aanzetten tot het plegen van, voorbereiden van of aansporing tot een terroristische daad.

Verspreiding of in circulatie brengen, resulterend in aanmoediging of aanzetten tot terrorisme. Op grond van artikel 2 TA 2006 pleegt een persoon een strafbaar feit als hij een terroristische publicatie verspreidt of in circulatie brengt, de inhoud van een dergelijke publicatie elektronisch doorgeeft en een dienst verleent aan anderen die hen in staat stelt een dergelijke publicatie te verkrijgen, te lezen, te beluisteren, te bekijken of te verwerven door middel van onder meer schenking, verkoop of uitlening.¹⁸⁴ Bij de uitoefening van de voormelde activiteiten moet een persoon de bedoeling hebben dat zijn gedrag leidt tot directe of indirecte aanmoediging of andere vorm van aansporing om terroristische daden te plegen, voor te bereiden of uit te lokken, of dat zijn gedrag bijstand verleent bij het plegen of voorbereiden van dergelijke daden. Voorts pleegt een persoon het strafbare feit van verspreiding als hij roekeloos ('reckless') is ten aanzien van de vraag of zijn gedrag leidt tot directe of indirecte aanmoediging of andere aansporingen of het verlenen van bijstand. In het algemeen is een publicatie in de zin van artikel 2, lid 13 elk mogelijk type artikel of document dat afzonderlijk of in combinatie een te lezen, te beluisteren en/of te bekijken of te bezichtigen materiaal bevat. Een publicatie is een terroristische publicatie indien het onderwerp door sommige of alle personen voor wie het beschikbaar is of kan worden gesteld als gevolg van de verspreiding ervan kan worden opgevat als directe of indirecte aanmoediging of andere aansporing tot het plegen, voorbereiden of aanzetten tot het plegen van terroristische daden.

Ook artikel 2 zal worden gewijzigd door artikel 5 van het wetsvoorstel *Counter-Terrorism and Border Security Bill 2017-2019*. Lid 6 en 7 van het laatstgenoemde artikel wijzigen artikel 2 TA 2006 om te voorzien in een 'redelijke persoon'-toets. Een persoon wordt geacht het delict te hebben gepleegd indien een redelijke persoon de inhoud van de publicatie begrijpt als een aanmoediging of aansporing tot het plegen, voorbereiden of aanzetten tot een terroristische daad.

Aanzetten tot, aanmoediging of verspreiding van publicaties via het internet. Artikel 3 TA 2006 is specifiek gericht op internetactiviteiten. Artikel 1 en 2 zijn ook onverkort van toepassing op dergelijke activiteiten.¹⁸⁵ Artikel 3, lid 1 is van toepassing op verklaringen die zijn gepubliceerd of zijn verschenen in de loop van of in

¹⁸⁴ Zie verder <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/contents>.

¹⁸⁵ Zie verder <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/contents>.



verband met de verlening of het gebruik van een elektronisch geleverde dienst. Artikel 3, lid 2 is van toepassing op de verspreiding van terroristische publicaties (de definitie van publicatie in artikel 2, lid 2 is hier ook van toepassing) wanneer de gedraging plaatsvond in de loop van of in verband met de verlening of het gebruik van een langs elektronische weg verrichte dienst. Een verklaring, artikel of verslag als bedoeld in artikel 3 wordt geacht te allen tijde door de betrokken persoon te zijn onderschreven, met inbegrip van gevallen waarin a) de betrokken persoon door een **agent** ervan in kennis is gesteld dat de betrokken online content verband houdt met terrorisme; b) de betrokken persoon niet heeft voldaan aan de waarschuwingstermijn van twee dagen om de online content te wijzigen of niet-beschikbaar te maken en c) de betrokken persoon heeft nagelaten om zonder redelijk excuus aan de waarschuwing te voldoen. Op deze maatregel is nooit formeel een beroep gedaan.¹⁸⁶ Er is echter wel een specifieke instantie die zich bezighoudt met online content - de *Counter Terrorism Internet Referral Unit* van de *Metropolitan Police*. De *Unit* is opgericht in 2010 en reageert proactief op meldingen van online content dat terrorisme bevordert of aanmoedigt.¹⁸⁷

Zoals blijkt uit de formulering en de complexiteit van de belangrijkste bepalingen uit de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot het aanzetten tot, aanmoedigen van en uitnodigen tot terroristische daden en de verspreiding van materiaal dat gerelateerd is aan terrorisme, wordt in de desbetreffende bepalingen een zeer dunne scheidingslijn getrokken tussen de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en de noodzaak om activiteiten in verband met terrorisme, waaronder extremisme, te voorkomen. De taak om de proportionaliteit van de toepassing van de relevante bepalingen in elk specifiek geval te beoordelen, is aan de rechter toevertrouwd.

2. *Relevante jurisprudentie*

De Britse jurisprudentie met betrekking tot strafbare feiten die geacht worden te zijn gepleegd op grond van de artikelen 1 (aanmoediging of aansporing) en 2 (verspreiding van informatie) van de *Terrorism Act 2006* neemt toe. In het algemeen heeft de Britse rechter vastgesteld dat de bepalingen van artikel 1 en 2 in overeenstemming zijn met de bepalingen van het EVRM (artikel 10). In de toonaangevende zaak **R v Faraz**¹⁸⁸ is de verdachte veroordeeld voor zeven feiten wegens het verspreiden van een 'terroristische publicatie' in strijd met artikel 2, lid 1, onderdeel a en lid 2 *Terrorism Act 2006*. Hij is ook veroordeeld voor vier feiten met betrekking tot het voorhanden hebben van informatie die van nut kan zijn voor een persoon die een terroristische daad pleegt of voorbereidt in strijd met artikel 58, eerste lid, onderdeel b *Terrorism Act 2000*. Hij ging in beroep tegen zijn veroordeling op een aantal gronden, waaronder de stelling dat artikel 2 *Terrorism Act 2006* een delict heeft gecreëerd in strijd met de verplichtingen op grond van artikel 10 EVRM. Op

¹⁸⁶ Walker, C.P., *The Anti-Terrorism Legislation*, 3rd ed. (OUP, 2014).

¹⁸⁷ Zie verder <https://www.gov.uk/report-terrorism>.

¹⁸⁸ [2012] EWCA Crim 2820. Zie ook de noot bij *Iqbal v R* [2014] EWCA Crim 2650.



dit specifieke punt oordeelde het hof van beroep (*Court of Appeal*) dat er geen sprake was van een onrechtmatige inbreuk op artikel 10 EVRM, dat wil zeggen dat artikel 2 *Terrorism Act 2006* een proportionele en rechtmatige beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting inhield. Het hof merkte verder op dat Lord Judge CJ in *R v Brown* tot een vergelijkbare conclusie was gekomen.¹⁸⁹ In *Brown* oordeelde de rechter dat het strafbaar feit van distributie of in omloop brengen van een terroristische publicatie met de specifieke bedoeling of gedachte om aan te zetten tot of bij te dragen aan terroristische daden, niet kan worden gerechtvaardigd of verschoond met een beroep op het recht op vrijheid van meningsuiting.

De enige belangrijke gepubliceerde zaak die betrekking heeft op het oproepen tot steun voor een verboden organisatie is *R v Anjem Choudary and Mohammed Rahman*.¹⁹⁰ De bekendheid van Anjem Choudary is van dien aard dat hij door de AIVD is omschreven als 'iemand die een sleutelrol speelt bij de verspreiding van jihadisme in Nederland'. Justice Holroyde heeft in zijn uitgebreide uitspraak erkend dat de twee verdachten vrij waren om hun mening te uiten (punt 35), maar dat het recht op vrijheid van meningsuiting niet absoluut is. In plaats van legitieme uiting te geven aan hun eigen opvattingen hadden de verdachten in plaats daarvan een strafbaar feit gepleegd, namelijk het oproepen tot steun aan een organisatie (ISIS) die destijds betrokken was bij 'afschuwelijke terroristische daden'. De verdachten voerden aan dat hun uitspraken geen directe aanmoediging tot het ondernemen van een bepaalde gewelddadige actie met zich meebrachten en dat uit het bewijsmateriaal geen specifiek verband bleek tussen wat zij hadden gezegd en gewelddaden gepleegd door personen die naar de uitspraken van de betrokkenen hadden geluisterd. Met andere woorden, er was geen bewijs dat iemand door de woorden van de verdachten daadwerkelijk geïnspireerd was geraakt om een bepaalde daad te plegen.

Hoewel dit werd beschouwd als een beperkende factor met betrekking tot de op te leggen straf, heeft het gebrek aan een rechtstreeks verband de ernst van het feit niet verminderd. De volgende vier hoofdredenen werden aangevoerd om de opgelegde straffen toe te lichten en het voortdurende gevaar dat uitging van deze twee personen te benadrukken. Ten eerste werden beide mannen als *belangrijk* en *invloedrijk* beschouwd in bepaalde delen van de moslimgemeenschap binnen en buiten het Verenigd Koninkrijk. Als zodanig waren zij 'zeer waarschijnlijk van invloed op degenen die naar hen luisterden'. In de tweede plaats maakten de verdachten goed gebruik van hun bekendheid door zich via openbare lezingen tot een groot publiek te richten. De overduidelijke gedachte achter het op deze manier aanbieden van de lezingen was om zoveel mogelijk mensen te bereiken. Ten derde moest onder die specifieke omstandigheden niet alleen rekening worden gehouden met de schade die de verdachten in het kader van artikel 12 TA 2000 *daadwerkelijk hadden veroorzaakt*, maar ook met de schade die zij *hadden willen of kunnen veroorzaken*. Ten slotte werden de strafbare feiten in het kader van artikel 12 TA 2000 '*bij herhaling en met vastberadenheid*' gepleegd.

¹⁸⁹ [2011] EWCA Crim 2571.

¹⁹⁰ [2016] EWCA Crim 61. De verboden organisatie in kwestie was ISIS. Er zijn echter ook gevallen die geen belangrijke precedents hebben opgeleverd: *R v Goldan Lambert* [2009] EWCA Crim 700; *R v Quinn* [2011] NICA.



Een ander belangrijk uitgangspunt van de zaak werd gevormd door de rechterlijke overwegingen met betrekking tot de strafbepalingen in verband met delicten die zijn gepleegd in het kader van artikel 12 TA 2000. Op grond van hoofdstuk 5 van de *Criminal Justice Act 2003* (CJA 2003) zou een verlengde (of langere) straf kunnen worden opgelegd in omstandigheden waarin de rechter van oordeel is dat het plegen van nader omschreven strafbare feiten door de dader aanzienlijke openbare veiligheidsrisico's met zich mee brengt. Artikel 12 TA 2000 was niet een van de genoemde en relevante delicten genoemd in hoofdstuk 5 van de CJA 2003. Hoewel zowel Anjem Choudary als Mohammed Rahman hun boodschap waarschijnlijk zouden blijven uitdragen en als 'gevaarlijk' werden beschouwd, was de rechtbank dus niet bevoegd om een verlengde straf op te leggen. De voorgestelde wijzigingen in artikel 9 van het wetsvoorstel *Counter-Terrorism and Border Security Bill 2017 - 2019*, waarover momenteel wordt gedebatteerd, beogen deze leemte op te vullen.

De voorgestelde wetswijzigingen van artikel 1 van de *Counter-Terrorism and Border Security Bill 2017 - 2019* zijn deels ingegeven door de bevindingen in deze zaak. Artikel 1 voorziet in een *nieuw delict* dat het uiten van een *mening of overtuiging* ter aanmoediging van een verboden organisatie strafbaar stelt (de *actus reus*, of criminele daad) in omstandigheden waarin de dader er *roekeloos* tegenover staat of een persoon tot wie de uiting is gericht, zal worden aangemoedigd om een verboden organisatie te steunen (de *mens rea*, of subjectief element). De roekeloosheidstoets is subjectief en vereist dat de dader zich bewust is van het risico. Het nieuwe delict, net als het delict uit hoofde van artikel 12, lid 1 TA 2000, is niet onderworpen aan een minimumaantal personen tot wie de uiting is gericht, noch is het beperkt tot uitingen in de openbare ruimte.

3. Strafoplegging en bijzonder gevangenisregime voor personen die extremistische uitspraken doen

Strafopleggingsregime met betrekking tot terroristische misdrijven en extremistische uitspraken. De strafoplegging voor terroristische misdrijven in het Verenigd Koninkrijk wordt momenteel geregeld door de *Sentencing Council of England and Wales*.¹⁹¹ Voorlopig kunnen de strafbare feiten inzake de aanmoediging van terrorisme (artikel 1 TA 2006) en verspreiding van terroristische publicaties (artikel 2 TA 2006) worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal 7 jaar. Artikel 7 van de *Counter-Terrorism and Border Security Bill 2017 - 2019* verlengt de maximumstraf voor strafbare feiten op grond van artikel 1 en 2 van de *Terrorism Act 2006* tot maximaal 15 jaar. Bij het bepalen van de passende straf moet de rechter de volgende factoren laten meewegen: de verwijtbaarheid van de dader in het licht van de vraag of hij/zij in een gezags- en vertrouwenspositie verkeerde, de aangerichte schade en de door de wetgever vastgestelde verzwarende omstandigheden. Verzwarende omstandigheden kunnen zijn: een kwetsbaar/beïnvloedbaar publiek, communicatie met bekende extremisten, het uitgeven of verspreiden van een aanzienlijk aantal terroristische publicaties, het gebruik van meerdere sociale mediaplatforms om een breder publiek te bereiken en het

¹⁹¹ Voor een volledig overzicht, zie *Terrorism Offences: Definitive Guideline* (London, 2018).



doelbewust gebruik van versleutelde communicatie of soortgelijke technologieën om het plegen van het strafbare feit te vergemakkelijken en/of de opsporing ervan te voorkomen of te belemmeren.¹⁹²

Meldsysteem/regeling voor veroordeelde extremistische sprekers. Deel 4 van de *Counter-Terrorism Act 2008* introduceerde een meldsysteem voor veroordeelde terroristen die 16 jaar of ouder zijn bij de behandeling van de zaak, die een significante straf opgelegd hebben gekregen (in het algemeen ten minste 12 maanden gevangenisstraf). Deel 4 is van toepassing op een aantal terroristische misdrijven en de daarmee samenhangende nevendelicten (artikel 41); voorts geeft het de staatssecretaris de bevoegdheid om onder bepaalde voorwaarden de lijst van strafbare feiten te wijzigen. De delicten op grond van artikel 11 en 12 TA 2000¹⁹³ en artikel 1 en 2 TA 2006¹⁹⁴ zijn voorbeelden van het soort delicten dat onder deze nieuwe meldingsregeling valt. In het kader van de regeling moet een persoon die een relevant strafbaar feit heeft gepleegd en een bijbehorende straf opgelegd heeft gekregen, zich jaarlijks bij de politie laten registreren, met vermelding van naam, adressen, nationaal verzekeringsnummer en geboortedatum. Net als bij het register van zedendelinquenten moeten gegevens aan de politie worden verstrekt over de adressen waarop hij of zij gedurende zeven dagen of voor kortere perioden verblijft en die bij elkaar opgeteld op zeven dagen uitkomen. De duur van de meldplicht kan maximaal 30 jaar bedragen en is afhankelijk van de straf die in eerste instantie werd opgelegd.¹⁹⁵

Bijzonder gevangenis-separatiebeleid voor extremistische en radicale sprekers. De strategieën van de Britse regering op het gebied van terrorismebestrijding en extremismebestrijding zijn recentelijk tot uiting gekomen in de manier waarop bepaalde gevangenen na hun veroordeling worden gevangengehouden. De *Prison (Amendment) Rules 2017*, SI 2017/560, die verband houden met bepaalde misdrijven zoals het aanzetten tot terrorisme buiten het Verenigd Koninkrijk in het kader van de TA 2000 of het aanmoedigen van terrorisme in het kader van de TA 2006, voorzien in een bijzonder separatiebeleid voor extremistische of radicale gedetineerden. R.46A voorziet in aparte centra waar een veroordeelde naartoe wordt gestuurd in het belang van de nationale veiligheid of om de (verdere) verspreiding te voorkomen van standpunten of overtuigingen die anderen kunnen aanzetten tot het plegen van dergelijke handelingen of strafbare feiten, in de gevangenis of elders.¹⁹⁶ Volgens R. 46A.3 moet een instructie om een veroordeelde in een aparte afdeling te plaatsen om de drie maanden opnieuw worden geëvalueerd. Deze aparte afdelingen bevinden zich in drie hoogbeveiligde

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Strafbare feiten met betrekking tot verboden organisaties en steun aan dergelijke organisaties.

¹⁹⁴ Strafbare feiten in verband met het aanzetten tot en het aanmoedigen van terrorisme.

¹⁹⁵ *National Offender Management Service: Managing Terrorist and Extremist Offenders in the Community*. In 2017 zijn, op basis van de nieuwe *Criminal Justice Act 1988 (Reviews of Sentencing) Amendment Order*, negentien nieuwe delicten toegevoegd die aanleiding kunnen geven tot de meldplicht voor terrorisme op grond van deel 4 van de *Counter-Terrorism Act 2008*.

¹⁹⁶ Zie verder <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/576/article/2/made>.



gevangenissen met elk maximaal twaalf gevangenen; het is de bedoeling om alleen de gevaarlijkste en meest geradicaliseerde extremisten in deze centra te houden.¹⁹⁷

4. Het PREVENT-programma

CONTEST – de Britse strategie voor terrorismebestrijding - en meer in het bijzonder de PREVENT-component ervan is ook van belang in de context van het verminderen van de invloed en effectiviteit van extremistische sprekers. Een centrale doelstelling van PREVENT is het beschermen en ondersteunen van personen die kwetsbaar zijn voor radicalisering en extremisme en ze te behoeden voor het plegen van of het verlenen van steun aan terroristische daden. Binnen het PREVENT-programma worden extremisten gedefinieerd als personen 'van allerlei soorten [die] kwaadaardige narratieven gebruiken om gedrag te rechtvaardigen dat de waarden die het fundament van onze samenleving vormen, tegensprekt en ondermijnt'. De *Counter-Terrorism and Security Act 2015* (hoofdstuk 1) introduceerde een algemeen wettelijke preventieplicht ('*Prevent Statutory Duty*'), die vereist dat lokale overheden, scholen, universiteiten, hogescholen, overige instellingen voor hoger onderwijs, gezondheidsinstellingen, gevangenissen, reclasseringsdiensten en politie, rekening houden met de noodzaak te voorkomen dat mensen *het terrorisme worden ingesleurd*. Deze plicht vereist de uitvoering van een duidelijk beleid ter voorkoming van radicalisering en extremisme en/of het melden van personen die extremistische uitlatingen doen.

De Britse regering heeft ook een ontwerpleidraad '*Prevent Duty Guidance*' gepubliceerd in een poging om de specifieke problemen aan te pakken die voortvloeien uit de implementatie van de algemene '*Prevent Statutory Duty*' in het hoger- en vervolgonderwijs.¹⁹⁸ In de *Guidance* wordt de universiteiten verzocht hun verantwoordelijkheid serieus te nemen om degenen die extremistische opvattingen verkondigen, die terrorisme op de campus aanmoedigen of in de hand werken, van de campus uit te sluiten. Universiteiten moeten dus aan de slag met actieve risicoanalyse, actieve betrokkenheid bij partners als de politie, opleiding van personeel en pastorale zorg. De *Guidance* vraagt de universiteiten ook om een beleid te voeren over het soort sprekers en evenementen die wel en niet op de campus moeten worden gehouden. In het kader van de *Prevent Statutory Duty* mag een evenement niet doorgaan als de enige manier om het risico van radicalisering of extremisme volledig te temperen een annulering van het evenement is. Academische bezwaren tegen de *Prevent Statutory Duty* werden in *Butt v Secretary of State for the Home Department* verworpen.¹⁹⁹ Op 22 januari 2019 heeft Ben Wallace, de *Security Minister*, aangekondigd dat het Prevent-programma aan een onafhankelijke review wordt onderworpen.²⁰⁰ Er is geen nadere informatie bekendgemaakt.

¹⁹⁷ Zie verder Ian Acheson, *Summary of Main Findings of the Review of Islamist Extremism in Prisons, Probation and Youth Justice* (Ministry of Justice, London, 2016).

¹⁹⁸ HM Government, *Prevent Duty Guidance for England and Wales*.

¹⁹⁹ [2017] EWHC 1930 (Admin).

²⁰⁰ The Guardian, *Prevent Strategy on Radicalisation faces Independent Review*, 22 januari 2019.



De Britse wetgeving en preventiestrategie op het gebied van terrorisme- en extremismebestrijding is, over het geheel genomen, zeer uitgebreid - misschien wel de meest uitgebreide binnen de Europese Unie. Met name na 9/11 is er een tendens tot overregulering om zo veel mogelijk voorbereidende, onvoltooide en andere met terrorisme verband houdende activiteiten aan te pakken.



Slotopmerkingen en conclusies

Het regelmatig aanvullen en aanpassen van het wetgevingsinstrumentarium voor terrorismebestrijding, immigratie en het strafrecht is een trend die waarneembaar is in alle vijf landen die in dit onderzoeksverslag worden besproken. Deze frequente wetswijzigingen, naast de invoering van uitgebreide bestuurlijke maatregelen en andere strategieën, worden als volgt verantwoord: actualisering van de wetgeving en toepassing van nieuwe maatregelen zijn nodig om de snel veranderende en complexe aard van de verschillende bedreigingen van de veiligheid effectiever te bestrijden. Deze trend verhult echter het feit dat de meeste landen inmiddels over uitgebreide strafrechtelijke, immigratie- en antiterreurbepalingen beschikken. Veel van deze bepalingen zijn aangenomen in de nasleep van terroristische aanslagen of soortgelijke nationale noodsituaties en zijn als zodanig al vrij uitvoerig. Illustratief voor dit punt zijn de voorbeelden van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Toch wordt door voorstanders van nieuwe wetgeving zelden de vraag gesteld of de bestaande wetgeving effectiever en productiever kan worden ingezet en in plaats daarvan wordt te veel nadruk gelegd op de noodzaak van nieuwe wettelijke regels en maatregelen.²⁰¹

Conclusie 1 – Er wordt vaak nadruk gelegd op de noodzaak van nieuwe wettelijke regels en maatregelen, waarbij zelden de vraag wordt gesteld of de bestaande wetgeving effectiever en productiever kan worden ingezet. Een alternatief voor deze aanpak zou een verkenning inhouden van de brede waaier aan bevoegdheden die reeds beschikbaar zijn via de bestaande wetgeving; in het bijzonder een onderzoek naar de wijze waarop deze bevoegdheden in combinatie met elkaar kunnen worden gebruikt om het gehele spectrum aan criminele activiteiten, zowel nu als in de toekomst, effectiever te kunnen aanpakken.

De vage en alomvattende bewoordingen van veel nationale bepalingen die zich richten op het aanzetten tot en het aanmoedigen of verheerlijken van terrorisme, zijn bekritiseerd omdat zij ook de strafbaarstelling en bestraffing van uitingen in de hand werken die niet onder de beperkingen hadden mogen vallen.²⁰² Voorts is kritiek geuit op deze nationale bepalingen omdat zij gebruik maken van 'vage termen die de autoriteiten een aanzienlijk discretionaire bevoegdheid verlenen om de uitingsvrijheid in te perken en individuen slechts beperkte richtsnoeren geven over de scheidslijnen tussen rechtmatig en onwettig gedrag'.²⁰³ Zoals aan het begin van dit rapport is uiteengezet, is de vrijheid van meningsuiting een gekwalificeerd recht - zowel in het kader van het IVBPR als in het kader van het EVRM. Op zich kunnen staten het recht beperken op grond van

²⁰¹ UNGA, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, David Kaye, A/71/373, 6 september 2016, punt 57.

²⁰² Ibid.

²⁰³ Ibid., punt 13.



overwegingen die gerelateerd zijn aan de openbare orde en/of de veiligheid. Zoals de speciale VN-rapporteur voor de bevordering en bescherming van het recht op vrijheid van mening en meningsuiting echter opmerkt, 'gebruiken staten nationale veiligheid of openbare orde vaak als pretekst om *elke* beperking te rechtvaardigen'.²⁰⁴ Belangrijker nog is dat staten vaak een beroep doen op 'redenen van openbare orde' om (zeer) verstrekkende maatregelen te rechtvaardigen om (gewelddadig) extremisme tegen te gaan.

Conclusie 2 - Zoals uiteengezet door de Special Rapporteur voor het recht op vrijheid van mening en meningsuiting, dienen regeringen de problemen van extremisme en extremistische sprekers aan te pakken met sluitende wettelijke definities en proportionele maatregelen.²⁰⁵ Daarom moet de nationale wetgeving worden getoetst en, waar nodig, worden herzien om er duidelijkere en restrictievere terminologie in op te nemen.

Een andere trend van de afgelopen jaren is het vaststellen van al te ruime omschrijvingen van andere kernbegrippen - zoals terrorisme, nationale veiligheid en haatzaaien - die de discretionaire bevoegdheid van de uitvoerende instanties geenszins beperken.²⁰⁶ Het ontbreken van een definitie van de term 'extremisme' in landen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk verergert dit probleem: bepaalde ruime wettelijke definities of het ontbreken daarvan geven regeringen te veel speelruimte om soms te zwaarwegende bestuurlijke maatregelen op te leggen. Een meer evenwichtige en proportionele toepassing van wetsbepalingen kan worden bereikt door bijvoorbeeld de rechterlijke macht of een onafhankelijke en openbare instantie in staat te stellen een grotere toezichthoudende rol te spelen. Zoals eerder opgemerkt, beschikt het Verenigd Koninkrijk aantoonbaar over het meest uitgebreide instrumentarium voor terrorismebestrijding en extremisbestrijding in Europa. Dit instrumentarium wordt aangevuld met een al even uitgebreid kader voor monitoring, evaluatie en toezicht, dat bestaat uit verschillende parlementaire toezichtcomités en de *Independent Reviewer for Terrorism Legislation* (naast andere relevante organen).

Conclusie 3 - Ruime strafrechtelijke, immigratierechtelijke en terrorismebestrijdingsmaatregelen gericht tegen het aanzetten tot, aanmoedigen van, verheerlijken van en rechtvaardigen van terrorisme dienen regelmatig te worden onderworpen aan controle, evaluatie en toezicht door de bevoegde overheids- en onafhankelijke instanties. Nieuwe wetsvoorstellen dienen ook te worden getoetst aan de normen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

De meest recente gemeenschappelijke ontwikkeling in de landen die in dit onderzoeksrapport worden besproken, is de implementatie van wetgeving of wetsvoorstellen die betrekking hebben op extremistische

²⁰⁴ Ibid., punt 19.

²⁰⁵ Ibid., punt 23.

²⁰⁶ De zeer ruime definitie van terrorisme in artikel 1 Terrorism Act 2000 is hier een mooi voorbeeld van.



uitingen op het internet. Een van de belangrijkste gemeenschappelijke uitdagingen bij het reguleren van extremistische uitingen op het internet is het leggen van een oorzakelijk verband tussen de toegang tot, het bekijken en/of verspreiden van extremistische materiaal (beelden, video's, tekst, enz.) en het plegen van terroristische daden; met andere woorden, het aantonen dat de toegang tot of het bekijken van bepaald materiaal heeft geleid tot verboden crimineel gedrag. Overtredingen zoals het aanzetten tot of het aanmoedigen van terrorisme vereisen vaak bewijs van opzet (en/of roekeloosheid, in het Verenigd Koninkrijk), de context of de publieke omgeving waarin de extremistische boodschap is verspreid en de impact ervan (het plegen van een strafbaar feit). Elke aanvullende of nieuwe wet moet dus ook deze bewijsvereisten weerspiegelen in plaats van zich uitsluitend te richten op de content. Dit is met name van belang om ervoor te zorgen dat het recht op vrijheid van meningsuiting niet buitenproportioneel wordt beperkt op de verschillende online platforms. Verder is dit een belangrijke overweging in het licht van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het voorkomen van terroristische online content.

Conclusie 4 -- Staten dienen te waken voor de valkuilen die mogelijk ontstaan als gevolg van de overregulering van het internetdomein en een te grote beperking van het recht op de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast is het verstandig maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat bewijs van crimineel gedrag niet te snel en zonder een spoor na te laten door internetproviders en social media platforms wordt verwijderd waardoor het moeilijk wordt om een individu met succes te vervolgen. Wetgeving die het louter bekijken van opripend materiaal zonder verder causaal verband strafbaar stelt, moet worden gezien als een te grote inperking van de vrijheid van gedachte en meningsuiting.



Samenvatting van maatregelen voor de aanpak van extremistische sprekers

1. Strafrechtelijke maatregelen

België	a. Aanzetten tot terrorisme (art. 140bis Strafwetboek)	pp. 12 – 13
	b. Aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (art. 22 Anti-Discriminatiewet); ook mogelijkheid vervolging rechtspersonen die zich herhaaldelijk bezighouden met de verspreiding van rassenhaat	pp. 13 – 14
	c. Deelname aan een terroristische organisatie (art. 140 Strafwetboek)	pp. 14
Denemarken	a. Aanzetten tot strafbare feiten (art. 136(1) Wetboek van Strafrecht)	pp. 17 – 18
	b. Vergoelijken (of goedkeuren) van bepaalde strafbare feiten (zoals terrorisme) in het kader van het godsdienstonderwijs (art. 136(3) Wetboek van Strafrecht)	p. 18
	c. 'Haatzaaien' (art. 266b Wetboek van Strafrecht)	p. 18
	d. Het bevorderen van de activiteiten van een persoon, een groep of een vereniging die terroristische misdrijven pleegt of van plan is terroristische misdrijven te plegen (art. 114e Wetboek van Strafrecht)	pp. 18 – 19
Frankrijk	a. Direct uitlokken van terrorisme of publiekelijk rechtvaardigen van terrorisme (Art. 421-2-5 Wetboek van Strafrecht), strafverzwaring bij gebruik van online publieke communicatieservices	pp. 22 – 23
	b. Uitnodigen tot deelname aan terroristische activiteiten (art. 421-2-4 Wetboek van Strafrecht)	pp. 24 – 25
	c. Gebruik van online communicatiediensten om aan te zetten tot terrorisme (Wet van 2014 Strijd tegen terrorisme)	



	d. Criminele samenspanning met een terroristisch oogmerk' (art. 421-2-1 Wetboek van Strafrecht)	p. 23
	e. Voorstellen of beloften / druk uitoefenen om deel te nemen aan terroristische activiteiten (art. 421-2-4 Wetboek van Strafrecht)	p. 24
	f. 'Haatzaaien' (art. 24 Wet op de Persvrijheid en art. R625-7 Wetboek van Strafrecht)	p. 24 - 25
	g. Verspreiden van provocerende publicaties waarvoor een verwijderingsbevel is uitgevaardigd (art. 421-2-5-1 Wetboek van Strafrecht)	p. 25
		p. 27
Duitsland	a. Aanzetten tot strafbare feiten (art. 111 Federaal Wetboek van Strafrecht)	p. 27
	b. Goedkeuren van bepaalde reeds gepleegde delicten (art. 140(2) Federaal Wetboek van Strafrecht)	p. 28
	c. Het afbeelden van symbolen van verboden organisaties (art. 9 Federale Wet op Verenigingen)	pp. 28 - 29
	d. Het dragen van uniformen (art. 3 jo. 28 Wet op optochten en bijeenkomsten)	
	e. Deelneming aan een terroristische organisatie (art. 129a Wetboek van Strafrecht)	pp. 28 - 29
		p. 29
1. Migratierecht		
België	a. Diverse mogelijkheden om personen de toegang te weigeren of uit te zetten om redenen van openbare orde en nationale veiligheid (Vreemdelingenwet)	p. 14
	b. Vervallenverklaring nationaliteit (art. 23 en 23/2 Wetboek van de Belgische nationaliteit)	p. 15
Denemarken	a. Intrekken van Deense nationaliteit voor personen die veroordeeld zijn voor het plegen van	pp. 19 – 20



- misdrijven tegen de nationale veiligheid of terroristische misdrijven en het land uit worden gezet (art. 8B Staatsburgerschapswet)
- b. Nationale uitsluitingslijst van religieuze predikers aan wie de toegang tot het land wordt ontzegd. p. 19
 - c. Regels voor het weigeren van verblijfsvergunningen aan personen die aanzetten tot terroristisch geweld. (art. 9f Vreemdelingenwet) p. 19
- Frankrijk**
- a. Administratief verbod om het land te betreden (art. L214-1 tot L214-7 L214-7 Wet op toelating en verblijf van vreemdelingen en het recht op asiel) p. 26
 - b. Uitzettingsbevelen (art. L521-1 tot L521-5 Wet op toelating en verblijf van vreemdelingen en het recht op asiel) p. 26
- Duitsland**
- a. Weigeren of intrekken van paspoort (art. 7(1) sub 1 Paspoortwet) p. 30
 - b. Uitzetting (art. 53 en 58a Federale Verblijfswet) pp. 30 - 31



2. Administratiefrechtelijke maatregelen

België	a. Openbare ordebevoegdheden, demonstraties, vergaderingen (o.a. art.134-135 Nieuwe Gemeentewet)	pp. 15 - 16
	b. Sluiten van pand indien ernstige aanwijzingen terrorisme (art. 134septies Nieuwe Gemeentewet)	p. 16
	c. Tijdelijk plaatsverbod (art. 134sexies Nieuwe Gemeentewet)	p. 16
Frankrijk	Individuele maatregelen administratieve controle en surveillance (Wet van 30 oktober 2017 ter versterking van de binnenlandse veiligheid en de strijd tegen het terrorisme)	pp. 25 – 26
Duitsland	Verbieden van demonstraties / vergaderingen	p. 32

3. Online terroristische content

België	a. Ontoegankelijkmaking website in strafrechtelijk onderzoek (art. 139bis lid 6 Sv);	p. 16
	b. Internet Referral Unit vraagt platforms om vrijwillig extremistische content te verwijderen	pp. 16 – 17
Denemarken	Blokken van websites met terroristische propaganda (art. 791d Wet op de Rechtsbedeling)	p. 21
Frankrijk	Verwijderen of blokkeren van content die terrorisme rechtvaardigt of aanzet tot terrorisme (gerelateerd aan art. 421-2-5 Wetboek van Strafrecht)	p. 26



Duitsland	Netzwerkdurchsetzungsgesetz, die bepaalde sociale netwerken verplicht om illegale content te verwijderen	pp. 32 – 33
------------------	--	-------------

4. Contraterrorismemaatregelen (VK specifiek)

A. Verboden extremistische uitspraken krachtens Terrorism Act 2000

a.	Oproepen tot steun voor een verboden organisatie (art. 12 Terrorism Act 2000)	p. 34
b.	Verwerven van steun voor een verboden organisatie (art. 12 (3) Terrorism Act 2000)	p. 34
c.	Extraterritoriaal aanzetten tot terrorisme (art. 59 and 60 Terrorism Act 2000)	pp. 34 – 35

B. Verboden extremistische uitspraken en activiteiten krachtens Terrorism Act 2006

a.	Nieuwe delicten aanmoediging en aanzetten tot terrorisme (nieuw) (art. 1 Terrorism Act 2006)	pp. 35 – 36
b.	Verspreiding of in circulatie brengen, resulterend in aanmoediging of aanzetten tot (art. 2 Terrorism Act 2006)	pp. 36 - 37
c.	Aanzetten tot, aanmoediging of verspreiding van publicaties via het internet. (art. 3 Terrorism Act 2006)	p. 37

5. Specifieke maatregelen (VK specifiek)

a.	Meldsysteem/regeling voor veroordeelde extremistische sprekers (Deel 4 Counter-Terrorism Act 2008)	p. 40
b.	Bijzonder gevangenis-separatiebeleid voor extremistische en radicale sprekers (Prison (Amendment) Rules 2017, SI 2017/560)	p. 41
c.	Het PREVENT-programma en de PREVENT wettelijke plicht	pp. 41 - 42