Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 971

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering BES in verband met de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties (strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Terrorisme vormt een bedreiging voor de democratische wereld en daarmee ook voor de Nederlandse samenleving. Terrorisme is van alle tijden, maar sinds de aanslagen op het World Trade Center in 2001 heeft het terrorisme een grote ontwikkeling doorgemaakt. De afgelopen decennia is sprake geweest van de opkomst en toename van openlijk opererende terroristische organisaties die vanuit een intolerante ideologie aanslagen plegen, waaronder in westerse landen en tegen westerse belangen elders. Terroristen proberen niet alleen onze samenleving te ontwrichten, maar ook hun opvattingen op zeer gewelddadige wijze aan anderen op te leggen. Intolerante en gewelddadige boodschappen worden, zeker door de komst van sociale media, razendsnel verspreid over de gehele wereld om de geesten van anderen ontvankelijk te maken voor die denkbeelden. Op deze wijze hopen terroristische organisaties niet alleen angst aan te jagen, maar ook meer aanhangers te (ver)krijgen, die op hun beurt ook weer de intolerante ideologie van de organisatie kunnen verkondigen, in het openbaar hun steun kunnen betuigen aan de organisatie en terroristische (mis)daden kunnen verheerlijken, niet alleen online via sociale media en het internet maar ook offline, op straat. Ook in de Nederlandse samenleving duiken dergelijke terroristische boodschappen steeds vaker op, bijvoorbeeld bij demonstraties of als reactie op online berichtgeving. Dergelijke uitlatingen kunnen gevoelens van onveiligheid aanwakkeren en leiden tot grote onrust in de samenleving. Zij kunnen bovendien radicalisering bevorderen en eraan bijdragen dat anderen geïnspireerd raken of ideologisch rijp worden gemaakt voor het ondersteunen of – uiteindelijk – deelnemen aan dergelijke misdrijven. Deze boodschappen kunnen aldus een voedingsbodem scheppen voor terroristische misdrijven, waardoor de veiligheid van personen en de nationale veiligheid in het geding kunnen komen.

kst-36971-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Openlijke steunbetuigingen aan terroristische organisaties kunnen de positie van die organisaties verstevigen en bijdragen aan de instandhouding daarvan. Via zogenoemde (nationale en EU-) terrorismelijsten verboden organisaties kunnen daardoor immers – ondanks het verbod – in de publieke aandacht blijven, hun bekendheid vergroten of behouden en zich gesterkt voelen door de steunbetuigingen.

Tegen deze achtergrond worden met dit wetsvoorstel in het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafrecht BES (Sr BES) nieuwe bepalingen worden opgenomen die voorzien in de strafbaarstelling van het in het openbaar verheerlijken van terroristische misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een levenslange gevangenisstraf is gesteld, de verspreiding van dergelijke boodschappen en het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties. Gelet op de gevaren die van dergelijke boodschappen uitgaan, zowel voor (veelal) jongeren die hierdoor in de directe invloedssfeer van terroristische organisaties terechtkomen en zelfs door dergelijke uitingen geïnspireerd kunnen raken, als voor samenleving als geheel, is het van groot belang dat daartegen wordt opgetreden.

Hierna zullen de maatschappelijke ontwikkelingen worden geschetst die de aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel (paragraaf 2). Daarna worden het huidige wettelijk kader en relevante strafbaarstellingen in de ons omringende landen geschetst (paragrafen 3 en 4). Daarop volgt een bespreking van de betrokken grond- en mensenrechten, waaronder een analyse van jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) (paragraaf 5). Vervolgens worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel beschreven (paragraaf 6). In paragraaf 7 worden de consultatieadviezen besproken en wordt uiteengezet hoe aan die adviezen gehoor is gegeven. Na de paragraaf over de uitvoerings- en financiële consequenties (paragraaf 8) volgt de artikelsgewijze toelichting.

2. Maatschappelijke ontwikkelingen

2.1 Veranderende maatschappelijke omstandigheden sinds 2005

Er zijn al eerder wetsvoorstellen in procedure gebracht om het verheerlijken van (bepaalde) terroristische misdrijven strafbaar te stellen. Dat gebeurde allereerst in 2005, na de moord op Theo van Gogh. Voorgesteld werd om in een nieuw artikel 137h Sr strafbaar te stellen het verheerlijken, vergoelijken, bagatelliseren of ontkennen van onder meer een terroristisch misdrijf waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat die verheerlijking (etc.) de openbare orde ernstig verstoort of kan verstoren. Dergelijke uitlatingen hebben, aldus de memorie van toelichting indertijd, «het vermogen groepen tegen elkaar op te zetten, onlustgevoelens in de samenleving (verder) aan te wakkeren en een gevaarlijke neerwaartse spiraal van vergroving in het publieke debat teweeg te brengen». Op dit feit werd gevangenisstraf van een jaar of geldboete van de derde categorie gesteld. Dit wetsvoorstel is na de consultatie niet voortgezet. Ook is er een initiatiefwetsvoorstel van het CDA bij de Tweede Kamer aanhangig dat strekt tot strafbaarstelling van de verheerlijking van terrorisme in een nieuw voorgesteld artikel 137ga Sr (Kamerstukken II 2015/16, 34 466, nr. 2). Op 13 november 2024 is toegezegd dat het kabinet dit onderwerp zal overnemen en zelf een wetsvoorstel zal indienen (Handelingen II 2024, nr. 23, p. 56 en Kamerstukken II 2024/25, 29 754, nr. 746, p. 29).

De huidige maatschappelijke realiteit verschilt van die van 2005, toen het eerste wetsvoorstel tot het verheerlijken van zeer ernstige terroristische misdrijven in consultatie werd gegeven. Verschillende bewegingen met

radicale ideologieën, die omverwerping van onze democratische rechtsstaat nastreven, hebben gedurende de afgelopen jaren – mede door de opkomst van sociale media – aan kracht gewonnen. Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) uit december 2025 laat, net als het Dreigingsbeeld uit december 2024, zien dat vooral de dreiging vanuit het jihadisme – een radicale ideologie die in naam van de Islam oproept tot het voeren van een heilige oorlog tegen ongelovigen – de laatste jaren aanhoudend hoog is, en dat jongeren met sympathie voor jihadistische en rechts-terroristische denkbeelden online steeds vaker en sneller radicaliseren. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) rapporteerde recent dat een deel van de minderjarigen waarschijnlijk verstrikt raakt in een jihadistische of rechts-terroristische ideologie door een combinatie van overmatige blootstelling aan terroristische propaganda, hun identiteits-ontwikkeling en psychosociale problematiek. De brede online beschik-baarheid en toegankelijkheid van extremistische en terroristische propaganda draagt volgens de AIVD zeer waarschijnlijk bij aan een blijvende jihadistische en rechts-terroristische dreiging voor de nationale veiligheid (AIVD, *Een web van haat. De online grip van extremisme en terrorisme op minderjarigen*, 2025, p. 15).

Uit een eerdere analyse van de AIVD blijkt dat het jihadisme zich sinds 2010 heeft geprofessionaliseerd en dat het jihadisme in Nederland zich opvallend openlijk en provocatief manifesteert, onder meer op internet en tijdens demonstraties. Daarbij wordt de jihadistische boodschap niet langer grotendeels heimelijk uitgedragen en wordt de toenadering tot mogelijke jihadistische sympathisanten nadrukkelijk gezocht. Online en offline wordt jihadistisch gedachtengoed actief uitgewisseld en gepropa-geerd, en het aantal Nederlandstalige websites waarop de gewelddadige idealen van het jihadisme worden verheerlijkt, is in de loop van 2013 en 2014 sterk toegenomen. Die propaganda is – aldus de AIVD – «doordrenkt van antiwesterse retoriek» (AIVD, *Transformatie van het jihadisme in Nederland. Zwermdynamiek en nieuwe slagkracht,* 2014, p. 6). Sociale media spelen in dit verband een steeds prominentere rol. Zij hebben de mogelijkheid van interactiviteit op dit terrein enorm verbreed en ervoor gezorgd dat het Nederlandse jihadisme in toenemende mate naast een heimelijk ook een openlijk karakter heeft gekregen. De AIVD wijst er daarbij op dat de kans om met jihadisme in aanraking te komen, in het bijzonder door sociale media, de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Een persoon kan daarbij sneller van passieve ontvanger van jihadistische propagandaboodschappen, sympathisant en aanhanger van het jihadisme worden (AIVD-analyse 2014, p. 19–21). In zijn jaarverslagen over 2024 en 2025 benoemt de AIVD dit risico opnieuw. Uiteengezet wordt dat in Nederland een nieuwe generatie jihadisten opkomt die vooral online actief is en daar relatief makkelijk met IS-propaganda in aanraking komt. Bij enkele van die jongeren is gebleken dat zij soms in heel korte tijd tot drastische stappen kunnen besluiten en dat zij ondanks hun jonge leeftijd een serieuze terroristische dreiging vormen (jaarverslag AIVD 2024, 11).

Uit de al genoemde Dreigingsbeelden Terrorisme Nederland uit december 2024 en december 2025 komt naar voren dat het aantal jihadistische aanslagen – en met name het aantal verstoorde plannen tot het plegen van een aanslag uit naam van het jihadisme – sinds eind 2020 sterk is gegroeid, met een lichte daling in de tweede helft van 2025. De recente geweldsescalatie in het Midden-Oosten kan de terroristische dreiging vanuit het jihadisme nog verder verhogen. Online komen (voornamelijk jongere) jihadisten in aanraking met de terroristische organisatie Islamitische Staat (IS), die hen via open of besloten groepen op internet en sociale media probeert aan te zetten tot een terroristische aanslag. Het gemak om online contact te kunnen leggen, vergroot de capaciteit van IS

om aanslagen te plegen. In Nederland is een «nieuwe generatie» van veelal jonge(re) jihadisten te onderscheiden die niet of nauwelijks verbonden zijn aan de «oude», bestaande netwerken en die online radicaliseren. Deze groep neemt in omvang toe. Verder wordt, net als in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland van juni 2025 wordt, in het Dreigingsbeeld uit december 2025 benoemd dat veel jihadisten deel uitmaken van online netwerken en/of kanalen, en dat het risico bestaat dat één persoon, enkelingen of een groep overgaat of overgaan tot een geweldsdaad in Nederland, al dan niet geïnspireerd door terroristische propaganda die wordt verspreid. De AIVD vermeldt in zijn meest recente jaarverslag dat hoewel de druk op ISIS wereldwijd in 2025 is toegenomen, dat zich niet heeft vertaald in een afname van de dreiging van aanhangers in Nederland, of van de aantrekkingskracht of bereikbaarheid van ISIS online; op sociale mediaplatforms is het jihadistisch gedachtegoed breed beschikbaar en eenvoudig toegankelijk (jaarverslag AIVD 2025, 22).

Het rechts-extremistische en -terroristische gedachtengoed heeft in de afgelopen jaren eveneens steeds meer voet aan de grond gekregen, met name onder jongeren. De AIVD meldt in zijn jaarverslag uit 2019 dat andere vormen van rechts-extremisme in de plaats zijn gekomen van de traditionele neonazi's en dat gepleegde terroristische aanslagen – vooral de aanslag in maart 2019 op een moskee in Christchurch, Nieuw-Zeeland, waarbij 51 mensen omkwamen – anderen heeft aangezet tot kopieergedrag. Daarbij spelen het gebruik van sociale media en het livestreamen van aanslagen een rol. De AIVD wijst er daarbij op dat aanslagplegers en hun sympathisanten elkaar vinden op rechts-extremistische websites en dat extreme content mensen kan aanzetten tot radicalisering en zelfs tot (terroristisch) geweld. In 2021 zag de AIVD het aantal rechts-extremistische groepen groeien, zowel online als in de echte wereld. Met name het zogenoemd accelerationisme – een gewelddadige stroming binnen het rechts-extremisme waarin het zo snel mogelijk door geweld laten ineenstorten van de maatschappij en het creëren van een witte etnostaat centraal staat – werd in 2021 een groeiend probleem (jaarverslag AIVD 2021). In het jaarverslag 2025 signaleert de AIVD dat al enkele jaren sprake is van jongeren
die radicaliseren in rechts-extremistische online chatgroepen, waarin geweld en aanslagplegers worden verheerlijkt en ideologieën worden verspreid. Daarnaast blijkt uit onderzoek naar de rechts-terroristische beweging dat sprake is van een nieuw fenomeen, het nihilistisch gewelddadig extremisme. Dit speelt zich grotendeels af in een bredere online omgeving van criminaliteit, waarbij sommige personen doelbewust maatschappij-ontwrichtende schade willen aanrichten (jaarverslag AIVD 2025, 27). Uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 2024 blijkt verder dat er een reële kans bestaat dat personen uit het rechts-terroristische online milieu de daad bij het woord voegen en overgaan tot geweld. Binnen dit milieu is een ontwikkeling zichtbaar waarbij voornamelijk (kwetsbare) jongeren heel snel radicaliseren door de gewelddadige en terroristische inhoud die zij via internet en sociale media onder ogen krijgen. Een voorbeeld van een rechts-terroristische organisatie vormt The Base, die sinds juli 2024 op een van de EU-terrorismelijsten staat. Deze organisatie, die vooral actief is in de Verenigde Staten, krijgt steeds meer invloed in Europese landen, waaronder Nederland (vgl. het op 1 maart 2025 in de Volkskrant gepubliceerde artikel «Hoe Nederlandse jongens worden verleid tot geweld in extreemrechtse appgroepen»). De AIVD wijst er in dit verband op dat een fascinatie voor geweld een steeds grotere rol is gaan spelen binnen de rechts-terroristische beweging in Nederland en dat ideologie steeds minder belangrijk is geworden. Er zijn online kanalen gekomen die vooral lijken te draaien om het delen en bekijken van sinistere content: foto's en video's van schietpartijen (onder meer op scholen), marteling van mensen en dieren, onthoofdingen (onder meer

door IS), oorlogsbeelden (uit Oekraïne), en seksueel (kinder)misbruik. Zulke beelden kunnen – aldus de AIVD – jongeren afstompen, buiten het gewone leven plaatsen en mogelijk de drempel verlagen om zelf geweld te gebruiken, zeker omdat in andere online kanalen het plegen van aanslagen wordt aangemoedigd of zelfs ondersteund en aangestuurd (jaarverslag AIVD 2024, p. 19). Gewezen wordt in dit verband ook op het jaarverslag van de AIVD uit 2023 (zie p. 15–16), waarin er ten aanzien van rechts-extremistisch terrorisme op wordt gewezen dat het risico reëel is en was dat (voornamelijk) eenlingen online radicaliseren en aanslagen willen plegen.

2.2 Noodzaak aparte strafbaarstellingen en belang vrijheid van meningsuiting

De hiervoor beschreven ontwikkelingen geven aanleiding om het strafrechtelijk instrumentarium om op te kunnen treden tegen terrorisme verheerlijkende of daaraan steun betuigende boodschappen opnieuw tegen het licht te houden. De maatschappelijke context van nu verschilt van die ten tijde van de eerdere wetsvoorstellen die strekten tot de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme. Een relevant verschil in dit verband is met name de toegenomen online verspreiding van terroristische propaganda, waarin ernstige terroristische misdrijven worden geloofd of geprezen. Door het gebruik van sociale media kunnen heel snel tot over vele landsgrenzen (potentiële) sympathisanten worden bereikt. Deze digitale communicatie kan inspirerend en versterkend werken: personen die op zoek zijn naar gelijkgestemden vinden elkaar sneller en intolerante denkbeelden, ideologieën en oproepen tot geweld verspreiden zich in een oogwenk.

De veranderde maatschappelijke context maakt een afzonderlijke strafbaarstelling van zowel het verheerlijken van de meest ernstige terroristische misdrijven als het in het openbaar betuigen van steun aan een terroristische organisatie noodzakelijk. Het verheerlijken van terroristische misdrijven en het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties zijn gedragingen die volledig haaks staan op de uitgangspunten van onze democratische rechtsstaat. Door dergelijke uitlatingen kunnen, zoals gezegd, mensen worden beïnvloed of geïnspireerd en, als gevolg daarvan, (verder) radicaliseren, hetgeen gevolgen kan hebben voor onze nationale veiligheid. De in paragraaf 2.1 besproken rapportages van de AIVD en de Dreigingsbeelden Terrorisme Nederland van de NCTV illustreren dat. Deze rapportages laten zien dat terroristische denkbeelden op steeds grotere schaal openlijk worden uitgedragen en dat met name jongeren zich gevoelig tonen voor die denkbeelden en zich kunnen ontwikkelen van sympathisant tot aanhanger van dat gedachtengoed. Dat kan er zelfs toe leiden dat mensen daadwerkelijk deelnemen aan de gewapende strijd, zoals destijds bijvoorbeeld is gebeurd in Syrië, waar Nederlanders naartoe zijn gereisd voor de jihad. De voorgestelde nieuwe strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme stelt de meest laakbare vorm van propaganda voor terroristische misdrijven strafbaar, namelijk die uitlatingen waarmee de meest ernstige terroristische misdrijven – terroristische misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld – verregaand worden geloofd of geprezen. Daarnaast wordt het strafbaar om in het openbaar steun te betuigen aan terroristische organisaties, als dat gebeurt om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen. De voorgestelde strafbaarstellingen onderstrepen het gevaar dat (denkbeelden van) terroristische organisaties veroorzaken in onze maatschappij en het belang dat moet worden gehecht aan de bescherming van de veiligheid van personen en de nationale veiligheid. Verheerlijkende of steun betuigende boodschappen kunnen bijdragen aan

radicalisering en het plegen van geweld, door de geesten van anderen daarvoor rijp te maken. Daarmee kunnen deze boodschappen direct en indirect bijdragen aan terroristisch geweld. Afzonderlijke strafbaarstelling geeft bovendien beter en nadrukkelijker uiting aan de strafwaardigheid van terrorisme verheerlijkende en steun betuigende uitlatingen. Daarmee heeft dit wetsvoorstel een belangrijke normatieve functie.

Benadrukt wordt dat de aan de uitlatingen ten grondslag liggende ideologie niet relevant is voor de strafbaarheid; waar het om gaat is dat terroristische misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld in het openbaar wordt verheerlijkt of dat er in het openbaar steun wordt betuigd aan een terroristische organisatie om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisaties om terroristische misdrijven te plegen delen. Op dit moment gaat de grootste dreiging uit van het hiervoor in paragraaf 2 besproken jihadistisch en rechts-extremistisch terrorisme. Maar ook het verheerlijken van terroristische misdrijven die zijn ingegeven door andere ideologieën of het betuigen van steun aan terroristische organisaties met een andere ideologische achtergrond vallen onder de reikwijdte van de voorgestelde bepalingen. Daarbij moet worden bedacht dat ook de definitie van terroristisch oogmerk in het Wetboek van Strafrecht ideologie-neutraal is vormgegeven.

Zoals in paragraaf 3 nog nader wordt uiteengezet, zijn verheerlijkende of steun betuigende uitlatingen die gerelateerd zijn aan terroristische misdrijven of terroristische organisaties in bepaalde gevallen al strafbaar. Bijvoorbeeld als opruiing (artikel 131 Sr), groepsbelediging (artikel 137c Sr), haatzaaien (artikel 137d Sr) of het voortzetten van de werkzaamheid van verboden organisaties (artikel 140, tweede lid, Sr). Het Wetboek van Strafrecht kent op dit moment echter geen afzonderlijke en specifieke bepalingen die het verheerlijken van terroristische misdrijven of het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties strafbaar stellen. Zo kan het in het openbaar zwaaien met een vlag van de terroristische organisatie IS zonder bijkomende omstandigheden niet als een strafbaar feit worden aangemerkt (vgl. de zogenoemde Context-zaak: ECLI:NL:RBDHA:2015:14365, rechtsoverweging 11.17 en 12.11, welk oordeel is bevestigd in hoger beroep: ECLI:NL:GHDHA:2018:1248). Het in het openbaar tonen van een vlag of symbool van een terroristische organisatie als een steunbetuiging aan die terroristische organisatie is echter strafwaardig te achten, als dat gebeurt in een context waarin wordt bevorderd dat anderen het oogmerk van die organisatie delen. Daarnaast zijn er casus voorstelbaar waarin in het openbaar door middel van een leus, uitspraak of symbool niet wordt opgeruid, beledigd of aangezet tot haat of geweld, maar waarmee wel een link wordt gelegd met terroristische misdrijven of een terroristische organisatie en waarbij die organisatie of (in het verband van die organisatie) begane geweldsdaden worden verheerlijkt. Dergelijke verheerlijkende uitlatingen of steunbetuigingen zijn op dit moment niet strafbaar, terwijl ze wel het gevoel van veiligheid in onze maatschappij kunnen aantasten en schadelijk kunnen zijn voor de nationale veiligheid. Zo wees het hof Den Haag erop dat berichten en (audio)visuele bestanden die niet direct een oproep bevatten tot het plegen van strafbare feiten, de aandacht van potentieel geïnteresseerden kunnen trekken en vasthouden (ECLI:NL:GHDHA:2024:1568). Terroristische denkbeelden en doelstellingen van terroristische organisaties kunnen op deze manier worden genormaliseerd, terwijl zij in strijd zijn met de beginselen van de democratische rechtsstaat. Dit soort uitlatingen zijn op dit moment echter niet strafbaar, tenzij deze oproepen tot geweld of een groepsbeledigend of haatzaaiend karakter hebben. Dat is zeer onwenselijk. Het gevolg van het normaliseren van terroristisch gedachtengoed kan immers zijn dat dat gedachtengoed en de terroristische organisaties die dergelijk gedachtengoed uitdragen en daardoor de

democratische samenleving bedreigen, meer voet aan de grond krijgen en aan kracht winnen. Daarom wordt door middel van de voorgestelde afzonderlijke strafbaarstellingen een nieuwe strafrechtelijke grens getrokken.

De nieuwe delicten vormen een inmenging in de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en vereniging. Een dergelijke inmenging is gerechtvaardigd als deze bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Zoals hierna zal worden uiteengezet, voldoen de voorgenomen strafbaarstellingen – mede door de wijze waarop zij zijn afgebakend – aan deze vereisten. Die afbakening is van groot belang. De vrijheid van meningsuiting, die sterk is verweven met het demonstratierecht, is in een democratische rechtsstaat een groot goed. Zij stelt mensen in staat om zich in het openbaar uit te spreken en mee te doen aan het publieke debat en biedt bescherming en ruimte aan het uiten van kritische standpunten door minderheden, ook als deze op veel weerstand in de samenleving stuiten. De overheid heeft een belangrijke taak bij de instandhouding van de kwaliteit van het publieke debat en van het klimaat waarin dit kan gedijen. Bij de vormgeving en afbakening van de voorgenomen strafbaarstellingen is daar uitdrukkelijk aandacht voor. In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt dat nader uiteengezet, en wordt ook expliciet stilgestaan bij de rechtspraak van het EHRM op dit terrein. Daarbij is niet alleen rekening gehouden met de inbreng uit de consultatie over dit wetsvoorstel (zie daarover paragraaf 7 van deze memorie van toelichting), maar ook met de reacties op eerder gedane voorstellen tot strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme. Dat is met name gebeurd door de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme te beperken tot het verregaand loven of prijzen van de meest ernstige, reeds gepleegde terroristische misdrijven en de strafbaarstelling van steun betuigen van een nadere inkadering te voorzien. Daarnaast is van belang dat de huidige maatschappelijke realiteit waarin jongeren steeds vaker en sneller (online) radicaliseren, mede door een overmatige blootstelling aan terroristische propaganda, maken dat het belang is toegenomen om deze boodschappen tegen te gaan om radicalisering en de gevaren die daarvan uitgaan – zoals het oproepen tot en later plegen van terroristisch geweld – in een vroeg stadium strafrechtelijk te kunnen adresseren. Dit belang komt tot uitdrukking in de plaats waar de nieuwe wetsartikelen systematisch in het Wetboek van Strafrecht worden ingepast, namelijk na opruiing (artikel 131 Sr) in plaats van – zoals in eerdere voorstellen – na groepsbelediging en haatzaaien (artikelen 137c en 137d Sr). Het gaat bij de voorgestelde strafbaarstellingen namelijk – zoals dat ook bij opruiing het geval is – eerst en vooral om het voorkomen van geweld, dat (indirect) een gevolg kan zijn van terroristische propaganda.

De voorgenomen strafbaarstellingen dienen niet alleen op zichzelf te worden bezien, maar als onderdeel van een breed pakket aan interventiemogelijkheden en maatregelen. In dit verband wordt verwezen naar de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022–2026, waarin de samenhangende inzet wordt beschreven van gerichte preventie, repressie en herstel nadat terroristisch geweld heeft plaatsgevonden (de zogenoemde brede benadering). Het doel van de strategie is de bescherming van de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde tegen de dreiging van terrorisme en van vormen van gewelddadig extremisme die tot terrorisme kunnen leiden. De inzet is er op gericht terroristische aanslagen te voorkomen door personen en groeperingen die terroristisch geweld nastreven te bestrijden. Voor het grootste deel bouwt deze strategie voort op de eerder ingezette koers. In de huidige strategie is extra aandacht voor onder meer de dreiging die uitgaat van potentieel gewelddadige eenlingen en voor de groeiende rol van het online domein, waarbinnen

het tegengaan van de verspreiding van gewelddadige terroristische content een belangrijk aspect is. Het is van groot belang dat terroristische organisaties zo min mogelijk potentiële aanhangers kunnen bereiken, geen nieuwe aanhangers kunnen werven en hun gewelddadige propaganda niet ongestoord kunnen verspreiden (zowel in de fysieke wereld als in het online domein).

De brede benadering vertaalt zich naar vier hoofddoelen van de contraterrorisme-aanpak: verwerven (van informatie), voorkomen (van aanslagen), voorbereiden (op terroristisch geweld) en vervolgen (van daders). De pijler «vervolgen» van het contraterrorismebeleid omvat de handhaving van de nationale en internationale rechtsorde tegen terroristische misdrijven, waaronder strafrechtelijke vervolging valt. Binnen die pijler dienen de beide voorgenomen strafbaarstellingen te worden geplaatst. Opsporing en vervolging van terroristische misdrijven hebben grote prioriteit bij de politie en het openbaar ministerie. De inzet is erop gericht om personen die worden verdacht van terroristische misdrijven, inclusief de eventuele financiering en voorbereiding daarvan, tijdig en binnen de wettelijke kaders op te sporen en te vervolgen.
Uiteraard is het ook van groot belang om gewelddadige en verheerlijkende boodschappen te voorkomen. Preventie («voorkomen») is dan ook één van de andere pijlers van de Nationale Contraterrorisme Strategie. Binnen deze pijler wordt onder meer ingezet op gerichte preventie door interventies op personen of groepen die concrete signalen vertonen van radicalisering of die zich in de directe invloedsfeer van terroristische netwerken begeven. Personen kunnen worden opgenomen in een persoonsgerichte aanpak (PGA), waarbij het lokaal bestuur de regie heeft. Samen met lokale partners uit bijvoorbeeld het sociale of zorgdomein en nationale partners zoals politie, openbaar ministerie en reclassering wordt per geval gezamenlijk de aanpak besproken. Het doel is duiding van veiligheidsrisico's en een afgestemde inzet van interventies. Het losweken («*disengagement*») van mensen uit extremistische of terroristische invloeden vraagt oog voor complexe drijfveren van menselijk gedrag, vooral bij personen met psychosociale problematiek en bij minderjarigen en jongeren.

Daarnaast is ook het preventief verstoren van terroristische propaganda van belang, met name online en in relatie tot jongeren. In het kader van online contentmoderatie is de Verordening Terroristische Online-Inhoud (TOI-Verordening) van belang. De Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM) detecteert en beoordeelt als toezichthouder op grond van deze wetgeving online terroristisch materiaal. De aanbieder van hostingdiensten waarbij online terroristisch materiaal wordt gevonden moet dit materiaal binnen een uur verwijderen of ontoegankelijk maken zodra zij van de ATKM een verwijderingsbevel ontvangt. De ATKM kan een bepaald platform ook verplichten om proactieve maatregelen te nemen om te voorkomen dat het in de toekomst opnieuw terroristische content beschikbaar stelt. Het is essentieel om passende maatregelen te (blijven) nemen om onze samenleving, zowel online als offline, weerbaar te maken tegen radicalisering en terrorisme, in het bijzonder waar het jongeren betreft. In dit verband wordt verwezen naar de Versterkte Aanpak Online inzake extremistische en terroristische content (zie Kamerstukken II 2023/24, 29 754, nrs. 690 en 735 en Kamerstukken II 2024/25, 29 754, nr. 751).
Overigens kan – als dit wetsvoorstel in werking treedt – op grond van artikel 125p van het Wetboek van Strafvordering (Sv) de officier van justitie een aanbieder van een communicatiedienst (na daartoe een machtiging van de rechter-commissaris te hebben gekregen) bevelen dat

hij online geplaatste uitlatingen die terrorisme verheerlijken of steun betuigen aan een terroristische organisatie verwijdert of ontoegankelijk maakt.

De preventieve kant omvat nog vele andere maatregelen en mogelijke interventies. Desalniettemin is radicalisering niet altijd te voorkomen en is *disengagement* niet altijd te bewerkstelligen. Juist daarom is de brede benadering van groot belang, om in alle gevallen gepaste maatregelen en interventies achter de hand te hebben die kunnen worden ingezet indien dat noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. Dat kan dus betekenen dat het strafrecht, als *ultimum remedium*, in een bepaald geval wordt ingezet, bijvoorbeeld door de verspreiders van terroristische propaganda – die al verwijderd kan zijn na een bevel van de ATKM – strafrechtelijk te vervolgen. Het voorliggende wetsvoorstel vormt in wezen een sluitstuk en heeft mede tot doel te normeren: er wordt een duidelijk signaal afgegeven dat het verheerlijken van terrorisme en het openlijk betuigen van steun aan terroristische organisaties onaanvaardbaar is. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk een strafrechtelijke vervolging in te stellen tegen personen die dergelijke handelingen verrichten. Bij een daadkrachtige aanpak hoort immers ook een sanctiestelsel dat aansluit bij de ernst van het delict en de gevolgen ervan voor de samenleving. Daarmee vormen de onderhavige strafbaarstellingen een belangrijke aanvulling op het bestaande instrumentarium om terrorisme tegen te gaan. Waar opportuun, kan strafrechtelijk normerend worden opgetreden. Die strafrechtelijke inzet kan echter niet los van alle andere (preventieve) maatregelen en interventies worden gezien; het gaat immers om de samenhangende inzet.

3. Huidig wettelijk kader

3.1 Verheerlijken van terrorisme en bestaand recht

Het verheerlijken van terrorisme is in bepaalde gevallen al strafbaar. Hierna volgt een kort overzicht van de meest relevante strafbaarstellingen, die alle onderdeel uitmaken van Titel V van Boek 2 van het Wetboek van Strafrecht (misdrijven tegen de openbare orde). Het Wetboek van Strafrecht BES bevat in grote lijnen gelijkluidende strafbaarstellingen, eveneens opgenomen in de Titel V (misdrijven tegen de openbare orde). Zie daarvoor de artikelen 137 en 138 Sr BES (opruiing en het verspreiden van opruiende geschriften) en de artikelen 143a, 143b en 143c Sr BES (groepsbelediging en aanzetten tot haat, discriminatie of geweld).

Opruiing (artikel 131 Sr) en het verspreiden van opruiende geschriften (artikel 132 Sr)

Artikel 131 Sr bevat de strafbaarstelling van opruiing: het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opruien tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. Op opruiing is gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren of geldboete van de vierde categorie gesteld. Als het strafbare feit waartoe wordt opgeruid een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf inhoudt, wordt de gevangenisstraf met een derde verhoogd. Het verspreiden van een opruiend geschrift of opruiende afbeelding of het in voorraad hebben van zo'n afbeelding met het oog op het verspreiden daarvan is eveneens strafbaar als de verdachte weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat in het geschrift of de afbeelding opruiing voorkomt (artikel 132 Sr). Hierop is gevangenisstraf van drie jaar of geldboete van de vijfde categorie gesteld. En ook hier geldt dat als het strafbare feit waartoe wordt opgeruid een terroristisch

misdrijf is of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan, de gevangenisstraf met een derde wordt verhoogd.

Van opruiing is sprake als de gebruikte bewoordingen, geschriften of afbeeldingen aansporen of aanzetten tot enig strafbaar feit. Iemand moet door de uitlating tot dat strafbare feit kunnen worden gebracht. Het gevaar dat daadwerkelijk enig strafbaar feit wordt gepleegd hoeft niet reëel te zijn geweest; strafbaarheid bestaat ook wanneer niemand de uitlating heeft gezien of gehoord (J. de Hullu en P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Materieel strafrecht,* Deventer: Kluwer 2024, par. II.2.5 en A.L.J. Janssens en A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten,* Deventer: Kluwer 2019, p. 302). Maar de opruiende uiting moet wel onder zodanige omstandigheden en op zodanige wijze hebben plaatsgevonden dat zij tot het publiek is gericht en door het publiek kan worden gehoord of gezien (HR 22 mei 1939, NJ 1939/861).

Het aansporen of aanzetten tot enig strafbaar feit hoeft niet expliciet te gebeuren, de aansporing kan ook besloten liggen in (bijvoorbeeld) een wens of smeekbede. Zo oordeelde de Hoge Raad dat de op Twitter gedane uitlating «moge Allah swt de zionisten vernietigen», met toevoeging van emoticons van vuur en een gebalde vuist, mede gelet op de context waarin deze werd gedaan, onder het bereik van de strafbaarstelling van opruiing kon vallen, ook al hadden de tweets de vorm van een aan Allah gerichte smeekbede (ECLI:NL:HR:2024:1573). En onder bepaalde omstandigheden kan ook een indirecte aansporing tot enig strafbaar feit worden aangemerkt als opruiing, zo overwoog de Hoge Raad in de zogenoemde Context-zaak (ECLI:NL:HR:2020:447, rechtsoverweging 3.5.2). Dat lijkt bijvoorbeeld aan de orde als een meer indirecte aansporing onderdeel uitmaakt van een geheel aan uitlatingen met een opruiend karakter.

Het voorgaande laat zien dat terrorisme verheerlijkende uitspraken onder het bereik van strafbare opruiing kunnen vallen. Tegelijkertijd zijn er verheerlijkingshandelingen die geen strafbare opruiing opleveren, omdat zij niet aansporen of aanzetten tot het plegen van strafbare feiten of geen onderdeel uitmaken van een samenstel van uitlatingen die opruiend zijn. Denk aan het enkele verheerlijken van reeds gepleegde ernstige terroristische misdrijven op internetfora of sociale media zonder dat de boodschap wordt uitgedragen dat dit handelen navolging verdient, of het in het openbaar betuigen van steun aan een terroristische organisatie, bijvoorbeeld door het tonen van een vlag of ander symbool van die organisatie en het uiten van leuzen. Zie hierover ook de bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 34 324, nr. 12. Dat is, zo is in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting al is betoogd, onwenselijk. Het voorgaande brengt echter ook mee dat een strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme goed moet worden afgebakend van de strafbaarstelling van opruiing. In paragraaf 5 wordt uiteengezet hoe die afbakening wordt bereikt.

Groepsbelediging (artikel 137c Sr) en aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137d Sr)

In artikel 137c Sr is groepsbelediging strafbaar gesteld. Voor strafbaarheid is vereist dat iemand zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Het moet gaan om het zich nodeloos krenkend uitlaten over een groep mensen, waarbij die mensen worden beledigd omdat zij tot die specifieke groep behoren (ECLI:NL:HR:2016:510 en ECLI:NL:HR:2024:589). Een specifieke vorm van groepsbelediging – in de vorm van het vergoelijken,

ontkennen of verregaand bagatelliseren van bepaalde internationale misdrijven, zoals de Holocaust – is opgenomen in artikel 137c, tweede lid, Sr. Op beide varianten van groepsbelediging is gevangenisstraf van een jaar of geldboete van de derde categorie gesteld.

Artikel 137d Sr stelt – kort gezegd – haatzaaien strafbaar. Strafbaar is hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Hierop is gevangenisstraf van twee jaar of geldboete van de vierde categorie gesteld. Deze strafbaarstelling vertoont overlap met die van opruiing. In beide gevallen gaat het om het aanzetten tot iets ongeoorloofds; in de context van artikel 131 Sr tot het plegen van een strafbaar feit of gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag en in de context van artikel 137d Sr tot haat, discriminatie en geweld tegen bepaalde (groepen) mensen.

Artikel 137e Sr, ten slotte, stelt strafbaar het openbaar maken of verspreiden van groepsbeledigende of haatzaaiende uitlatingen. Op dit misdrijf is gevangenisstraf van zes maanden of geldboete van de derde categorie gesteld.

Veroordeling voor deze feiten kan onder omstandigheden aan de orde zijn als terroristisch geweld wordt verheerlijkt, namelijk wanneer daardoor bepaalde groepen mensen kunnen worden beledigd wegens (bijvoorbeeld) hun ras of godsdienst of wanneer de verheerlijkende uitlatingen een haatzaaiend karakter hebben of aanzetten tot geweld tegen bepaalde groepen. Daarbij verdient opmerking dat de artikelen 137c, 137d en 137e Sr niet alleen beogen bepaalde minderheidsgroepen vanwege hun kwetsbaarheid te beschermen (ECLI:NL:HR:2010:BK5196 en Janssen en Nieuwenhuis 2019, p. 227 en p. 230–231). Ook het beledigen van een meerderheidsgroep of het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld jegens een meerderheidsgroep is strafbaar. Dat neemt niet weg dat beledigende verheerlijkende uitlatingen die niet onmiskenbaar tot een in artikel 137c Sr genoemde groep mensen zijn gericht, niet kunnen worden aangemerkt als groepsbelediging (vgl. ECLI:NL:HR:2024:589). En hoewel het vereiste dat de uitlating onmiskenbaar betrekking heeft op een groep mensen niet lijkt te gelden voor het bewijs van haatzaaien (vgl. Janssens en Nieuwenhuis 2019, p. 258–259), zal geen sprake zijn van het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld als de uitlating bijvoorbeeld alleen een lofzang op een terroristische aanslag inhoudt, zonder dat sprake is van bijkomende omstandigheden of een specifieke context waarin de uitlating is gedaan.

3.2 In het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties

Het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties kan onder omstandigheden strafbaar zijn op grond van artikel 140, tweede lid, Sr. Deze bepaling stelt op de voortzetting van de werkzaamheid van – onder meer – een organisatie die van rechtswege is verboden een gevangenisstraf van twee jaar of geldboete van de vierde categorie. Met «van rechtswege verboden organisaties» wordt gedoeld op de terroristische organisaties die op EU-terrorismelijsten staan vermeld, zoals IS en Al Qaida. Dit volgt voor Nederlandse rechtspersonen uit artikel 2:20, vierde lid, en voor niet-Nederlandse corporaties uit artikel 10:123 van het Burgerlijk Wetboek (BW) (zie nader Kamerstukken II 2004/05, 28 764, nr. 6). Het bestanddeel «voortzetten van de werkzaamheid» moet ruim worden geïnterpreteerd, zo is uiteengezet in de parlementaire stukken bij de meest

recente wijziging van deze strafbaarstelling: «Het gaat daarbij om iedere gedraging die ten dienste staat aan het voortbestaan van de verboden organisatie. Ter illustratie zij gewezen op: het organiseren van een betoging, evenement of vergadering, het oprichten van een nieuwe (vergelijkbare) organisatie, het voeren van een ledenadministratie, het «in de lucht» houden van een website en het houden van fondsenwervingsacties ten behoeve van een verboden rechtspersoon of een daarmee vergelijkbare opvolger.» Voor strafbaarheid overeenkomstig artikel 140, tweede lid, Sr is niet vereist dat de betrokkene ook heeft deelgenomen in de zin van artikel 140, eerste lid, Sr, aan de verboden organisatie (Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 4, p. 9). Een enkele handeling kan al bijdragen aan het voortbestaan van de organisatie.

Er zijn enkele uitspraken van de Hoge Raad over artikel 140, tweede lid, Sr in de context van door de rechter verboden motorclubs. Deze uitspraken geven – in lijn met de hiervoor weergegeven wetsgeschiedenis – blijk van een ruime uitleg van het bestanddeel «voortzetten van de werkzaamheid». Zo oordeelde de Hoge Raad dat het op de motor op de weg dragen van kleding van lokale, op zichzelf niet verboden, «chapters» van de verboden motorclub Bandidos Motorcycle Club Holland (BMC Holland) kan worden aangemerkt als een gedraging die ten dienste staat aan het voortbestaan van die verboden organisatie (ECLI:NL:HR:2025:28). Een vergelijkbaar oordeel volgde in een zaak waarin de verdachte met kleding en accessoires van BMC Holland naar de ingang van een gerechtsgebouw liep, alwaar een zitting zou plaatsvinden tegen leden van de motorclub Bandidos Sittard (ECLI:NL:HR:2023:1612). Het is, gelet op deze rechtspraak, denkbaar dat gedragingen als het demonstreren met of in het openbaar dragen van bepaalde kleding met logo's of slogans van verboden terroristische organisaties, het zwaaien met vlaggen en het (op sociale media) uiten van waarderingen over van rechtswege verboden terroristische organisaties, in bepaalde gevallen onder artikel 140, tweede lid, Sr kunnen worden gebracht. Zoals in paragraaf 6.3 nog nader uiteen zal worden gezet, zal dat echter niet zonder meer het geval zijn. De Hoge Raad legde in de hiervoor genoemde uitspraken namelijk een verband tussen de aard van de voortzettingshandeling en de redenen voor verbodenverklaring van de organisatie. Als dat verband er niet of in mindere mate is, kunnen vergelijkbare gedragingen niet zonder meer als voorzettingshandeling worden aangemerkt. Bovendien gaat het bij de voorgestelde strafbaarstelling van het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties niet, althans niet primair, om het bestraffen van degene die een bijdrage levert aan het *feitelijke voortbestaan* van die organisatie, hetgeen wel is beoogd met de strafbaarstelling van het voortzetten van de werkzaamheid van een verboden organisatie. Het gevaar dat uitgaat van steunbetuigingen is dat aan de gesteunde organisatie een zekere legitimiteit wordt verschaft en dat de terroristische daden van die organisatie worden genormaliseerd. Daarom wordt hiervoor een specifieke strafbaarstelling geformuleerd.

4. Wetgeving in het buitenland

4.1 Inleiding

Er zijn verschillende landen om ons heen waarin het verheerlijken van terrorisme – ook zonder dat daarbij wordt aangezet tot het plegen van geweld – strafbaar is gesteld. Verder bestaan er in het buitenland verschillende delicten waaronder het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties kan vallen. Deze strafbaarstellingen verschillen uiteraard onderling van elkaar, omdat zij elk vanuit een eigen strafrechtelijke traditie en om uiteenlopende redenen zijn geïntroduceerd. Zij komen ook niet (exact) overeen met de strafbaarstellingen die in dit

wetsvoorstel worden geïntroduceerd. Deze strafbaarstellingen laten echter zien dat ook in de landen om ons heen behoefte bestaat om het verheerlijken van terroristische misdrijven en het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties strafrechtelijk aan te pakken. Hierna volgt een kort overzicht van de meest relevante bepalingen uit ons omringende landen.

4.2 Frankrijk

In Frankrijk is het loven of roemen van terrorisme («le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes») strafbaar op grond van artikel 421-2-5 van de Code Pénal. Er is een maximale gevangenisstraf van vijf jaar of geldboete van € 75.000,- gesteld op het rechtstreeks aanzetten tot terroristische misdrijven of het publiekelijk goedpraten van dergelijke misdrijven. Wanneer de feiten online worden gepleegd, worden die strafmaxima verhoogd tot zeven jaar gevangenisstraf of een geldboete van € 100.000,-. Het delict is in 2014 overgeheveld van de Wet op de persvrijheid («La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse») naar de Code Pénal om de strijd te intensiveren tegen de geconstateerde toenemende ontwikkeling van terroristische propaganda waarin terreurdaden worden verheerlijkt. Er zijn inmiddels verschillende veroordelingen gevolgd, waarvan een aantal ook aan het EHRM is voorgelegd in relatie tot de vrijheid van meningsuiting. In paragraaf 5 zal nader op deze zaken – waarin het EHRM geen schending aannam – worden ingegaan.

4.3 Engeland en Wales

In Engeland en Wales is het verheerlijken van terrorisme sinds 2006 als strafbaar feit opgenomen in sectie 1 van de Terrorism Act 2006. Met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren is bedreigd het publiceren van een uitlating die waarschijnlijk kan worden begrepen als een directe of indirecte aanmoediging of aansporing van terroristische daden («likely to be understood by a reasonable person as a direct or indirect encouragement or other inducement to the commission, preparation or instigation of acts of terrorism»). De verdachte moet opzet hebben op het aanmoedigen van anderen tot terrorisme, of ten minste kennis hebben gehad van het serieuze risico dat zij daartoe zouden worden aangemoedigd («intends members of the public to be directly or indirectly encouraged or otherwise induced by the statement to commit, prepare or instigate acts of terrorism or Convention offences or is reckless as to whether members of the public will be directly or indirectly encouraged or otherwise induced by the statement to commit, prepare or instigate such acts or offences»). Hieronder valt iedere uitlating die het plegen of de voorbereiding van dergelijke feiten verheerlijkt («which glorifies the commission or preparation of such acts or offences») en «from which members of the public could reasonably be expected to infer that what is being glorified is being glorified as conduct that should be emulated by them in existing circumstances». Het moet – vrij vertaald – waarschijnlijk zijn dat mensen door de uitlating kunnen worden aangemoedigd tot terrorisme. Vgl. M. van Noorloos, «Verheerlijking van terrorisme. Een nieuwe kans?», *NJB* 2014/1907, par. 2. De woorden «in existing circumstances» (onder de huidige omstandigheden) maken duidelijk dat het moet gaan om uitingen waardoor mensen heden ten dage worden aangemoedigd om dat gedrag na te bootsen. Dit brengt mee dat het onwaarschijnlijk is dat het verheerlijken van gebeurtenissen uit het verre verleden strafbaar is op grond van deze bepaling. De strafbaarstelling is geïntroduceerd na de aanslagen op de Londense metro in juli 2005. Opruiing is in Engeland en Wales al strafbaar, maar alleen als wordt opgeruid tot concrete, specifieke strafbare feiten. Sectie 1 van de

Terrorism Act 2006 voegt daar dus het meer in algemene zin opruien tot (niet nader geconcretiseerde) terroristische misdrijven aan toe, terwijl voldoende is voor strafbaarheid dat de verdachte kennis had van het serieuze risico dat anderen door zijn uitlatingen zouden worden aangemoedigd tot het plegen van dergelijke misdrijven.

Ook het betuigen van steun aan een verboden organisatie is strafbaar, op grond van artikel 12 van de Terrorism Act 2000. Van het betuigen van steun aan een verboden organisatie is sprake als iemand een uitlating doet («expresses an opinion or belief») die ondersteunend is aan een verboden organisatie («that is supportive of a proscribed organisation») en daarbij op de koop toe neemt («and in doing so is reckless») dat de persoon tot wie de boodschap is gericht wordt aangemoedigd om een dergelijke organisatie te ondersteunen («as to whether a person to whom the expression is directed will be encouraged to support a proscribed organisation»). Op dit feit is gevangenisstraf van veertien jaren gesteld. Daarnaast is het in het openbaar dragen van bepaalde kleding of een voorwerp of het publiceren van een afbeelding daarvan op zodanige wijze dat het redelijk vermoeden bestaat dat de persoon in kwestie lid of aanhanger is van een verboden organisatie, strafbaar op grond van artikel 13 van de Terrorism Act 2000. Op dit feit is gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden gesteld.

4.4 Spanje

In Spanje is het publiekelijk prijzen of rechtvaardigen van terroristische misdrijven sinds 2000 expliciet strafbaar gesteld in artikel 578 van de Código Penal. Op het publiekelijk prijzen of rechtvaardigen van een aantal terroristische misdrijven of van hen die dergelijke misdrijven hebben begaan of het publiekelijk prijzen of rechtvaardigen van daden die de slachtoffers van terroristische misdrijven in diskrediet brengen, minachten of vernederen, is gevangenisstraf van één tot drie jaar of een geldboete gesteld. Als de uitlatingen zijn gedaan via de media, het internet, of elektronische communicatiediensten, wordt voorgeschreven dat een straf wordt opgelegd in de bovenste helft van het strafpalet. De achtergrond van deze strafbaarstelling is dat dergelijk gedrag radicaal indruist tegen de waarden van de democratische rechtsstaat. Het is niet vereist dat het gedrag direct of indirect aanzet tot het plegen van een misdrijf.

4.5 Denemarken

In Denemarken zijn naar aanleiding van de terroristische aanslagen in New York op 11 september 2001 en de aanslagen in Madrid en Londen in 2006 verschillende strafbaarstellingen geïntroduceerd ter voorkoming en bestrijding van terrorisme.

In de eerste plaats is in Hoofdstuk 13 van het Deense Wetboek van Strafrecht (Straffeloven) een aantal aan terrorisme gelieerde strafbaarstellingen opgenomen (de artikelen 114 tot en met 114h). In de context van dit wetsvoorstel is vermeldenswaard artikel 114e Straffeloven. Op grond van deze bepaling is het strafbaar om activiteiten te bevorderen van een persoon, groep of vereniging die terroristische misdrijven pleegt of voornemens is te plegen. Op dit feit is gevangenisstraf van zes jaren gesteld. Onder deze strafbaarstelling valt iedereen die (professioneel) advies geeft aan een organisatie terwijl die persoon weet dat de organisatie terroristische misdrijven pleegt. Het advies hoeft geen betrekking te hebben op een concreet terroristisch misdrijf. Op basis van (onder meer) deze strafbepaling werd een Deense televisieomroep vervolgd die propaganda uitzond voor de Koerdische organisatie PKK, een organisatie die is opgenomen op de EU-terrorismelijsten. Die propaganda bestond uit

het uitzenden van een interview met PKK-leiders en sympathisanten, verslaglegging van gevechten en PKK-trainingskampen. Zie: J. Vestergaard, *The legal framework applicable to combatting terrorism – National Report: Denmark Evaluation study of the legal framework applicable to combatting terrorism*, 2012, p. 15. Overigens is deze zaak voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gebracht. Het EHRM verklaarde de klager (de Deense televisieomroep) niet-ontvankelijk in zijn klacht op grond van artikel 10 EVRM omdat hem, gelet op artikel 17 EVRM (verbod van misbruik van recht), geen bescherming toekwam onder artikel 10 EVRM (zie EHRM 17 april 2018, nr. 24683/14 (ROJ TV tegen Denemarken)).

Daarnaast is het op grond van artikel 136, tweede lid, Straffeloven strafbaar om publiekelijk uitdrukkelijk een misdrijf als bedoeld in (onder meer) Hoofdstuk 13 (zijnde terroristische misdrijven) te vergoelijken («billiger»). Daarop is gevangenisstraf van twee jaren of een geldboete gesteld. De bepaling vormt een aanvulling op de in het eerste lid van artikel 136 Straffeloven opgenomen strafbaarstelling van het publiekelijk aanzetten tot een misdrijf, waarop gevangenisstraf van maximaal vier jaar is gesteld.

4.6 Duitsland

Het Duitse Strafgesetzbuch bevat verschillende strafbaarstellingen die van belang kunnen zijn als het gaat om het verheerlijken van terrorisme of het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties. Artikel 86, tweede lid, Strafgesetzbuch stelt verschillende handelingen strafbaar met betrekking tot propagandamateriaal van een persoon, groep of entiteit die is opgenomen op de EU-terrorismelijst, waaronder het produceren, importeren en exporteren en verspreiden daarvan. Als propagandamateriaal wordt aangemerkt materiaal dat is gericht tegen de veiligheid van een staat of een internationale organisatie of tegen de grondrechtelijke principes van Duitsland (artikel 86, derde lid, Strafgesetzbuch). De bepaling heeft betrekking op zowel geschreven materiaal, als op audio(visueel) materiaal of illustraties (foto's, films) (vgl. artikel 11, derde lid, Strafgesetzbuch). Op dit feit is gevangenisstraf van drie jaar gesteld of een geldboete. In artikel 86a Strafgesetzbuch is strafbaar gesteld het verspreiden van symbolen van een op de EU-terrorismelijst opgenomen persoon, groep of entiteit of het gebruiken daarvan tijdens een openbare bijeenkomst. Als symbolen worden in het bijzonder vlaggen, emblemen, uniforms of delen daarvan, slogans en bepaalde begroetingsvormen aangemerkt. Ook op dit feit is gevangenisstraf van drie jaar of een geldboete gesteld.

Verder is in Duitsland strafbaar het publiekelijk goedkeuren («billigen») van nader genoemde – reeds gepleegde – misdrijven op een wijze die geschikt is om de openbare orde te verstoren (artikel 140, tweede lid, Strafgesetzbuch). Onder de genoemde misdrijven zijn onder meer misdrijven zoals moord, doodslag en zware mishandeling, diefstal met geweld, afpersing en gijzeling. De openbare orde hoeft niet daadwerkelijk te worden verstoord door de goedkeurende uitlating. Ook hoeft geen sprake te zijn van het aanzetten tot haat of geweld (vgl. daarvoor de artikelen 111 en 130 Strafgesetzbuch). Als de hiervoor genoemde misdrijven in het kader van een terroristische aanslag zijn gepleegd en deze vervolgens door iemand publiekelijk worden goedgekeurd, kan die persoon strafbaar zijn op grond van deze strafbepaling. Zie nader *Legal Tribune Online,* «Ist Jubel über Terror strafbar?», raadpleegbaar via www.lto.de.

4.7 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat in de strafwetgeving van ons omringende landen al bepalingen over het verheerlijken van terrorisme zijn opgenomen. Wat daarbij in het bijzonder naar voren komt, is dat voor strafbaarheid op grond van verheerlijking niet is vereist dat de verdachte met zijn uitlating het opzet heeft een ander aan te sporen om terroristische misdrijven te plegen en dat deze bepalingen veelal in aanvulling op strafbaarstellingen van opruiing zijn opgenomen. Ook het betuigen van steun aan terroristische organisaties, al dan niet door het gebruik van bepaalde symbolen, kleding of voorwerpen in het openbaar, is in verschillende landen al strafbaar. Net als in Nederland is er dus ook in ons omringende landen behoefte om strafrechtelijk te kunnen optreden tegen dergelijke gedragingen. Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe strafbare feiten, loopt Nederland dus ook niet uit de pas. De buitenlandse bepalingen zijn benut bij het opstellen van de hier voorgestelde wetsartikelen.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1 Internationale verplichtingen tot strafbaarstelling van aan terrorisme gerelateerde handelingen

Er bestaan verschillende internationale en Europese strafrechtelijke instrumenten die betrekking hebben op terroristische misdrijven. Te wijzen valt in de eerste plaats op het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme (2005). Op grond van artikel 5 van dit verdrag verplichten verdragspartijen zich ertoe het «publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf» strafbaar te stellen in hun nationale wetgeving, hetgeen wordt 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». In EU-verband is sinds 2017 de Richtlijn 2017/541 inzake terrorismebestrijding van kracht. Deze richtlijn vervangt eerdere kaderbesluiten over dit thema. Artikel 5 van deze richtlijn verplicht tot strafbaarstelling van het verspreiden of beschikbaar maken van een boodschap aan het publiek, met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van bepaalde terroristische misdrijven. Door de handeling moet het plegen van terroristische misdrijven direct of indirect, zoals door het verheerlijken van terroristische daden, worden bepleit, waardoor het gevaar ontstaat dat een of meer van dergelijke misdrijven gepleegd zouden kunnen worden. Aan de verplichtingen uit voornoemde verdragsbepaling en dit onderdeel van de richtlijn wordt al voldaan met de bestaande strafbaarstellingen van opruiing en het verspreiden van opruiende geschriften (zie Stcrt. 2018, 67789 en Kamerstukken II 2007/08, 31 422 (R1853), nr. 3). In zoverre gaan de hier voorgestelde bepalingen verder dan wat voornoemde instrumenten voorschrijven. Hoewel deze instrumenten – die een minimumniveau van strafrechtelijke bescherming beogen te bewerkstelligen – (afzonderlijke) strafbaarstelling van verheerlijking niet verplichtend voorschrijven, besteden zij hieraan wel aandacht. Zo is in overweging 10 van de genoemde EU-richtlijn het verheerlijken of rechtvaardigen van terrorisme expliciet benoemd als «middel om steun te vergaren voor de terroristische zaak of de bevolking ernstig vrees aan te jagen» (overweging 10). Deze overweging laat zien dat de lidstaten bij het opstellen van de richtlijn ook hebben onderkend welk gevaar kan uitgaan van dergelijke uitingen.

Als lidstaten met het strafbaar stellen van bepaalde gedragingen uitvoering geven aan het Unierecht, moeten zij ervoor zorgen dat genomen wetgevingsmaatregelen in overeenstemming zijn met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Bij het bepalen van de grenzen die het Handvest stelt aan het beperken van de daarin opgenomen grondrechten, zal de blik in overwegende mate moeten worden gericht op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) over dit thema. Het EHRM heeft zich over deze thematiek namelijk al herhaaldelijk – in uiteenlopende contexten – uitgelaten, en de in het Handvest neergelegde grondrechten kennen dezelfde inhoud en reikwijdte als de daarmee corresponderende mensenrechten uit het EVRM (vgl. artikel 52, derde lid, van het Handvest). In artikel 6, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie is bovendien neergelegd dat de grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie. Bij de uitleg van een grondrecht uit het Handvest sluit het Hof van Justitie EU dan ook vaak aan bij rechtspraak van het EHRM over het corresponderende mensenrecht in het EVRM. Hierna zullen de door het EHRM uitgezette lijnen worden uiteengezet. In paragraaf 6 zal worden toegelicht hoe de uit de rechtspraak van het EHRM herleide handvatten zijn gebruikt bij het vormgeven van de voorgestelde strafbaarstellingen.

5.2 Relevante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

5.2.1 Het recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering en vereniging

De voorgestelde strafbaarstellingen vormen een inmenging in verschillende grond- en mensenrechten, in het bijzonder het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging. Deze rechten worden onder andere beschermd door de artikelen 7, 8 en 9 van de Grondwet, de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en – voor zover het recht van de Europese Unie ten uitvoer wordt gebracht – de artikelen 11 en 12 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (vgl. artikel 51, eerste lid, van het Handvest). Het EHRM heeft toetsingscriteria ontwikkeld voor de beantwoording van de vraag onder welke omstandigheden een inmenging in deze mensenrechten gerechtvaardigd is, die ook worden toegepast bij toetsing aan de grondrechten. Die toetsing verloopt langs dezelfde lijnen, ongeacht of de klacht wordt beoordeeld in het licht van artikel 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting) of in het licht van artikel 11 EVRM (vrijheid van vergadering en vereniging). Volgens het EHRM zijn het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging namelijk nauw met elkaar verbonden. De bescherming van persoonlijke meningen, gewaarborgd door artikel 10 EVRM, is een van de doelstellingen van de vrijheid van vergadering en vereniging, zoals vastgelegd in artikel 11 EVRM (EHRM 3 mei 2022, nr. 18079/15 (Bumbes tegen Roemenië), overweging 67 en EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (Taranenko tegen Rusland), overweging 68). Het is van de specifieke omstandigheden van een concreet geval en de kern van de zaak afhankelijk of dat geval beschermd wordt onder het recht op vrijheid van meningsuiting of het recht op vrijheid van vereniging (EHRM 3 februari 2009, nr. 31276/05 (Women on Waves e.a. tegen Portugal), overweging 28, Bumbes tegen Roemenië, overweging 69 en Taranenko tegen Rusland, overweging 69). Hierna zal het toetsingskader van het EHRM – dat dus van toepassing is als een concreet geval wordt beoordeeld langs de lijnen van artikel 10 of artikel 11 EVRM – worden besproken aan de hand van relevante rechtspraak van het EHRM.

Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat het recht op vrijheid van meningsuiting één van de essentiële fundamenten is van de democratische samenleving en dat dit het recht omvat om uitlatingen te doen «that shock, disturb the State or any section of the population» (zie onder meer EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 (Perincek tegen Zwitserland), overweging 196 en EHRM 9 mei 2018, nr. 52273/07 (Stomakhin tegen Rusland), overweging 88). Tegelijkertijd zijn ook personen die hun ideeën uitdragen niet «immuun» voor de beperkingsgrond van artikel 10, tweede lid, EVRM: wie zijn recht op vrijheid van meningsuiting uitoefent, heeft daarbij zekere taken en verantwoordelijkheden («duties en responsibilities»), waarvan de omvang zal afhangen van de specifieke situatie (EHRM 25 januari 2007, nr. 68354/01 (Vereinigung Bildender Künstler tegen Oostenrijk), overweging 26).

Een inmenging in de rechten die zijn opgenomen in de artikelen 10 en 11 EVRM is gerechtvaardigd, indien zij bij wet is voorzien, (ten minste) één van de in de desbetreffende bepalingen genoemde legitieme doelen nastreeft en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Een inmenging wordt aangenomen noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving wanneer deze aan een dwingende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) beantwoordt, proportioneel is ten opzichte van het legitieme doel dat wordt nagestreefd en onderbouwd is met relevante en voldoende redenen. Het EHRM heeft zich verschillende keren uitgesproken over de noodzaak van een inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) in zaken waarin een vervolging en veroordeling had plaatsgevonden wegens het goedpraten, excuseren of verheerlijken van terrorisme of waarin openlijk steun werd betuigd aan een verboden of omstreden organisatie of een persoon die deel uitmaakt van die organisatie. Uit die jurisprudentie kunnen geen algemene conclusies worden getrokken over de verenigbaarheid van dergelijke strafbaarstellingen met hoger recht. Bedacht moet worden dat de rechtspraak van het EHRM zeer casuïstisch is. Dat geldt in het bijzonder voor de rechtspraak van het EHRM waarin een strafrechtelijke vervolging en veroordeling vanwege een uitingsdelict wordt beoordeeld in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting of het recht op vrijheid van vergadering en vereniging. Dat benadrukt ook het EHRM zelf (zie bijvoorbeeld Perincek tegen Zwitserland, overweging 208). Het oordeel van het EHRM berust steeds op een in de voorliggende zaak in onderlinge samenhang te beschouwen geheel van factoren. Dat neemt niet weg dat deze rechtspraak wel belangrijke handvatten biedt bij het bepalen van de eisen waaraan moet worden voldaan om wetgeving – en de concrete toepassing daarvan in de praktijk – maatschappelijk noodzakelijk en proportioneel te doen zijn. Hierna volgt daarom een bespreking van de relevante rechtspraak.

Terzijde wordt opgemerkt dat uitlatingen die zijn gericht tegen democratische waarden en de aan het EVRM ten grondslag liggende waarden – zoals vrede, veiligheid en gerechtigheid, tolerantie en non-discriminatie – bij wijze van uitzondering en in extreme gevallen op grond van artikel 17 EVRM geen bescherming genieten onder artikel 10 EVRM. Artikel 17 EVRM houdt een verbod van rechtsmisbruik in. De in het EVRM neergelegde rechten en vrijheden komen niet toe aan degene wiens handelen erop is gericht die rechten en vrijheden aan te tasten. Verwezen wordt ook naar EHRM 17 april 2018, nr. 24683/14 (ROJ TV tegen Denemarken), overwegingen 30 tot en met 38 en de noot van Keijzer onder HR 24 maart 2020, NJ 2020/240. Het zal in deze context doorgaans gaan om uitlatingen die direct oproepen tot discriminatie, haat en geweld (zie bijvoorbeeld EHRM 27 juni 2017, nr. 34367/14 (Belkacem tegen België) en de hiervoor genoemde uitspraak in de zaak ROJ TV tegen Denemarken, overweging

46). De rechtspraak over artikel 17 EVRM blijft hierna daarom buiten beschouwing.

Bij wet voorzien

Een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering en vereniging vergt een wettelijke grondslag. Deze wettelijke grondslag moet voldoen aan de vereisten van toegankelijkheid («accessibility») en voorzienbaarheid («foreseeability»). De wettelijke grondslag moet kwalitatief in orde zijn en voldoende waarborgen bieden tegen willekeurig optreden. Volgens het EHRM is echter een logisch gevolg van het feit dat wetgeving algemene normen stelt dat zij tot op zekere hoogte open (vage) normen omvat («are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague»). De wet mag enige ruimte laten om veranderende omstandigheden mee te kunnen nemen («keep pace with changing circumstances») en nadere invulling van normen via rechterlijke interpretatie is toegestaan. Zie o.a. EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88 (Kokkinakis), overweging 40; EHRM 11 november 1996, nr. 17862/91 (Cantoni), overweging 31; EHRM 23 september 1998, nr. 72/1997/856/1065 (McLeod), overweging 41; EHRM 12 februari 2009, nr. 21906/04 (Kafkaris), overweging 140–141.

Legitiem doel

Het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM somt steeds verschillende legitieme doelen op met het oog waarop het desbetreffende mensenrecht kan worden beperkt. In het kader van de hier centraal staande strafbaarstellingen kan worden gewezen op het belang van de nationale of openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

De met een legitiem doel gemaakte inbreuk op de mensenrechten die zijn neergelegd in de artikelen 10 en 11 EVRM moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Er moet een dringende maatschappelijke noodzaak («pressing social need») bestaan voor de beperking, die proportioneel is ten opzichte van het legitieme doel dat wordt nagestreefd en is onderbouwd met relevante en voldoende redenen. Verdragsstaten hebben de ruimte, onder de toezicht van het EHRM, om te bepalen waar de balans ligt tussen enerzijds het belang om het legitieme doel na te streven en anderzijds de inbreuk die wordt gemaakt op de rechten van individuen bij het nastreven van dat doel. De lidstaten hebben hierin een zekere beoordelingsruimte («margin of appreciation»). Met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting geldt dat er weinig ruimte bestaat voor beperkingen van «political speech or debate of questions of public interest». Daarbuiten hebben de verdragsstaten een grotere «margin of appreciation» (Perincek tegen Zwitserland, overweging 197 en Stomakhin tegen Rusland, overweging 121). Bij de vormgeving van de in dit wetsvoorstel opgenomen strafbaarstellingen wordt de beoordelingsruimte die het EHRM biedt betrokken. Uiteindelijk zal de rechter bij het toetsen van de toelaatbaarheid van een strafrechtelijke vervolging wegens – in dit geval – een uitingsdelict moeten beoordelen of die in het concrete geval ook binnen die «margin of appreciation» is gebleven, zoals aan het eind van deze paragraaf nog nader uiteengezet zal worden.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit van de inmenging spelen ook de aard en zwaarte van de opgelegde straf een belangrijke rol (EHRM 19 december 2006, nr. 57258/00 (Yarar tegen Turkije), overweging 41). Een

strafrechtelijke vervolging, veroordeling en bestraffing kan een zogenoemd «chilling effect» hebben op de vrijheid van meningsuiting: het risico bestaat dat mensen zich niet meer vrij durven uit te spreken uit angst voor strafrechtelijke vervolging en bestraffing (zie bijv. EHRM 15 mei 2023, nr. 45581/15 (Sanchez tegen Frankrijk), overweging 205 e.v.). Het «chilling effect» kan uitgaan van een vervolging en alles wat daaraan voorafgaat, zoals aanhouding en verhoor op het politiebureau, maar ook van de aard en ernst van de opgelegde straf. Als een uitingsdelict wordt vervolgd, moet de rechter zich er daarom volgens de Hoge Raad rekenschap van geven dat het strafrechtelijk optreden als geheel – waaronder niet alleen de aanhouding en de (mogelijke) toepassing van andere vrijheidsbenemende dwangmiddelen, maar ook de (eventuele) vervolging en bestraffing – niet zo ingrijpend mag zijn dat daarvan een «chilling effect» uitgaat op personen die gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en recht op vrijheid van vergadering en vereniging (ECLI:NL:HR:2022:126).

Bij de beoordeling of een beperking van de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk is in een democratische samenleving, betrekt het Hof verschillende factoren, waaronder de vraag of de uitlatingen, bezien in hun context, moeten worden beschouwd als een directe of indirecte oproep tot geweld of als een rechtvaardiging van geweld, haat of intolerantie («the statements, fairly construed and seen in their immediate or wider context, could be seen as a direct or indirect call for violence or as a justification of violence, hatred or intolerance») (Perincek tegen Zwitserland, overweging 206). Deze overwegingen haalt het EHRM aan in verschillende zaken waarin het ging om het oproepen tot haat, geweld of intolerantie jegens minderheden, maar ook in zaken waarin werd opgeroepen tot geweld jegens de overheid (zie bijvoorbeeld EHRM 3 oktober 2017, nr. 42186/06 (Dmitriyevskiy tegen Rusland), overweging 97 en Stomakhin tegen Rusland, overweging 93). Ook in de zaken Rivadulla Duro tegen Spanje en Jorge López tegen Spanje, waarin het ging om (onder meer) het publiekelijk prijzen of rechtvaardigen van terrorisme, herhaalde het EHRM de hiervoor genoemde overweging (EHRM 9 november 2023, nr. 27925/21, overweging 32 en EHRM 20 september 2022, nr. 54140/21, overweging 16). Het rechtvaardigen van geweld wordt hierin afzonderlijk genoemd naast het (direct of indirect) aanzetten tot geweld.

In verschillende andere uitspraken heeft het EHRM het volgende overwogen: «(.) it has been the Court's constant approach to stress that where the views expressed do not comprise an incitement to violence – in other words unless they advocate recourse to violent action or bloody revenge, justify the commission of terrorist offences in pursuit of their supporter's goals or can be interpreted as likely to encourage violence by expressing deep-seated and irrational hatred towards identified persons – Contracting States cannot rely on protecting territorial integrity and national security, maintaining public order and safety, or preventing crime, to restrict the right of the general public to be informed of them» (vgl. Dmitriyevskiy tegen Rusland, overweging 100 en EHRM 8 juli 2014, nr. 38270/11 (Nadi Sener tegen Turkije), overweging 116). Met andere woorden: er is weinig ruimte voor een gerechtvaardigde inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting als de uiting niet aanzet tot geweld («an incitement to violence» vormt), waarbij het EHRM onder aanzetten tot geweld onder meer verstaat het rechtvaardigen van het plegen van terroristische misdrijven («justify the commission of terrorist offences»). Daarbij wordt het rechtvaardigen van het plegen van terroristische misdrijven onderscheiden van het daadwerkelijk aanzetten tot geweld-dadige actie of wraak («advocating recourse to violent action or bloody revenge») en van het aanzetten tot geweld door het uitdrukken van

diepgewortelde haat tegen bepaalde personen («encourage violence by expressing deep-seated and irrational hatred towards identified persons»). Het EHRM wijst erop dat het beperken van meningsuitingen die bestaan uit terroristische propaganda gerechtvaardigd kan zijn om terroristische indoctrinatie van gemakkelijk te beïnvloeden personen en/of groepen, met als doel hen op een bepaalde manier te laten handelen en denken, te voorkomen. Het verspreiden van berichten waarin de dader van een aanslag wordt geprezen, waarin de slachtoffers van een aanslag worden zwartgemaakt, waarin geld wordt ingezameld voor terroristische organisaties of waarin op andere wijze soortgelijk gedrag wordt vertoond, kan volgens het EHRM een aansporing tot terroristisch geweld vormen (EHRM 17 december 2013, nr. 12606/11 (Yavuz en Yaylali tegen Turkije), overweging 51). Het rechtvaardigen van terroristische misdrijven is – zo blijkt uit de hiervoor besproken rechtspraak – volgens het Hof een vorm van het aanzetten tot geweld. Dat hoeft echter (nog) geen aanzetten tot geweld te zijn zoals bedoeld in de Nederlandse strafbaarstelling van opruiing (artikel 131 Sr). Zoals verderop in de paragraaf nog wordt toegelicht, is voor strafbaarheid onder deze delictsomschrijving op zijn minst vereist dat er een indirecte link wordt gelegd met te plegen strafbare feiten, bijvoorbeeld doordat de wens wordt geuit dat bepaalde terroristische misdrijven worden gepleegd (vgl. ECLI:NL:HR:2024:1573).

Uit deze rechtspraak kan worden afgeleid dat het EHRM een ruime uitleg van het (indirect) aanzetten tot geweld hanteert en dat ook het loven of prijzen van een terroristische aanslag onder bepaalde omstandigheden daaronder valt. Dat wordt ondersteund door enkele concrete uitspraken, waarin uitlatingen centraal staan waarmee terrorisme werd geloofd of geprezen, maar niet werd opgeroepen tot het plegen van terroristische misdrijven. In enkele van die zaken achtte het EHRM de strafrechtelijke vervolging en veroordeling wegens die uitlatingen gerechtvaardigd. Daarbij legde het EHRM een verband tussen het rechtvaardigen van terroristische misdrijven en het indirect aanzetten tot geweld. Het Hof betrok – zoals hiervoor ook al aan de orde kwam – steeds expliciet de context waarin die uitlating was gedaan. Ook hechtte het belang aan de noodzaak van terrorismebestrijding en de beoordelingsruimte («margin of appreciation») die de verdragsstaten in dat kader hebben. Hierna worden deze zaken besproken.

Allereerst kan worden gewezen op de zaak Leroy tegen Frankrijk (EHRM 2 oktober 2008, nr. 36109/03). De klager, een cartoonist, was veroordeeld wegens het loven van terrorisme («apologie du terrorisme»). Hij had twee dagen na de aanslagen in New York op 11 september 2001 in een Baskisch weekblad een cartoon gepubliceerd waarop de vernietiging van de Twin Towers zichtbaar was, met daaronder de tekst «We hebben er allemaal over gedroomd… Hamas deed het». Bij het EHRM klaagt de betrokkene dat zijn recht op vrijheid van meningsuiting is geschonden. Het EHRM overweegt dat sprake is van een beperking die bij wet is voorzien en legitieme doelen beoogt te beschermen, waarbij het Hof het gevoelige karakter van de strijd tegen terrorisme betrekt, evenals de noodzaak voor de nationale autoriteiten om alert te zijn op handelingen die nieuw geweld kunnen aanwakkeren (overweging 36). De gemaakte inbreuk is bovendien in de concrete omstandigheden van het geval noodzakelijk in een democratische samenleving. Het Hof overweegt dat iedereen die zijn vrijheid van meningsuiting uitoefent, plichten en verantwoordelijkheden op zich neemt. Volgens het Hof vergroot de omstandigheid dat de cartoon kort na de aanslagen is gepubliceerd de verantwoordelijkheid van de klager voor zijn verslaggeving. Met de publicatie ondermijnde de klager de waardigheid van de slachtoffers. Bovendien mag de impact van een dergelijke boodschap in een politiek gevoelige regio zoals Frans Baskenland niet worden genegeerd. Het Hof wijst erop dat de publicatie

reacties heeft opgeroepen die gewelddadigheden hadden kunnen aanwakkeren en die aannemelijk hebben gemaakt dat de publicatie een impact had op de openbare orde in de regio. Dat de klager een andere intentie zou hebben gehad – te weten: door middel van een satirisch beeld de neergang van het Amerikaanse imperialisme illustreren – doet daar niet aan af, omdat het beeld in combinatie met de begeleidende tekst de vernietiging van de *Twin Towers* goedpraat. Ten slotte betrekt het Hof bij zijn oordeel dat er een bescheiden geldboete is opgelegd, zodat al met al de beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting in deze zaak niet disproportioneel is gelet op het daarmee nagestreefde legitieme doel. Het Hof betrekt bij zijn oordeel dus verschillende factoren: het gaat om lovende uitingen die nieuw geweld kunnen aanwakkeren, die zijn gedaan tegen een gespannen achtergrond en in een politiek gevoelige regio en die met een bescheiden geldboete zijn bestraft.

In de zaak Z.B. tegen Frankrijk stond dezelfde strafbaarstelling centraal (EHRM 2 september 2021, nr. 46883/15). De klager had zijn neefje een T-shirt gegeven met op de voorkant de woorden «Ik ben de bom» en op de achterkant «Jihad, geboren op 11 september». Ook hier oordeelt het EHRM dat van een schending van het recht op vrijheid van meningsuiting geen sprake is. Het overweegt dat de «margin of appreciation» voor lidstaten om in een geval als dit strafrechtelijk in te grijpen, relatief groot is, omdat de centraal staande uitlating niet beoogt bij te dragen aan een politiek of maatschappelijk debat (overweging 58). Daarnaast betrekt het EHRM bij zijn oordeel de maatschappelijke context waarbinnen de uiting is gedaan. Het Hof wijst namelijk op de omstandigheid dat het neefje met het desbetreffende T-shirt naar school was gegaan, terwijl kort daarvoor in Frankrijk een serie aanslagen was gepleegd, in welk verband ook een schietpartij op een school had plaatsgevonden waarbij drie kinderen waren omgekomen. Het Hof wijst er ook op dat de nationale autoriteiten beter dan de internationale rechter zijn geëquipeerd om te beslissen over de noodzaak van een beperking op het recht op vrijheid van meningsuiting met het oog op de bescherming van legitieme doelen (overweging 63). En ook hier acht het Hof de opgelegde voorwaardelijke gevangenisstraf van twee maanden en boete van vierduizend euro niet disproportioneel met het oog op het nagestreefde doel.

Gewezen wordt verder op de zaak Rouillan tegen Frankrijk (EHRM 23 september 2022, nr. 28000/19). In deze zaak had de klager – die in de jaren »80 van de vorige eeuw een lange gevangenisstraf had gekregen wegens deelname aan een extreemlinkse terroristische organisatie – tijdens een radiouitzending in februari 2016 over de plegers van de aanslagen in Parijs van november 2015 gezegd dat zij dapper waren en dapper hadden gevochten. Het Hof overweegt dat de klager een positief beeld heeft geschapen van de aanslagplegers op een moment waarop de schok die de dodelijke aanslagen van 2015 veroorzaakten nog steeds in de Franse samenleving aanwezig was en het dreigingsbeeld onverminderd hoog, zoals ook blijkt uit verschillende andere terroristische aanslagen die hebben plaatsgevonden in Frankrijk in juni en juli 2016. Bovendien bereikte de klager met zijn uitlatingen op de radio een groot publiek. Zijn uitlatingen moeten volgens het Hof worden gezien als een indirecte aansporing tot terroristisch geweld. Het Hof benadrukt de ruime «margin of appreciation» van de lidstaat bij de beoordeling van de noodzaak van de beperking (overweging 71). Uiteindelijk neemt het Hof wel een schending aan van het recht op de vrijheid van meningsuiting. Die houdt verband met de zwaarte van de opgelegde straf, die volgens het EHRM disproportioneel is. Aan de klager was een gedeeltelijk opgeschorte gevangenisstraf van achttien maanden opgelegd, en elektronische detentie voor de duur van zes maanden.

Ook als het (mede) gaat om het openlijk betuigen van steun aan een terroristische organisatie of aan personen die zijn veroordeeld wegens terroristische misdrijven, hecht het EHRM sterk aan de context waarin de uitlating is gedaan. Vermelding verdient de zaak Rivadulla Duro tegen Spanje (EHRM 12 oktober 2023, nr. 27925/21). De klager in deze zaak – een rapper – was veroordeeld wegens onder meer het publiekelijk prijzen of rechtvaardigen van terroristische misdrijven (artikel 578 van de Código Penal). Hij had verschillende tweets geplaatst waarin hij de antifascistische verzetsgroepen van de eerste oktober (GRAPO) steunde en terroristische misdrijven prees (zie voor een overzicht van deze tweets overweging 2 van de uitspraak). Ook prees hij veroordeelde leden van GRAPO voor hun gewapende verzet. Het EHRM verklaart de klacht over schending van artikel 10 EVRM niet-ontvankelijk omdat deze kennelijk ongegrond is (artikel 35, derde lid, onderdeel a, EVRM). Het Hof overweegt dat de tweets de idee uitdragen dat geweld en terrorisme gerechtvaardigd zijn, en daarmee verder gaan dan wat opgevat zou kunnen worden als protestberichten en een acceptabele vorm van kritiek (overweging 35). Het betrekt bij zijn oordeel de omstandigheid dat de berichten een breed publiek konden bereiken, waaronder jongeren, en dat het risico bestond dat mensen daadwerkelijk tot geweld zouden overgaan (overweging 33). Ook wijst het Hof op de maatschappelijke achtergrond waartegen de uitingen zijn gedaan: het overweegt dat de aanslagen die door GRAPO zijn gepleegd nog vers in het collectief geheugen van Spanje liggen, wat maakt dat uitingen hierover strenger mogen worden gereguleerd (overweging 34). De in deze zaak opgelegde gevangenisstraf van negen maanden achtte het EHRM niet disproportioneel, omdat de klager eerder voor een vergelijkbaar delict was veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf (overweging 41).

Van een schending van het recht op vrijheid van meningsuiting was wel sprake in de Spaanse zaak Erkizia Almandoz (EHRM 22 januari 2021, nr. 5869/17). De klager had tijdens een bijeenkomst een eerbetoon gedaan aan een lid van de Baskische terroristische organisatie ETA en was daarvoor veroordeeld. Het Hof overweegt dat niet kan worden geconcludeerd dat in die toespraak terroristische daden werden gerechtvaardigd of verheerlijkt of werd opgeroepen – direct of indirect – tot het gebruik van geweld of gewapend verzet. Sterker nog, de klager had expliciet tot uitdrukking gebracht dat het meest geschikte – namelijk democratische – pad moet worden gekozen om het volk naar de onafhankelijkheid te leiden. Dergelijke uitlatingen zullen, zoals verderop zal worden toegelicht, niet onder de met dit wetsvoorstel voorgestelde strafbaarstellingen komen te vallen.

Hoewel het, gelet op het casuïstische (context-specifieke) karakter van de rechtspraak van het EHRM, moeilijk is om uit die rechtspraak algemene conclusies te trekken, blijkt uit het voorgaande dat vervolging en bestraffing van een uitlating waarmee terroristische misdrijven worden verheerlijkt of steun wordt betuigd aan terroristische organisaties, onder omstandigheden een gerechtvaardigde inmenging kan vormen in het recht op vrijheid van meningsuiting. Het Hof benoemt in dat verband dat het rechtvaardigen van terroristische misdrijven indirect kan aanzetten tot geweld, maar uit zijn rechtspraak blijkt niet dat is vereist dat de rechtvaardigende uitlatingen zelf een oproep of aanzetten tot geweld bevatten, hetgeen de Nederlandse strafbaarstelling van opruiing (artikel 131 Sr) wel vereist. Weliswaar kan een indirect aanzetten tot geweld naar Nederlands recht opruiing opleveren, maar dan moet nog wel sprake zijn van een link met het plegen van een strafbaar feit, bijvoorbeeld doordat de wens wordt geuit dat een strafbaar feit wordt gepleegd (vgl. ECLI:NL:HR:2024:1573). Het Hof lijkt anders te redeneren. Het oordeelt immers dat uitlatingen die geweld verheerlijken indirect (kunnen) aanzetten tot het gebruik van

geweld (vgl. Rouillan tegen Frankrijk, overweging 66: «La Cour considère qu'il en va de même s'agissant de propos faisant l'apologie de la violence qui incitent, *ce faisant*, indirectement à y recourir»). Het indirect aanzetten tot geweld is volgens het Hof dus een (mogelijk) gevolg van het rechtvaardigen ervan. Het EHRM zet uitlatingen waarmee terrorisme wordt gerechtvaardigd ook af tegen uitlatingen die (direct) aanzetten tot het gebruik van geweld, en om die reden zelfs onder artikel 17 EVRM kunnen vallen (zie Rouillan tegen Frankrijk, overweging 66: «Elle note par ailleurs que des propos incitant à l'usage de la violence peuvent même tomber sous l'empire de l'article 17 de la Convention»). Dit sluit aan bij de hiervoor besproken jurisprudentie, waarin het EHRM onder aanzetten tot geweld («incitement to violence») verschillende soorten uitlatingen schaart, waaronder uitlatingen die terroristische misdrijven rechtvaardigen («justify the commission of terrorist offences»).

Het voorgaande neemt niet weg dat een relevante factor is of de uitingen een oproep tot geweld of opstand inhielden. In Gül e.a. tegen Turkije (EHRM 8 juni 2010, nr. 4870/02) hadden de klagers deelgenomen aan demonstraties en daarin slogans geroepen waarin zij steun betuigden aan een in Turkije als terroristisch aangemerkte verboden organisatie. Hun veroordeling was volgens het EHRM in strijd met het recht op vrijheid van meningsuiting. Hoewel sommige van de gedane uitlatingen een gewelddadige toon hadden, konden zij niet worden aangemerkt als een oproep tot geweld of opstand. Er was geen indicatie dat er een gevaar uitging van de uitlatingen die een inbreuk zoals de langdurige strafrechtelijke vervolging van de klagers rechtvaardigden. Ook was de (aanvankelijk) opgelegde gevangenisstraf van drie jaar en negen maanden disproportioneel hoog. Deze zaak wordt door het EHRM onderscheiden van zijn ontvankelijkheidsbeslissing in de zaak Tasdemir/Turkije (EHRM 23 februari 2010, nr. 38841/07), waarin de klager in de context van een demonstratie had geroepen «HPG [de gewapende vleugel van de PKK] naar het front als vergelding!». In die zaak oordeelde het EHRM dat deze uitlating een verontschuldiging («apology») van terrorisme opleverde. De beperking van de vrijheid van meningsuiting in die zaak was gerechtvaardigd, waarbij werd betrokken dat de uiteindelijk opgelegde geldboete niet disproportioneel kon worden geacht in het licht van de ernst van de zaak. De klager werd niet-ontvankelijk verklaard.

In de zaak Yalcinkaya e.a. tegen Turkije (EHRM 1 oktober 2013, nr. 25764/09) hadden de klagers een brief geschreven naar de openbaar aanklager, waarin zij hadden geschreven dat als het strafbaar is om de term «sayın» [een teken van respect in relatie tot een persoon] te gebruiken, zij zeiden «Sayın, Abdullah Öcalan» (een voormalig leider van de PKK). Wegens die uitlating werden zij vervolgd en veroordeeld. Het EHRM achtte het recht op vrijheid van meningsuiting geschonden en overwoog dat de veroordeling van de klagers uitsluitend leek te zijn gebaseerd op hun gebruik van de hiervoor aangehaalde uitdrukking, die door de nationale rechter werd uitgelegd als een teken van respect en een verontschuldiging voor een voormalig leider van de PKK en zijn terroristische activiteiten. De klagers leken echter geen steun te hebben betuigd aan diens daden of aan daden van de PKK, noch hadden zij deze goedgekeurd. Ook had de nationale rechter vastgesteld dat de uitlating niet aanzette tot geweld of propaganda bevatte voor een terroristische organisatie. Bovendien bleek uit de uitspraken van de nationale rechtbanken of uit de opmerkingen van de regering niet dat er een duidelijk en acuut gevaar bestond dat de inbreuk rechtvaardigde.

In de zaak Faber tegen Hongarije (EHRM 24 juli 2012, nr. 40721/08) had de klager in het kader van een tegendemonstratie bij een demonstratie tegen racisme een Arpad-vlag – een vlag die geassocieerd wordt met extreem-

rechtse ideologieën, maar daarvan geen officieel symbool vormt – stil in de lucht gehouden op een historisch beladen plek, namelijk een plek waarvandaan in de Tweede Wereldoorlog joodse mensen naar concentratiekampen waren afgevoerd. Het Hof nam in deze zaak een schending aan van de vrijheid van meningsuiting in het licht van de vrijheid van vergadering en vereniging en betrok daarbij verschillende omstandigheden. Er waren geen aanwijzingen dat de aanwezigheid van de klager zou uitmonden in geweld tussen de twee groepen demonstranten, de door het tonen van de vlag veroorzaakte onrust had de demonstratie niet verstoord en het gedrag van de klager was passief, niet provocatief. Het enkele tonen van de vlag kon niet leiden tot het verstoren van de publieke orde of tot een beperking van de andere demonstranten in hun vrijheid van vergadering en vereniging, omdat die handeling niet intimiderend is en niet aanzet tot geweld of haat tegen personen. Eventueel veroorzaakte nare gevoelens of boosheid leveren niet de voor een gerechtvaardigde inmenging vereiste «pressing social need» op, temeer aangezien de vlag nooit is verboden (overwegingen 52 tot en met 56).
De besproken uitspraken laten zien hoeveel waarde het EHRM hecht aan de context waarin en de (kennelijke) bedoeling waarmee een uitlating is gedaan. De omstandigheid dat de uitlating (indirect) aanzet tot geweld of propaganda of een goedkeuring bevat van een terroristische organisatie of diens daden, speelt een belangrijke rol in de beoordeling. Daarmee is niet gezegd dat een steunbetuiging onder alle omstandigheden daadwerkelijk moet aanzetten tot geweld om de beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering en vereniging gerechtvaardigd te doen zijn. Uit de hiervoor besproken uitspraken blijkt ook dat het EHRM oog heeft voor het gevoelige karakter van de strijd tegen terrorisme en dat uitlatingen die geweld verheerlijken volgens het EHRM niet beogen bij te dragen aan het politieke of maatschappelijke debat, zodat de lidstaten een ruimere «margin of appreciation» genieten als het gaat om de beperking van zulke uitlatingen. Uit die rechtspraak blijkt verder dat het EHRM in het verheerlijken van terrorisme het gevaar ziet dat daarvan uitgaat, namelijk dat anderen worden geïnspireerd tot het plegen van dergelijke misdrijven. Daarvoor is niet vereist dat in de uitlating wordt aangezet tot geweld; ook het betuigen van steun aan terroristische daden of terroristische organisaties kan een dergelijk gevaar opleveren (vgl. de hiervoor besproken uitspraak in de zaak Rivadulla Duro tegen Spanje).

Bij de vormgeving en afbakening van de strafbaarstellingen is de rechtspraak van het EHRM uitdrukkelijk betrokken. Alleen uitlatingen die niet beogen bij te dragen aan het politieke maatschappelijke debat, en die dus ook niet kunnen worden beschouwd als protestberichten of een acceptabele vorm van kritiek, worden strafbaar gesteld. Naar aanleiding van de consultatieadviezen zijn de strafbaarstellingen verduidelijkt om dat beter tot uitdrukking te brengen en is de toelichting van een nadere onderbouwing voorzien.

Het is aan het openbaar ministerie en (uiteindelijk) de rechter om in een concrete zaak te beoordelen of – mede gelet op de context waarin de uitlating is gedaan – vervolging en bestraffing dringend noodzakelijk is. Net als bij de andere uitingsdelicten zal daarbij het in de jurisprudentie ontwikkelde toetsingskader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van de beperking van de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering en vereniging op grond van de artikelen 10 en 11 EVRM moeten worden betrokken. Uit de hiervoor besproken rechtspraak van het EHRM kunnen verschillende bij die beoordeling relevante factoren worden afgeleid, naast de vraag of de uitlatingen, bezien in hun context, moeten worden beschouwd als een (in ruime zin) directe of indirecte oproep tot geweld of als een rechtvaardiging van geweld, haat of intolerantie. Zo

betrekt het EHRM of de uitingen zijn gedaan tegen een gespannen politieke, sociale of maatschappelijke achtergrond. In dat licht bezien zal het loven of prijzen van een als terroristisch misdrijf aan te merken gebeurtenis uit het verre verleden, zonder dat er koppeling bestaat met de actualiteit, niet snel als strafbare uiting worden aangemerkt. Het EHRM acht daarnaast relevant in hoeverre de uitingen het vermogen hebben om (in)direct schade te veroorzaken. Dat laatste is – zo blijkt uit de besproken rechtspraak – onder meer aan de orde als de uitlatingen een groot publiek (kunnen) bereiken. Dit wordt in de delictsomschrijving tot uitdrukking gebracht door het bestanddeel «in het openbaar». Verder is de (mogelijke) strafoplegging van belang. Het EHRM betrekt bij zijn oordeel de vraag of daarvan een «chilling effect» uitgaat, zoals ook eerder in deze paragraaf beschreven. Bij de toepassing van de nieuwe strafbaarstellingen in een concrete strafprocedure zullen voornoemde aspecten, in onderlinge samenhang bezien, onderdeel uitmaken van de oordeelsvorming door de officier van justitie en de rechter over het individuele geval. De strafrechtelijke procedure vormt daarmee de vereiste «effective remedy» als bedoeld in artikel 13 EVRM: de strafrechter toetst – zoals ook bij de andere uitingsdelicten het geval is – actief of is voldaan aan de vereisten van artikel 10 en 11 EVRM. Is dat niet het geval, dan wordt de verdachte ontslagen van alle rechtsvervolging.

5.2.2 Het recht op vrijheid van godsdienst

Een uitlating waarmee een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt of steun wordt betuigd aan een terroristische organisatie kan raken aan de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging, zeker als het verheerlijkte terroristische misdrijf vanuit godsdienstige overwegingen of vanuit een bepaalde levensovertuiging is gepleegd of de terroristische organisatie (mede) handelt vanuit bepaalde godsdienstige drijfveren. Het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is onder andere neergelegd in artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 EVRM. Het omvat mede het recht op vrijheid om de godsdienst of levensovertuiging te manifesteren. Dat recht kan op grond van artikel 9, tweede lid, EVRM worden beperkt als die beperking bij wet is voorzien, waarbij artikel 6 van de Grondwet voor een beperking een wet in formele zin vereist. Het EHRM heeft inhoudelijke toetsingscriteria ontwikkeld ter beantwoording van de vraag of een inmenging in deze rechten gerechtvaardigd is. De wettelijke grondslag moet voldoen aan de vereisten van toegankelijkheid («accessibility») en voorzienbaarheid («foreseeability»). Er moet een legitiem doel zijn voor de beperking – waaronder het belang van de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen – en de beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Er moet een dringende maatschappelijke noodzaak («pressing social need») bestaan voor de beperking.

Het EHRM schaart een brede categorie aan geloven en overtuigingen onder artikel 9 EVRM, maar is strenger als het gaat om de beantwoording van de vraag of een bepaalde uitlating ook een manifestatie is van dat geloof of die levensovertuiging. Er moet een directe – objectieve – connectie bestaan tussen de overtuiging en de uiting daarvan. Uitlatingen die geen directe manifestatie van een geloof of levensovertuiging zijn, genieten nauwelijks bescherming onder artikel 9 EVRM (zie paragrafen 29 en 99 van de *Guide on Article 9 of the European Convention of Human Rights* en L.A. van Noorloos, «Artikel 9 EVRM in de Nederlandse strafrechtspraak: geloofsartikel of struikelblok?» in: H. Post en G. van der Schijff (red), *Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde: nationale en Europese perspectieven,* Oisterwijk: WLP 2014, p. 203–235, p. 205–208). Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de zaak Gündüz tegen Turkije (EHRM 9 november 2004, nr. 59997/00), waarin de klager een beroep deed op onder andere artikel 9 EVRM, omdat een door hem

opgerichte organisatie door de rechter was ontbonden. Het EHRM oordeelde dat de klager niet was veroordeeld voor het uiten van zijn mening of het deelnemen aan een bijeenkomst, maar voor het oprichten van een illegale organisatie, die volgens de Turkse wet als terroristisch werd aangemerkt (het ging om een islamitische sekte die de sharia wilde invoeren met alle mogelijke middelen). Daarom kon de veroordeling van de verzoeker niet worden opgevat als een inbreuk op zijn recht zijn godsdienst vrij te manifesteren. Het EHRM beoordeelt klachten die betrekking hebben op door de overheid verboden en/of bestrafte uitingen en waarin een beroep wordt gedaan op EVRM-rechten meestal in het licht van artikel 10 EVRM (het recht op vrijheid van meningsuiting), ook als (eveneens) een beroep is gedaan op artikel 9 EVRM (Janssens en Nieuwenhuis 2019, p. 29–30. Zie bijvoorbeeld de eerder besproken uitspraak in de zaak Rivadulla Duro, overweging 17). Janssens en Nieuwenhuis leiden uit de in omvang betrekkelijk beperkte jurisprudentie van het EHRM af dat het EHRM in geval van op godsdienst of levensovertuiging gebaseerde bijdragen aan het maatschappelijk debat, in de eerste plaats artikel 10 EVRM aan de orde acht. Zij wijzen er ook op dat de jurisprudentie van het EHRM in de context van artikel 9 EVRM vooral betrekking heeft op het door de overheid tegenwerken van bepaalde godsdienstige groeperingen, zonder dat er specifieke uitlatingen in het geding zijn (Janssens en Nieuwenhuis 2019, p. 30).

In dit verband kan nog worden gewezen op de zaak Güler en Uğur tegen Turkije (EHRM 2 december 2014, nr. 31706/10 en 33088/10). In deze zaak hadden de klagers een religieuze bijeenkomst bijgewoond waar een eerbetoon was gebracht aan omgekomen PKK-leden en in dat verband de volgende uitlating was gedaan: «Onze angsten en zorgen blijven bestaan. Er worden nog steeds mensen vermoord. Daarom willen we dat deze religieuze ceremonie een moment van vrede en broederschap is». Zij waren veroordeeld voor het maken van propaganda voor een terroristische organisatie. Voor het EHRM beriepen de klagers zich onder meer op artikel 9 EVRM. Het EHRM oordeelde dat sprake was van een schending van artikel 9 EVRM, omdat de klagers waren veroordeeld vanwege hun deelname aan de bijeenkomst, zonder dat zij enige invloed hadden gehad op de setting waarin die plaatsvond. Zij waren bijvoorbeeld niet verantwoordelijk voor de plaats waar de dienst had plaatsgevonden en de aanwezigheid aldaar van symbolen van een illegale organisatie.

Het enkele deelnemen aan een openbare religieuze ceremonie voor een overleden terrorist maakt geen onderdeel uit van de in dit wetsvoorstel voorgestelde strafbaarstellingen. Ook het enkel citeren van een geweldadig vers in een heilig boek zal bijvoorbeeld niet onder de in dit wetsvoorstel voorgestelde strafbaarstellingen vallen. Het zal niet vaak voorkomen dat de met dit wetsvoorstel wel strafbaar gestelde uitlatingen een directe manifestatie van een geloof of een levensovertuiging vormen zoals vereist door het EHRM, zodat naar alle waarschijnlijkheid niet met succes een beroep zal kunnen worden gedaan op de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging. Veeleer zal de uitlating moeten worden beoordeeld – zoals ook het EHRM doet – in het licht van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering. Zie daarover uitgebreid paragraaf 5.2.1. Indien een uitlating toch onder de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging valt, zal een beperking van deze vrijheid om dezelfde redenen als een beperking van de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk en proportioneel moeten zijn.

6. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

6.1 Inleiding

In dit wetsvoorstel worden het verheerlijken van de meest ernstige terroristische misdrijven, het verspreiden van verheerlijkende geschriften of afbeeldingen en het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties strafbaar gesteld. Hierna worden de belangrijkste onderdelen van de strafbaarstellingen uiteengezet en wordt uitgelegd welke afbakeningskeuzes zijn gemaakt. Daarbij komt ook de verhouding tot bestaande strafbaarstellingen aan de orde. Een nadere uitleg van de afzonderlijke bestanddelen volgt in de artikelsgewijze toelichting.

6.2 Het verheerlijken van terroristische misdrijven

In het voorgestelde artikel 132a Sr wordt, na de strafbaarstellingen van opruiing en het verspreiden van opruiende geschriften, een strafbaarstelling van het verheerlijken van terroristische misdrijven geïntroduceerd. Strafbaar is degene die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding een terroristisch misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld, verregaand looft of prijs. Hierop wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of geldboete van de derde categorie gesteld. De straf ligt lager dan die voor opruiing omdat voor strafbaarheid niet hoeft te zijn aangespoord tot een strafbaar feit. Tegelijkertijd wordt het verheerlijken van terroristische misdrijven, gelet op de destructieve effecten die terrorisme en het verheerlijken ervan kunnen hebben, als zeer ernstig beschouwd. Daarbij moet worden bedacht dat alleen het verregaand loven of prijzen van de meest ernstige, reeds gepleegde terroristische misdrijven onder de strafbepaling wordt gebracht, zoals hierna verder wordt toegelicht. Daarom wordt hieraan een maximum gevangenisstraf van twee jaar verbonden, gelijk aan de straf die is gesteld op het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137d Sr). Het is aan de rechter om binnen het wettelijk gegeven strafmaximum zelf een bij het voorliggende geval passende straf te bepalen. Daarbij houdt hij rekening met de ernst van het feit en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Ook bij het bepalen van de straf speelt de rechtspraak van het EHRM een belangrijke rol. Zoals in paragraaf 5 al aan de orde kwam, kan van de oplegging van een gevangenisstraf een «chilling effect» uitgaan. Dat neemt niet weg dat er gevallen zullen zijn waarin gevangenisstraf gelet op de omstandigheden van het geval passend kan zijn.

De strafbare handeling werd in de consultatieversie van dit wetsvoorstel omschreven met het bestanddeel «verheerlijken». Naar aanleiding van verschillende consultatieadviezen is ervoor gekozen om in de delictsomschrijving te concretiseren wat de strafbare handeling behelst. Om zich schuldig te maken aan het verheerlijken van terrorisme, moet de verdachte een terroristisch misdrijf waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, *verregaand loven of prijzen.* Het in de delictsomschrijving meer concreet opnemen welke handelingen als verheerlijkend worden aangemerkt, draagt bij aan de toegankelijkheid en voorzienbaarheid van de bepaling (zie hierover nader paragraaf 5). Het verregaand loven of prijzen van de meest ernstige terroristische misdrijven levert de kwalificatie «verheerlijken van terrorisme» op. Als hierna dus wordt gesproken over het verheerlijken van terrorisme, wordt daarmee bedoeld: het verregaand loven of prijzen van de meest ernstige terroristische misdrijven.

In het bestanddeel «verregaand loven of prijzen» ligt het vereiste van opzet besloten. De verdachte moet in de context van dit delict weten en willen (vol opzet) dat hij verheerlijkt. Voorwaardelijk opzet – in die zin dat de verdachte bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat hij, door zijn uitlating, een terroristisch misdrijf verregaand looft of prijst – is niet voldoende voor strafbaarheid op grond van deze bepaling.

De term «verregaand» wordt ook gebruikt in artikel 137c, tweede lid, Sr. In die bepaling wordt als vorm van groepsbelediging strafbaar gesteld het ontkennen, verregaand bagatelliseren en vergoelijken van internationale misdrijven. Van verregaand bagatelliseren was volgens de rechtbank Amsterdam sprake in een zaak waarin de verdachte in een groepsapp enkele berichten had verstuurd, namelijk een afbeelding van Hitler met de tekst «kzeg gas erop», een afbeelding van Hitler met de tekst «pull up pull up gas», de afbeelding van een cartoonachtige tekening van Hitler met hakenkruis met de tekst «aufkankeren» en het bericht «Hamas Hamas alle Joden aan het gas» (ECLI:NL:RBAMS:2025:1663). Het in diezelfde groepsapp versturen van een afbeelding van Anne Frank, vergezeld van de tekst «lachgas is voor losers. Ik gebruik Zyklon B», leverde volgens de rechtbank vergoelijken op.

Het verregaand loven of prijzen dat in de hier voorgestelde delictsomschrijving wordt opgenomen, behelst meer dan het vergoelijken ervan, dat in Van Dale wordt gedefinieerd als het goedpraten of verontschuldigen van iets. Het enkele goedpraten van een terroristisch misdrijf levert geen «verregaand loven of prijzen» en daarmee het verheerlijken daarvan op. Voor dat laatste is vereist dat het gaat om een uitbundige loftuiting, of het toekennen van grote waardering aan een gepleegd terroristisch misdrijf. Het onderscheid met enkel goedpraten is van belang, omdat de reikwijdte van de strafbaarstelling in belangrijke mate wordt bepaald door het bestanddeel «verregaand loven of prijzen» en omdat ten aanzien van dergelijke uitlatingen in zijn algemeenheid niet kan worden gezegd dat zij bijdragen aan een publiek debat. Een beperking van de vrijheid van meningsuiting zal dan ook – mede gelet op de hiervoor besproken rechtspraak van het EHRM – bij verregaand loven of prijzen eerder als dringend noodzakelijk kunnen worden beschouwd, zeker als zo'n uitlating wordt gedaan in een kort tijdsbestek nadat het verheerlijkte terroristische misdrijf is gepleegd en sprake is van maatschappelijke onrust. Dat geldt temeer omdat dit soort uitlatingen het door de NCTV en AIVD gesignaleerde risico meebrengen dat zij anderen inspireren om (uiteindelijk) over te gaan tot een geweldsdaad in Nederland (zie paragraaf 2). In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de betekenis van dit bestanddeel.

De strafbaarstelling is beperkt tot het verheerlijken van de meest ernstige terroristische misdrijven, te weten de terroristische misdrijven – de term terroristisch misdrijf is gedefinieerd in artikel 83 Sr – waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Het gaat om zeer ernstige levens- en geweldsmisdrijven: gevallen waarin terroristen zich richten op het plegen van aanslagen en ander ernstig terroristisch geweld, zoals brandstichtingen waarvan gevaar voor zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar te duchten is, gijzelingen en vernieling van vitale infrastructuur en vervuiling van drinkwater en bodem. Gelet op de in het voorgestelde artikel 132a Sr opgenomen woorden «naar de wettelijke omschrijving» moet worden geabstraheerd van algemene strafverlichtende en strafverzwarende omstandigheden, zodat ook het verheerlijken van een aanslag waarbij geen doden zijn te betreuren (bijvoorbeeld een poging tot het plegen van moord met een terroristisch oogmerk) valt onder de voorgestelde strafbaarstelling.

Er is doelbewust gekozen voor een beperking van de strafbaarstelling tot de verheerlijking van de meest ernstige terroristische misdrijven. Het verheerlijken van deze terroristische misdrijven heeft het vermogen onlust- en angstgevoelens en onrust in de samenleving (verder) aan te wakkeren en mensen te beïnvloeden, te inspireren en (verder) te doen radicaliseren. Het is van belang dat de wetgever een expliciet signaal afgeeft dat deze uitlatingen – waarmee het meest grove en destructieve terroristische geweld verregaand wordt geloofd of geprezen – strafbaar zijn. In dergelijke gevallen zal de met strafrechtelijke vervolging en bestraffing gemaakte inbreuk op grondrechten doorgaans ook aan het vereiste van dringende noodzaak voldoen. Dergelijke uitingen dragen niet bij aan het publieke debat.

Strafbaar is alleen het verheerlijken van een daadwerkelijk (dus geen fictief) reeds gepleegd terroristisch misdrijf. Het verheerlijken van (nog) niet gepleegde terroristische misdrijven – of van terrorisme in meer algemene zin – zal veelal neerkomen op opruiing en is daarmee al strafbaar. Zoals in paragraaf 3 al aan de orde kwam, kan ook een indirecte aansporing tot een strafbaar feit – in de vorm van een wens of smeekbede – opruiing opleveren. Tegen die achtergrond laat zich moeilijk een situatie indenken waarin een (mogelijk) toekomstig terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt, zonder dat daarmee wordt opgeruid tot dat strafbare feit. Het zal immers al snel gaan om uitspraken die een aansporing inhouden dat een dergelijk misdrijf wordt gepleegd. Om de afbakening met opruiing zo scherp mogelijk te houden, wordt de reikwijdte van de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme beperkt tot reeds gepleegde terroristische misdrijven. Daarbij verdient opmerking dat het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties zelfstandig strafbaar wordt gesteld (zie hierna). Als de uitlating een openbare steunbetuiging aan een terroristische organisatie behelst, zonder koppeling aan een concreet terroristisch misdrijf, kan die uitlating strafbaar zijn onder deze andere voorgestelde strafbaarstelling.

Het gepleegde terroristische misdrijf hoeft niet onherroepelijk door de rechter te zijn vastgesteld. Dat is evenmin het geval als het gaat om het vergoelijken van een internationaal misdrijf in de zin van artikel 137c, tweede lid, Sr. Anders dan bij het ontkennen of vergaand bagatelliseren wordt die eis ten aanzien van vergoelijken niet gesteld, omdat het internationale misdrijf in het laatste geval niet wordt ontkend, maar goedgepraat. Discussie over de vraag of het misdrijf wel of niet heeft plaatsgevonden, wordt dan ook niet verwacht (Kamerstukken II 2023/24, 36 491, nr. 4, p. 11 en nr. 6, p. 22). Bij de voorgestelde strafbaarstelling van het verheerlijken van terroristische misdrijven geldt hetzelfde. Discussie over de vraag of het terroristische misdrijf heeft plaatsgevonden wordt niet verwacht, niet alleen omdat «verregaand loven of prijzen» impliceert dat men erkent dat het misdrijf heeft plaatsgevonden, maar ook omdat alleen de verheerlijking van de meest ernstige terroristische misdrijven strafbaar wordt gesteld. Bij die zeer ernstige misdrijven zal doorgaans weinig discussie bestaan over de (terroristische) aard daarvan. Daarbij komt dat de rechter vaker wordt geconfronteerd met bewijsvragen over het terroristische karakter van een misdrijf dat (nog) niet in rechte vaststaat. Zo moet de rechter in het kader van een tenlastelegging op grond van artikel 134a Sr – het deelnemen en het meewerken aan training voor terrorisme – beoordelen of de bedoelde training is gericht op het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan. En als deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 140a Sr) ten laste is gelegd, moet worden beoordeeld of de organisatie waaraan is deelgenomen het oogmerk heeft terroristische misdrijven te plegen (vgl. ECLI:NL:HR:2019:12).

Als het vereiste zou worden gesteld dat het verheerlijkte terroristische misdrijf in rechte vaststaat, zou dat tot gevolg hebben dat het verheerlijken van recent gepleegde maar nog niet voor de rechter gebrachte terroristische misdrijven en wel voor de rechter gebrachte, maar nog niet onherroepelijk vastgestelde terroristische misdrijven, niet onder deze strafbaarstelling zou kunnen worden gebracht. Dat is onwenselijk. Juist als een terroristisch misdrijf vrij recent is gepleegd en de ontwrichtende effecten daarvan nog in volle omvang het maatschappelijk leven beroeren, is het belangrijk dat strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen degenen die op dat moment zo'n misdrijf verheerlijken. Zoals in paragraaf 2.1 aan de hand van de aanslag in Christchurch, Nieuw-Zeeland is geïllustreerd, bestaat in het bijzonder in deze fase ook het gevaar van kopieergedrag. Het belang van een afzonderlijke strafbaarstelling is ook groot als het misdrijf is gepleegd door een zogenoemde *lone wolf* die zich niet heeft gecommitteerd aan een bepaalde terroristische organisatie. Een verheerlijkende uitlating kan in dat geval immers niet worden beschouwd als een openbare steunbetuiging aan een terroristische organisatie. Het stellen van het vereiste van een onherroepelijke beslissing zou bovendien tot de vervolgvraag leiden welke rechter het misdrijf zou moeten hebben vastgesteld. Als dat alleen de Nederlandse rechter mag zijn, zou het verheerlijken van terroristische aanslagen die in het buitenland zijn gepleegd en waarvoor in het buitenland een (onherroepelijke) veroordeling is gevolgd, niet strafbaar zijn. Dat zou een onwenselijke beperking opleveren, omdat ook de verheerlijking van in het buitenland gepleegde terroristische aanslagen onwenselijk en strafwaardig is en daarvan – gelet op internationaal opererende terroristische netwerken en de huidige mogelijkheden om boodschappen razendsnel wereldwijd te verspreiden – dezelfde gevaren kunnen uitgaan.

In het voorgestelde artikel 132b Sr wordt een verspreidingsdelict opgenomen dat betrekking heeft op het verheerlijken van terroristische misdrijven. De inhoud is geënt op de bestaande verspreidingsvariant van opruiing (artikel 132 Sr). Strafbaar is hier niet het verheerlijken zelf, maar het verspreiden van een afbeelding of geschrift waarin een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt. Denk aan het verspreiden van een onthoofdingsfilm die is voorzien van waarderende en lovende uitlatingen. Omdat de verspreider de verheerlijkende uitlating niet zelf heeft gedaan, maar deze alleen heeft verspreid, geldt hiervoor een lager gevangenisstrafmaximum, namelijk een jaar. Dat neemt niet weg dat ook dit gedrag zeer verwerpelijk en strafwaardig is, omdat de verspreider eraan bijdraagt dat de verheerlijkende uitlatingen meer personen bereiken.

6.3 Openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties

In het voorgestelde artikel 132c Sr wordt strafbaar gesteld het in het openbaar betuigen van steun aan een terroristische organisatie om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen. Omdat een openbare steunbetuiging aan een terroristische organisatie net zo ernstig wordt bevonden als het verheerlijken van een terroristisch misdrijf, wordt hieraan dezelfde straf verbonden: een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of geldboete van de derde categorie.

In paragraaf 3 kwam al aan de orde dat het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties in bepaalde gevallen al strafbaar is op grond van artikel 140, tweede lid, Sr. Daarin is de voortzetting van de werkzaamheid van – onder meer – een organisatie die van rechtswege is verboden strafbaar gesteld. Van rechtswege verboden organisaties zijn de terroristische organisaties die op EU-terrorismelijsten staan vermeld. Onder het voortzetten van de werkzaamheid valt blijkens de wetsgeschie-

denis iedere gedraging die ten dienste staat aan het voortbestaan van de verboden organisatie. Ter illustratie is gewezen op het organiseren van een betoging, evenement of vergadering, het oprichten van een nieuwe (vergelijkbare) organisatie, het voeren van een ledenadministratie, het «in de lucht» houden van een website en het houden van fondsenwervingsacties ten behoeve van een verboden rechtspersoon of een daarmee vergelijkbare opvolger (Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 4, p. 9). Uit de rechtspraak van de Hoge Raad volgt dat onder omstandigheden ook het dragen van bepaalde kleding als voortzettingshandeling kan worden aangemerkt. Handelingen als het demonstreren met of in het openbaar dragen van bepaalde kleding met logo's of slogans van terroristische organisaties, het zwaaien met vlaggen en het (op sociale media) uiten van waarderingen over van rechtswege verboden terroristische organisaties zullen echter niet altijd kunnen worden beschouwd als voortzettingshandelingen. In de bedoelde uitspraken van de Hoge Raad – waarin het ging om de verboden organisatie Bandidos Motorcycle Club Holland (BMC Holland) – legde de Hoge Raad namelijk een verband tussen de aard van de voortzettingshandeling en de redenen voor verbodenverklaring van de organisatie. Die verbodenverklaring was het gevolg van de binnen de organisatie bestaande cultuur waarin het plegen van (ernstig) geweld werd gestimuleerd, en waarbij de leden de naam «Bandidos» en hun «colors» gebruikten om hun daden en woorden kracht bij te zetten (ECLI:NL:HR:2023:1612). Verder bleek uit de verbodenverklaring dat alleen leden van bepaalde *chapters* de clubkleding mochten dragen en dat zij met hun kleding en clubkleuren (*colors*) ook uitdragen dat zij buiten de wet (willen) opereren (ECLI:NL:HR:2025:28).

In de hiervoor beschreven context kan het in het openbaar dragen van bepaalde kleding met logo's of slogans van terroristische organisaties dus als een voortzettingshandeling worden aangemerkt. Tegelijkertijd geldt dat de strafbaarstelling van artikel 140, tweede lid, Sr, in de jurisprudentie tot nu toe vrijwel alleen is toegepast in gevallen waarin de werkzaamheid werd voortgezet van organisaties die door de Nederlandse rechter waren verboden, en waarin de voortzettingsgedragingen werden gerelateerd aan de (redenen van) verbodenverklaring. Het is goed voorstelbaar dat handelingen als hiervoor omschreven niet als voortzettingshandeling kunnen worden aangemerkt als er niet zo'n duidelijk verband bestaat tussen die handelingen en de redenen voor het verboden zijn van de organisatie. En dat duidelijke verband zal er in de context van terroristische organisaties niet zonder meer zijn. Daarbij moet worden bedacht dat er vaak een veel minder directe binding bestaat tussen degene die steun betuigt aan een terroristische organisatie en die organisatie zelf. Dat geldt zeker als het gaat om een terroristische organisatie die zich (grotendeels) in het buitenland bevindt. Bovendien gaat het bij de strafbaarstelling die in artikel 132c Sr wordt voorgesteld niet, althans niet primair, om het bestraffen van degene die een bijdrage levert aan het *feitelijke voortbestaan* van die organisatie, hetgeen wel is beoogd met de strafbaarstelling van het voortzetten van de werkzaamheid van een verboden organisatie op grond van artikel 140, tweede lid, Sr. Voorbeelden van voortzettingshandelingen zijn namelijk ook het aangaan van een lidmaatschapsovereenkomst, het benoemen van bestuurders of commissarissen of het stemmen door de rechtspersoon als aandeelhouder of lid van een andere rechtspersoon (Kamerstukken II 2004/05, 28 764, nr. 6, p. 8). Dergelijke handelingen kunnen niet als een openbare steunbetuiging worden aangemerkt. Het gevaar dat uitgaat van steunbetuigingen als in artikel 132c Sr bedoeld, is dat aan de gesteunde organisatie een zekere legitimiteit wordt verschaft en dat de terroristische doelstellingen en daden van die organisatie worden genormaliseerd en voor anderen als nastrevenswaardig worden gepropageerd. De hier voorgestelde strafbaarstelling maakt het mogelijk strafrechtelijk op te

treden tegen dergelijke uitlatingen, die onlust- en angstgevoelens en onrust in de samenleving kunnen teweegbrengen en mensen kunnen beïnvloeden, (verder) doen radicaliseren en zelfs inspireren om zelf terroristische misdrijven te plegen. Daarom wordt ervoor gekozen om het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties, waarmee in feite propaganda wordt gemaakt voor dergelijke organisaties en de terroristische misdrijven waarop zij zich richten, afzonderlijk strafbaar te stellen. Deze strafbaarstelling wordt ingepast na de voorgestelde strafbaarstellingen van het verheerlijken van terroristische misdrijven en het verspreiden van terrorisme verheerlijkende uitlatingen.

Onder steunbetuigingen aan terroristische organisaties kunnen, afhankelijk van de context, verschillende soorten handelingen worden geschaard. Denk aan het, in het kader van een demonstratie, roepen van slogans of zwaaien met vlaggen of andere symbolen van terroristische organisaties, of het uiten van waarderingen over een terroristische organisatie in het openbaar of op sociale media. De context van de handeling is als gezegd van groot belang bij de beoordeling of sprake is van een strafbaar feit. Dat komt tot uitdrukking in het – naar aanleiding van de adviezen aangescherpte – bestanddeel «steun betuigen om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen». Van strafbaarheid kan geen sprake zijn als de handeling is verricht met een meer neutraal of informatief doel. Van dergelijke uitlatingen gaat ook niet het gevaar uit dat aan die organisatie een zekere legitimiteit wordt verschaft, en dat mensen daardoor worden beïnvloed en mogelijk radicaliseren. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 132c wordt een aantal voorbeelden genoemd van gevallen waarin al dan niet sprake is van strafbaarheid, en waarin het belang van de context wordt geconcretiseerd.

De nieuwe strafbaarstelling zal allereerst betrekking hebben op van rechtswege verboden organisaties. Het gaat – zoals in het artikelsgewijs deel verder zal worden uiteengezet – om organisaties die op EU-terrorismelijsten zijn geplaatst. Door de verwijzing naar van rechtswege verboden organisaties is helder afgebakend ten aanzien van welke concrete terroristische organisaties het openlijk betuigen van steun strafbaar is. Daarnaast wordt in deze nieuwe strafbaarstelling een verwijzing opgenomen naar de organisaties waartegen op grond van artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 met het oog op de bestrijding van terrorisme een aanwijzingsbesluit is vastgesteld. Zo'n aanwijzingsbesluit berust op de Sanctieregeling terrorisme 2007-II, die zijn grondslag kent in voornoemde bepaling uit de Sanctiewet 1977. Het gaat om organisaties waartegen op nationaal niveau maatregelen zijn getroffen, veelal vooruitlopend op plaatsing op EU-terrorismelijsten, zoals The Base (dat inmiddels ook op een van de EU-terrorismelijsten staat vermeld). Het in het openbaar betuigen van steun aan deze organisaties wordt daarmee dus ook strafbaar. Dat is belangrijk, omdat van deze organisaties eenzelfde gevaar kan uitgaan als organisaties die op EU-terrorismelijsten zijn geplaatst.

6.4 Afbakening tot bestaande strafbare feiten en samenloop

De voorgestelde strafbaarstellingen vormen een aanvulling op het bestaande strafrechtelijk instrumentarium. In paragraaf 3 kwam al aan de orde dat uitlatingen die terroristische misdrijven verheerlijken of waarmee steun wordt betuigd aan terroristische organisaties, in bepaalde gevallen kunnen worden aangemerkt als opruiing (artikel 131 Sr), groepsbelediging (artikel 137c Sr), haatzaaien (artikel 137d Sr) en – in geval van openbare steunbetuigingen aan terroristische organisaties – het voortzetten van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie (artikel 140,

tweede lid, Sr). De nieuwe strafbaarstellingen vullen een leemte op in de wetgeving, omdat ook strafbaar wordt het verregaand loven of prijzen van de meest ernstige terroristische misdrijven en het in het openbaar betuigen van steun aan een terroristische organisatie, zonder dat daarmee wordt opgeruid tot strafbare feiten, of zonder dat daarmee een groep wordt beledigd of wordt aangezet tot haat, discriminatie of geweld tegen mensen wegens (bijvoorbeeld) hun ras of godsdienst.

Het is mogelijk dat in bepaalde, concrete gevallen, overlap bestaat tussen de nieuwe delicten en de bestaande strafbaarstellingen. Een uitlating waarmee een terroristisch misdrijf verregaand wordt geloofd of geprezen en waarmee tegelijkertijd wordt opgeroepen tot het plegen van zo'n misdrijf, zal onder de nieuwe strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme vallen, maar kan ook opruiing (tot het plegen van terroristisch misdrijf, zie artikel 131, tweede lid, Sr) opleveren. Hetzelfde geldt voor een openbare steunbetuiging aan een terroristische organisatie die vergezeld gaat van de oproep om strafbare feiten te plegen. Samenloop tussen de nieuwe strafbare feiten onderling is ook voorstelbaar. Het kan voorkomen dat dezelfde gedraging, of hetzelfde samenstel van gedragingen, kan worden gekwalificeerd als het verheerlijken van terrorisme en het in het openbaar betuigen van steun aan een terroristische organisatie. Dat is bijvoorbeeld het geval als een specifiek terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt en daarmee tegelijkertijd steun wordt betuigd aan de terroristische organisatie die voor dat misdrijf verantwoordelijk is. Er bestaat geen specialiteitsverhouding tussen de nieuwe strafbaarstellingen onderling en tussen de nieuwe en de bestaande strafbare feiten. Het staat de officier van justitie vrij om de tenlastelegging te beperken tot de naar zijn inzicht meest passende delictsomschrijving of om de gedraging(en) onder de toepasselijke strafbaarstellingen cumulatief ten laste te leggen. In dat laatste geval geldt dat als de bewezen verklaarde gedragingen in die mate een samenhangend, zich min of meer op dezelfde tijd en plaats afspelend feitencomplex opleveren dat de verdachte daarvan (in wezen) één verwijt wordt gemaakt, de rechter het bewezen verklaarde zal moeten kwalificeren als een geval van eendaadse samenloop, zodat dubbele bestraffing wordt voorkomen. Ook is het mogelijk dat de rechter, om onevenredige aansprakelijkheid te voorkomen, enkelvoudig kwalificeert (vgl. ECLI:NL:HR:2017:1111).

7. Ontvangen adviezen

7.1 Reacties van adviesorganen en internetconsultatie

Het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting zijn ter formele consultatie voorgelegd aan de volgende organisaties: de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het College van procureurs-generaal (OM), de politie, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR).

Het OM ziet toegevoegde waarde in de voorgestelde nieuwe strafbaarstellingen, omdat die meer mogelijkheden bieden om de verheerlijking van terrorisme strafrechtelijk aan te pakken. Het OM verwacht dat met de nieuwe strafbaarstellingen een bestaande leemte in de wetgeving wordt opgevuld, maar verzoekt wel om aandacht te besteden aan het belang van preventie en een terughoudende inzet van het strafrecht, zeker bij jongeren. Ook verzoekt het OM in het uitgebrachte advies om meer duidelijkheid over de uitleg van bepaalde bestanddelen, waaronder het bestanddeel «terroristisch misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld» en over de afbakening van de nieuwe delicten tot de al bestaande. De politie ziet het wetsvoorstel eveneens als een waardevolle extra maatregel bij de aanpak van

terrorisme en steunt de doelstelling ervan. Ook de politie is van oordeel dat de voorgestelde artikelen van toegevoegde waarde zijn ten opzichte van de reeds bestaande strafbaarstellingen die zijn gerelateerd aan terrorisme. Zij geven, aldus het advies, de benodigde handvatten om in een eerder stadium op te treden tegen handelingen die een gevaar kunnen vormen voor de nationale veiligheid. Wel vraagt de politie – met het oog op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel – om een nadere uitleg en afgrenzing van de voorgestelde strafbepalingen en om expliciete aandacht in de memorie van toelichting voor gerichte preventie als het gaat om jongeren, voor wie de toepassing van het strafrecht een laatst mogelijk middel moet zijn. De Rvdr heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel, maar verzoekt wel het voorstel op onderdelen te verduidelijken en/of aan te passen en wijst in dat verband in het bijzonder op de overlap met bestaande strafbare feiten, de verduidelijking van de inhoud van bepaalde bestanddelen en de verhouding met de vrijheid van meningsuiting. De NOvA acht het voorstel begrijpelijk vanuit het oogpunt van nationale veiligheid en radicaliseringspreventie, maar wijst er op dat het ook fundamentele juridische en maatschappelijke vragen oproept. Met de voorgenomen strafbaarstellingen worden immers grondrechten – het recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering en vereniging (ook wel: demonstratievrijheid) – beperkt. De NOvA vraagt om de bestanddelen «verheerlijken» en «steun betuigen» scherper af te bakenen, om de rechtszekerheid te bevorderen en te voorkomen dat de strafbaarstellingen een zogenoemd «chilling effect» tot gevolg hebben. Ook verzoekt de NOvA om de noodzaak van het wetsvoorstel verder te onderbouwen. De NVvR heeft verduidelijkingsvragen gesteld over de inhoud van de bestanddelen «terroristisch misdrijf» (artikelen 132a en 132b Sr) en «een organisatie (…) waartegen op grond van artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 met het oog op de bestrijding van terrorisme een aanwijzingsbesluit is vastgesteld» en over de verhouding tot hoger recht.

Het wetsvoorstel is ook in internetconsultatie gebracht. De respons op het wetsvoorstel is – met afgerond 15.000 reacties – buitengewoon groot geweest; niet alleen onder burgers, maar ook onder diverse organisaties. Gewezen kan worden op organisaties die zijn gespecialiseerd in grond- en mensenrechten, waaronder het College voor de Rechten van de Mens (CRM), het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), het Breed Mensenrechten Overleg (BMO), de Commissie Meijers en Bits of Freedom. Maar ook op de koepelorganisaties SMBZ, SPIOR, SMUO, FIO, IGMG Noord Nederland, IGMG Zuid-Nederland, SIORH, MGA en SML (tezamen de K9), op Free Press Unlimited (FPU), de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en NDP Nieuwsmedia en op Lawyers for Lawyers. De gemene deler van de reacties uit de internetconsultatie is dat daarin grote bezorgdheid wordt geuit voor de potentiële verstrekkendheid van de voorgestelde strafbaarstellingen, mede in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van demonstratie. Ook worden zorgen geuit over de inhoud en reikwijdte van de strafbaarstellingen, omdat de gebruikte termen ruimte zouden laten voor interpretatieverschillen en willekeurige handhaving, met maatschappelijke polarisatie tot gevolg. Daarnaast wordt naar voren gebracht dat bestaande strafbaarstellingen – waaronder die van opruiing, groepsbelediging en haatzaaien – afdoende zijn voor de aanpak van de gesignaleerde problemen. Er is volgens deze reacties geen noodzaak voor aanvullende regels.

Het enorme aantal – in grote lijnen eensluidende – reacties weerspiegelt niet alleen de complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp, maar ook de sterke betrokkenheid van burgers en organisaties bij ontwikkelingen in de strafwetgeving. Het is zeldzaam om zoveel input te ontvangen, en het geeft aan hoe belangrijk dit thema voor velen in de samenleving is. Deze

reacties zijn juist daarom uiterst waardevol in het proces van totstandkoming van wetgeving. De zorgen over de mogelijke implicaties van het wetsvoorstel zijn gehoord. In het wetsvoorstel is naar aanleiding daarvan concreter dan eerst tot uitdrukking gebracht welke handelingen strafbaar zijn en de memorie van toelichting is op diverse onderdelen van een nadere toelichting voorzien. Daarbij wordt ook uitgebreider dan eerst uiteen gezet hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de relevante grond- en mensenrechten. Hierna zullen de belangrijkste onderwerpen uit de adviezen worden toegelicht. Voor een uitgebreidere uitleg wordt verwezen naar de relevante onderdelen van deze memorie van toelichting.

7.2 Noodzaak wetsvoorstel

In verschillende adviezen – waaronder die van de NOvA, het CRM en het NJCM – wordt naar voren gebracht dat het bestaande strafrechtelijk instrumentarium toereikend is om in een vroeg stadium op te treden tegen schadelijke uitlatingen. Gewezen wordt in dat verband op de delicten opruiing, groepsbelediging en haatzaaien (de artikelen 131, 137c en 137d van het Wetboek van Strafrecht). Gevraagd wordt om de noodzaak van het wetsvoorstel nader te onderbouwen. Anderzijds hebben het OM en de politie juist aangegeven dat zij toegevoegde waarde zien in de voorgestelde strafbaarstellingen en dat deze kunnen worden gebruikt om in een eerder stadium op te treden tegen handelingen die een gevaar kunnen vormen voor de nationale veiligheid.

In reactie op deze adviezen wordt verwezen naar de paragrafen 2 en 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Daarin is aan de hand van analyses van de AIVD en de NCTV het belang onderbouwd van het vroegtijdig kunnen ingrijpen als propaganda wordt gemaakt voor terrorisme. Waar het in de kern om gaat, is dat (online) verspreiding van terroristische propaganda gedurende de afgelopen decennia enorm is toegenomen. Dat is niet zonder gevaar: mensen – met name jongeren – kunnen verstrikt raken in terroristische netwerken en ideologieën en (uiteindelijk) radicaliseren en zelf overgaan tot het zelf plegen van terroristisch geweld, hetgeen een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Verder is in deze paragrafen beschreven waarom de bestaande strafbaarstellingen voor deze gevallen niet steeds voldoen. Mede naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen zijn deze passages op onderdelen verder aangescherpt. In paragraaf 6 wordt daarnaast dieper ingegaan op de afbakening tussen de nieuwe misdrijven en de bestaande uitingsdelicten en op situaties waarin sprake is van samenloop tussen nieuwe en bestaande misdrijven.

Uiteraard dient repressie in de vorm van strafrechtelijke vervolging en bestraffing hand in hand te gaan met preventieve maatregelen, oftewel: maatregelen waarmee wordt voorkomen dat laakbare uitlatingen die hier worden strafbaar gesteld, worden gedaan. Ook moet het strafrecht terughoudend worden ingezet, met name als het gaat om jongeren die zich snel kunnen laten meeslepen in terroristische propaganda. In de memorie van toelichting wordt aan dat aspect naar aanleiding van de adviezen meer aandacht besteed. Ten slotte wordt op advies van de NOvA een evaluatiebepaling toegevoegd.

7.3 Verduidelijking strafbepalingen

Verschillende burgers en organisaties hebben aangegeven dat de bestanddelen «verheerlijken» en «steun betuigen» abstract zijn en veel ruimte laten voor interpretatie. Het OM en de politie hebben verzocht om de genoemde bestanddelen nader toe te lichten. Naar aanleiding van deze adviezen zijn de voorgestelde strafbaarstellingen nogmaals onder de loep

genomen. De bestanddelen zijn geconcretiseerd en verduidelijkt zodat beter kenbaar en voorzienbaar is welke handelingen strafbaar zijn en welke sancties daarop kunnen volgen. Daarmee wordt de rechtszekerheid gediend.
Ten aanzien van de strafbaarstelling van het verheerlijken van terroristische misdrijven is ervoor gekozen niet langer het «verheerlijken» als centrale delictshandeling op te nemen, maar het «verregaand loven of prijzen». Als een terroristisch misdrijf waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, verregaand wordt geloofd of geprezen, is – zo wordt in artikel 132c Sr bepaald – sprake van het verheerlijken van terrorisme. In de memorie van toelichting kwam al naar voren dat verheerlijken het loven of prijzen van – in dit geval – een terroristisch misdrijf inhoudt. Nu wordt dit in de delictsomschrijving opgenomen en wordt daaraan toegevoegd dat het moet gaan om het *verregaand* loven of prijzen van een terroristisch misdrijf. De delictsomschrijving wordt daarmee geconcretiseerd. De term «verregaand» is ontleend aan artikel 137c, tweede lid, Sr, waarin als vorm van groepsbelediging onder meer strafbaar is gesteld het verregaand bagatelliseren van internationale misdrijven. Door in de voorgestelde strafbaarstelling van terrorismeverheerlijking te spreken over het «verregaand loven of prijzen» van terroristische misdrijven wordt sterker dan eerst in de delictsomschrijving zelf benadrukt dat niet strafbaar is een uiting waarmee begrip wordt getoond voor bepaalde – als terroristische misdrijven aan te merken – handelingen die bijvoorbeeld zijn verricht in een lopend conflict of voor gedragingen tegen een totalitair regime dat mensenrechtenschendingen begaat. Het verregaand loven of prijzen van terroristische misdrijven gaat verder dan het enkel vergoelijken ervan, zoals in paragraaf 6 is uiteengezet. Ook niet strafbaar zijn uitingen die zijn gedaan in een journalistieke of informatieve context, of die onderdeel zijn van satire of kunst, en als zodanig ook bijdragen aan het publieke debat.
Voorkomen moet echter worden dat verheerlijkende uitlatingen over (recent) gepleegde terroristische misdrijven, die – zoals ook het OM aangeeft – met regelmaat zeer schokkende beelden en andere informatie bevatten, zoals video's van onthoofdingen en martelingen, ongestraft kunnen worden gedaan. Die kunnen immers mensen beïnvloeden, (verder) doen radicaliseren en zelfs inspireren om zelf terroristische misdrijven te plegen.
In verschillende reacties – waaronder die van Mensen met een missie en Bits of Freedom – wordt de zorg geuit dat het kabinet op arbitraire wijze invulling kan geven aan het begrip terrorisme, waardoor publieke steunbetuigingen aan maatschappelijk onrecht op politieke gronden kunnen worden onderdrukt of zelfs strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Hierop reageer ik als volgt.
Hoewel terrorisme diverse verschijningsvormen heeft – onder meer het jihadisme (bijvoorbeeld Al Qa'ida en ISIS) en het rechts-terrorisme (bijvoorbeeld The Base) – is er zowel nationaal als internationaal consensus over de inhoud van het begrip «terrorisme». Onze inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid verstaan onder terrorisme het uit ideologische motieven (voorbereiden van het) plegen van op mensenlevens gericht geweld of het veroorzaken van maatschappij-ontwrichtende schade, met als doel (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen en/of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

In het Wetboek van Strafrecht is vastgelegd welke misdrijven kwalificeren als terroristisch misdrijf (artikel 83 Sr). Het gaat onder meer om een aantal misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht die zijn begaan met een terroristisch oogmerk. Wat een terroristisch oogmerk is, is beschreven in artikel 83a Sr: het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of interna-

tionale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen. Het zijn definities waarmee de Nederlandse strafrechter werkt sinds de introductie ervan in het Wetboek van Strafrecht met de Wet terroristische misdrijven in 2004. Het zijn tevens ideologie-neutrale definities: zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, is de aan de uitlatingen ten grondslag liggende ideologie niet relevant voor de strafbaarheid. Het is in een individuele strafzaak aan het openbaar ministerie om te bepalen of een verdachte strafrechtelijk zal worden vervolgd voor het verheerlijken van een terroristisch misdrijf. Indien het openbaar ministerie strafrechtelijke vervolging instelt, is het de rechter die oordeelt of sprake is van een (terroristisch) misdrijf en zo ja, of het opleggen van een straf of maatregel passend en geboden is. Het kabinet gaat daar niet over. In de consultatieadviezen zijn, met name door de Rvdr, het OM, het CRM en de politie, verschillende vragen gesteld over de wijze waarop moet worden vastgesteld of sprake is van een terroristisch misdrijf. Naar aanleiding van deze vragen is de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 132c Sr uitgebreid.

Ook de strafbaarstelling van het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties is verduidelijkt. Allereerst is in de toelichting uiteengezet dat van steun betuigen aan een terroristische organisatie pas sprake is als – zoals ook de NOvA adviseert – een uitlating een aantoonbaar positieve waardering van de terroristische organisatie inhoudt. Dat gaat dus verder dan het contextueel duiden van (de daden van) die organisatie of het uiten van sympathie met bepaalde buiten terrorisme gelegen doelstellingen van die organisatie. De omstandigheden waaronder een uitlating wordt gedaan, spelen een belangrijke rol bij de beoordeling of sprake is van een steunbetuiging, of van een neutrale of feitelijke handeling. Ter nadere duiding is toegevoegd dat steun wordt betuigd «om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen». Hiermee wordt nog meer benadrukt dat van strafbaarheid geen sprake kan zijn als de handeling is verricht met een meer feitelijk of informatief doel, of als het gaat het om het tonen van begrip voor het doel van een organisatie om bijvoorbeeld een totalitair regime af te zetten. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 132c zijn deze bestanddelen nader toegelicht en zijn enkele voorbeelden gegeven van gevallen die al dan niet onder de voorgestelde strafbaarstelling vallen.

In verschillende adviezen is ook gevraagd wanneer precies sprake is van een «terroristische organisatie». In reactie daarop wordt erop gewezen dat een concretisering van het begrip terroristische organisatie plaatsvindt door een verwijzing op te nemen naar de terroristische organisaties die zijn opgenomen op de EU-terrorismelijsten (in de delictsomschrijving «van rechtswege verboden organisaties») en terroristische organisaties waartegen op grond van de Sanctiewet 1977 met het oog op de bestrijding van terrorisme een aanwijzingsbesluit is vastgesteld. Er kan dus op objectieve wijze worden vastgesteld of de organisatie waaraan steun is betuigd, een terroristische organisatie is.
De Commissie Meijers wijst erop dat de criteria om op terrorismelijsten te belanden breed zijn, waardoor er een reëel gevaar ontstaat dat maatschappelijke protestgroeperingen onder politieke druk op één van die lijsten worden geplaatst en zodoende elke uiting van steun kan worden gecriminaliseerd. Met de gebruikte term «terrorismelijst» wordt kennelijk gedoeld op zowel de Nederlandse als de Europese sanctielijst terrorisme. Plaatsing op deze lijsten is een preventieve bestuursrechtelijke maatregel die kan worden genomen om terroristische activiteiten te voorkomen en

aan te pakken. Plaatsing op de nationale en/of EU-sanctielijst heeft tot gevolg dat de tegoeden en economische middelen van de desbetreffende persoon, groep of entiteit worden bevroren en dat er een verbod is op de beschikbaarstelling van tegoeden en economische middelen aan deze persoon, groep of entiteit. Plaatsing van een rechtspersoon of corporatie op de EU-terrorisme sanctielijst heeft tot gevolg dat die rechtspersoon of corporatie van rechtswege in Nederland is verboden (artikel 2:20, vierde lid, en artikel 10:123 BW indien het een buitenlandse corporatie betreft).

Het plaatsen van personen of organisaties op de nationale en/of EU-sanctielijst terrorisme is een vergaande en ingrijpende maatregel en kent daarom in beide gevallen een zorgvuldig proces.
De Minister van Buitenlandse Zaken kan bij *voldoende aanwijzingen* van betrokkenheid bij terroristische activiteiten, in overeenstemming met de Minister van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid, personen of organisaties op de nationale sanctielijst terrorisme plaatsen. Voldoende aanwijzingen zijn onder meer:

– De instelling van een onderzoek of vervolging door een bevoegde instantie wegens een terroristische activiteit of poging daartoe, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke activiteit, met name door financiering;
– Een veroordeling door de rechter voor voornoemde feiten;
– Een ambtsbericht van de AIVD dat geloofwaardige indicaties bevat van betrokkenheid van een persoon of organisatie bij een terroristische activiteit of poging daartoe.

Plaatsing op de Nederlandse sanctielijst terrorisme vindt plaats door een aanwijzingsbesluit uit te vaardigen. Het besluit wordt in de Staatscourant gepubliceerd, zodat het voor iedereen kenbaar is. In samenhang daarmee zal de Minister van Buitenlandse Zaken de betrokken personen, organisaties of entiteiten schriftelijk in kennis stellen van de maatregel, onder mededeling van de gronden, voor zover dit praktisch mogelijk is. Tegen de bevriezingsmaatregel kunnen de getroffen personen of entiteiten bezwaar en beroep aantekenen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor betrokkene blijft altijd, ook na uitputting van deze rechtsgang, de mogelijkheid bestaan onder aanvoering van nieuwe informatie een herzieningsverzoek in te dienen.

Op internationaal niveau kunnen de Verenigde Naties en de Europese Unie sancties opleggen aan personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden. Het EU-terrorisme sanctieregime (nr. 2001/930/Gemeenschappelijk Buitenland Veiligheid Beleid, Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931/GBVB, Verordening (EG) nr. 2580/2001 en Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2016/1693. Hierna: GS931) dient ter implementatie van VN Veiligheidsraad Resolutie 1373 (2001). Personen, groepen en entiteiten kunnen worden toegevoegd aan de sanctielijst behorend bij het EU-terrorisme sanctieregime (GS931), indien hiervoor een grondslag bestaat in een nationale beslissing van een bevoegde instantie van een lidstaat van de EU. Die nationale beslissing moet betrekking hebben op de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten. Indien sprake is van een dergelijke nationale beslissing, kan de Raad van de EU besluiten de persoon, groep of entiteit op de sanctielijst van GS931 te plaatsen. Voordat de Raad tot een plaatsing overgaat, moet hij verifiëren of de nationale beslissing aan een aantal voorwaarden voldoet. De door de bevoegde instantie vastgestelde feiten dienen overeen te komen met terroristische handelingen zoals gedefinieerd in GS931 en de plaatsing van een persoon, groep of entiteit gebaseerd op de sanctielijst dient

gebaseerd te zijn op recente feiten. Daarbij geldt de aanvullende voorwaarde dat de nationale beslissing dient te zijn genomen met inachtneming van de rechten van de verdediging en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming. Plaatsing van een persoon, groep of entiteit op de sanctielijst van het EU-terrorisme sanctieregime geschiedt op basis van eenparigheid van stemmen («unanimiteit») in de Raad.

Ook op internationaal niveau is voorzien in voldoende rechtsbescherming tegen een bevriezingsmaatregel. Tegen plaatsing op de EU-sanctielijst kunnen natuurlijke en rechtspersonen beroep instellen bij het Gerecht van de Europese Unie, en eventueel hoger beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Er is dan ook geen gevaar te voorzien dat (protest) groeperingen louter onder politieke druk, zonder enige vorm van bewijs of onderbouwing, op de nationale en/of EU-sanctielijst terrorisme worden geplaatst.

De strafrechter die oordeelt over de tenlastelegging van het in het openbaar betuigen van steun aan een terroristische organisatie, treedt niet in de juistheid van de beslissing om de desbetreffende organisatie op een van de hiervoor genoemde lijsten te plaatsen. Als een organisatie op een van die lijsten staat, is daarmee het desbetreffende bestanddeel bewezen. Als tegen de plaatsing op een van de lijsten een rechtsmiddel met succes een rechtsmiddel wordt aangewend, als gevolg waarvan de organisatie weer van de lijst wordt afgehaald, levert dat ook geen grond voor herziening op in de strafzaak waarin iemand eerder was veroordeeld voor het in het openbaar betuigen van steun aan de desbetreffende organisatie op grond van artikel 132c Sr. Op het moment van de veroordeling door de strafrechter stond die organisatie immers op de nationale of EU-sanctielijst; dat die organisatie daar later van af is gehaald, doet daar niet aan af.

De politie heeft verzocht om de strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme breder te trekken, door het verheerlijken van alle terroristische misdrijven (in plaats van de gekozen beperking tot de meest ernstige terroristische misdrijven) strafbaar te stellen, evenals het verheerlijken van (internationale) misdrijven tegen de menselijkheid. Dit advies is niet opgevolgd. Er wordt vastgehouden aan de gekozen beperking tot verheerlijking van de meest ernstige terroristische misdrijven. Het verheerlijken van dit meest grove en destructieve geweld heeft immers het vermogen onlust- en angstgevoelens en onrust in de samenleving (verder) aan te wakkeren en mensen te beïnvloeden, te inspireren en (verder) te doen radicaliseren. Van deze gedragingen gaat met andere woorden het grootste gevaar uit voor de nationale veiligheid. Dat vormt een rechtvaardiging voor de inmenging die wordt gemaakt in het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging. Dat geldt minder voor het verheerlijken van terroristische misdrijven van een minder zware ernst, die talrijk zijn en in aard en ernst uiteenlopen. Daaronder vallen bijvoorbeeld het verbergen van blusmiddelen of dijkmaterialen of het vernielen van een waterkering met een terroristisch oogmerk (artikelen 159, 160 en 161 Sr) en het vernielen van onder meer een spoorweg of een gebouw met een terroristisch oogmerk (artikelen 350, 351 en 352 Sr). Er bestaat geen noodzaak om het verheerlijken van dergelijke misdrijven strafbaar te stellen. Wat betreft de wens om ook internationale misdrijven onder artikel 132a Sr te scharen, geldt ten slotte dat het vergoelijken daarvan in voorkomende gevallen al strafbaar is gesteld als vorm van groepsbelediging in artikel 137c, tweede lid, Sr. De politie wijst daar ook op. Daarbij komt dat, zoals in paragraaf 2 is uiteengezet, juist bij terroristische misdrijven een bijzonder risico bestaat dat personen door propaganda (verder) radicaliseren en worden geïnspireerd om zelf over te gaan tot het plegen van deze misdrijven.

7.4 Beperking grond- en mensenrechten

Er zijn zorgen geuit over de verhouding tussen de voorgestelde strafbepalingen en grond- en mensenrechten, in het bijzonder het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging (oftewel: demonstratievrijheid). De Rvdr vraagt om in de memorie van toelichting meer aandacht te besteden aan het belang – ook vanuit EVRM-perspectief – van de context waarin een bepaalde uiting is gedaan en daarbij ook concrete handvatten te bieden aan het openbaar ministerie en de rechtspraak. De NOvA, het CRM en de Commissie Meijers hebben aangegeven dat het risico bestaat dat de strafbaarstellingen in strijd zijn met het EU-recht, omdat zij verderstrekkend zijn dan hetgeen Richtlijn 2017/541 inzake terrorismebestrijding voorschrijft. In veel adviezen wordt in algemene zin gewezen op een «chilling effect» – het risico dat mensen zich niet meer durven uit te spreken – dat uitgaat van de geformuleerde strafbaarstellingen. Specifiek wordt het belang genoemd van onder meer journalisten, kunstenaars, activisten en onderzoekers om te kunnen discussiëren over gevoelige onderwerpen, waaronder terrorisme. Door veel organisaties wordt in dat kader ook rechtspraak van het EHRM aangehaald, waaruit naar het oordeel van deze organisaties onder meer moet worden afgeleid dat een inmenging in de hiervoor genoemde grond- en mensenrechten alleen is gerechtvaardigd als de bestreden uitingen een (indirecte) oproep tot geweld of verstoring van de openbare orde inhouden.

Mede naar aanleiding van deze zorgen zijn – zoals hiervoor al is uiteengezet – de strafbaarstellingen verduidelijkt en nader ingekaderd. Daarnaast is paragraaf 5 van de memorie van toelichting, die gaat over de verhouding van de nieuwe misdrijven tot hoger recht, van een meer uitvoerige toelichting voorzien. In het bijzonder is uiteengezet welke ruimte de rechtspraak van het EHRM biedt voor het vervolgen en bestraffen van uitingen waarmee terroristische misdrijven worden verheerlijkt of in het openbaar steun wordt betuigd aan terroristische organisaties. Kort gezegd is daarbij de conclusie dat de rechtspraak van het EHRM ruimte biedt voor de voorgestelde strafbaarstellingen zoals die nu luiden. In deze paragraaf is ook het naar voren gebrachte punt over het «chilling effect» uitvoeriger geadresseerd. In paragraaf 6, waarin de hoofdlijnen van het wetsvoorstel worden besproken, is daarnaast op verschillende plaatsen een meer concrete koppeling gelegd met die rechtspraak van het EHRM. Verder is in deze memorie van toelichting uitdrukkelijker ingegaan op situaties die niet onder het bereik van de voorgestelde strafbepalingen vallen, zodat de praktijk meer houvast krijgt bij het toepassen van de nieuwe misdrijven.

7.5 Gevolgen voor jongeren

In diverse consultatiereacties, onder meer van de NOvA, politie, OM, Bits of Freedom en BMO, wordt aandacht gevraagd voor de (kwetsbare) positie van jongeren, waarbij een terughoudende inzet van het strafrecht passend is.

Het standpunt dat er in algemene zin terughoudend dient te worden omgegaan met de inzet van het strafrecht in relatie tot jongeren, wordt onderschreven. Het strafrecht is, zeker bij jongeren, een *ultimum remedium*; waar mogelijk moet een jongere buiten het strafrechtelijk systeem worden gehouden en moet worden gekozen voor andere interventies die recht doen aan de jonge leeftijd. Dit vloeit onder meer voort uit artikel 40 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) (Zie ook United Nations General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system, CRC/C/GC/24, 18 september

2019, overweging 15, 16 en 17). Of in een individueel geval een strafrechtelijke interventie bij een jonge verdachte opportuun is, is aan het openbaar ministerie om te bepalen. Daarbij kan ook worden gekozen voor een buitenstrafrechtelijke afdoening, bijvoorbeeld via Bureau Halt. Dit vereist maatwerk en zal per geval moeten worden beoordeeld. Daarbij zal, net zoals bij de beoordeling van andere uitingsdelicten, onder meer worden gekeken naar de context waarin de uiting is gedaan. Daarbij kan bijvoorbeeld ook worden meegewogen waar de uitlating is gedaan (bijvoorbeeld online via sociale media) en wat het bereik van de uitlating is geweest. De grenzen aan de vrijheid van meningsuiting gelden voor iedereen, zowel voor minderjarigen als voor meerderjarigen en zowel in de fysieke wereld als in de online wereld. Dat jongeren steeds meer in de online wereld verblijven, betekent niet dat de strafbaarstellingen daarmee een disproportionele impact hebben; ook daar heeft men zich immers te houden aan de gestelde grenzen, net zoals in de fysieke wereld. Als die grenzen worden overschreden, zal per geval worden bekeken wat de meest gepaste interventie is. Daarbij zal mede acht worden geslagen op de leeftijd van de verdachte.

Om te voorkomen dat jongeren mogelijk in aanraking komen met het strafrecht is preventie van groot belang, zoals ook in diverse consultatiereacties wordt benadrukt. Preventie is, zoals eerder ook in deze memorie van toelichting is beschreven, een belangrijk onderdeel van de contraterrorismestrategie. Om radicalisering te voorkomen, wordt zowel bij volwassenen als bij jongeren die concrete signalen vertonen van radicalisering, ingezet op gerichte preventie door interventies. Personen (onder wie jongeren) kunnen, om radicalisering te voorkomen of om *disengagement* te bewerkstelligen, worden opgenomen in de persoonsgerichte aanpak (PGA). Met name waar het jongeren in de onlinewereld betreft, is maatwerk vereist, hetgeen ook door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) wordt onderstreept (zie: https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2025/04/03/een-web-van-haat).

De politie heeft in dit kader opgemerkt specifieke aandacht voor de urgentie van een aparte aanpak voor jongeren te missen. Juist met betrekking tot deze groep is het noodzakelijk om in een vroegtijdig stadium te kunnen interveniëren en gerichte preventie op toe te passen, aldus de politie in haar reactie. Zoals hiervoor uiteengezet, vindt de noodzakelijke preventieve inzet op het voorkomen van radicalisering van jongeren plaats binnen de kaders van de lokale (persoonsgerichte) aanpak. Wanneer er tijdig signalen over mogelijke (online) radicalisering worden gedeeld met bijvoorbeeld de politie, en daaropvolgend een persoonsgerichte aanpak op lokaal niveau wordt gestart, is het mogelijk om vanuit een (gericht) preventief kader, ook bij jongeren, vroegtijdig te interveniëren en aanraking met het strafrecht te voorkomen. In geval van casuïstiek waarbij het minderjarigen betreft worden specialistische deelnemers uit bijvoorbeeld de jeugd- en gezinszorg betrokken in het opstellen van een plan van aanpak en het plegen van interventies. Een aparte aanpak met betrekking tot jongeren is dan ook niet noodzakelijk.

Specifiek in relatie tot jongeren wordt in meerdere consultatiereacties aandacht gevraagd voor de online wereld. De online wereld is enerzijds een vast onderdeel van ons leven en biedt ongekende mogelijkheden, maar heeft anderzijds ook een duidelijke schaduwzijde. Extremistische en terroristische groeperingen misbruiken online platformen om propaganda te verspreiden en in stand te houden, nieuwe leden te rekruteren of aanslagen voor te bereiden. Het overgrote deel van radicalisering vindt momenteel online plaats (onder meer Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 2023/02). De AIVD constateert dat minderjarigen tussen de twaalf en zeventien jaar steeds vaker een terroristische dreiging vormen

vanwege hun jihadistische of rechts-terroristische gedachtegoed (Kamerstukken II 2024/25, 29 754, nr. 749). Het is van groot belang om voortdurend alert te blijven op de schaduwkanten van de online wereld en passende maatregelen te treffen om onze samenleving, zowel online als offline, weerbaar te maken tegen radicalisering en terrorisme, in het bijzonder waar het jongeren betreft. Het kabinet zet zich hiertoe in door onder meer de Versterkte Aanpak Online inzake extremistische en terroristische content (Kamerstukken II 2023/24, 29 754, nrs. 690 en 735 en Kamerstukken II 2024/25, 29 754, nr. 751). Binnen deze aanpak wordt ook expliciet aandacht besteed aan het voorkomen dat jongeren online radicaliseren. Daarnaast bestaan er binnen de lokale aanpak brede preventieve projecten die zich inzetten om jongeren weerbaar te maken tegen online radicalisering of extremistische boodschappen. Voorbeelden hiervan zijn projecten die specifiek zijn gericht op het herkennen van en omgaan met desinformatie door jongeren, alsmede projecten waarin ouders handvatten krijgen aangereikt om het gesprek aan te gaan met jongeren over (extreme) online content. Het belang van deze preventieve inzet wordt onderstreept door hetgeen onder meer door het openbaar ministerie is aangevoerd, namelijk dat (kwetsbare) jongeren in sommige gevallen uitlatingen delen en verder verspreiden op sociale media zonder te weten welke gevolgen daaraan zijn verbonden. Het creëren van een brede maatschappelijke weerbaarheid en bewustwording onder jongeren is dan ook een belangrijk doel van de lokale aanpak met betrekking tot jongeren.

De NOvA suggereert een richtlijn van het openbaar ministerie waarin wordt vastgelegd dat uitlatingen van jongeren op sociale media met terughoudendheid strafrechtelijk worden vervolgd, tenzij sprake is van herhaald gedrag of duidelijke radicaliseringssignalen. Het is goed voorstelbaar dat het openbaar ministerie met betrekking tot de voorgestelde strafbaarstellingen vervolgingsbeleid ontwikkelt – al dan niet specifiek voor jongeren – en dat beleid vastlegt in een richtlijn. Dat is echter aan het openbaar ministerie om te bepalen.

7.6 Voorlopige hechtenis

De NOvA heeft geadviseerd voorlopige hechtenis niet, of alleen in specifieke gevallen toe te staan, namelijk als sprake is van een aantoonbare dreiging voor de openbare orde of nationale veiligheid. Daarop wordt als volgt gereageerd. Voorlopige hechtenis kan alleen worden toegepast als sprake is van een van de gronden die zijn opgesomd in artikel 67a, eerste en tweede lid, Sv: er moet sprake zijn van vluchtgevaar, of van een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid die de vrijheidsbeneming noodzakelijk maakt. Er zijn verschillende van zulke «gewichtige redenen». In de context van de hier voorgestelde strafbaarstellingen zullen in het bijzonder het recidivegevaar (artikel 67a, tweede lid, onderdeel 2, Sv) en het belang van het aan de dag brengen van de waarheid, anders dan door verklaringen van de verdachte (ook wel collusiegevaar, artikel 67a, tweede lid, onderdeel 5, Sv) reden kunnen vormen voor toepassing van voorlopige hechtenis. De bestaande regeling van voorlopige hechtenis zorgt dus al voor voldoende waarborgen om te voorkomen dat iedere verdachte van terrorismeverheerlijking voorlopig wordt gehecht.

De opname van de voorgestelde strafbaarstellingen in artikel 67, eerste lid, Sv, maakt mogelijk dat bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. In reactie op het advies van BMO wordt opgemerkt dat deze bevoegdheden alleen kunnen worden ingezet als sprake is van een verdenking van (het reeds gepleegd zijn van) een strafbaar feit.

8. Uitvoerings- en financiële consequenties

Als gevolg van de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en het openlijk betuigen van steun aan een terroristische organisatie zullen meer zaken worden opgespoord en vervolgd en voor de rechter worden gebracht. De kosten die met dit wetsvoorstel zijn gemoeid, bestaan hoofdzakelijk uit personeelskosten (inclusief opleidingen) van de betrokken organisaties (onder meer politie, openbaar ministerie, rechtspraak, reclassering) en kosten voor de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen, waaronder vrijheidsstraffen. Naar verwachting betreft het een relatief beperkt aantal zaken per jaar. Bovendien zal niet in alle zaken waarin sprake is van verdenking van deze misdrijven, strafrechtelijk optreden zijn aangewezen. Dat geldt met name als de verdachte minderjarig is. In dit verband wordt verwezen naar hetgeen in paragraaf 7.5 is overwogen ten aanzien van de terughoudende inzet van het strafrecht bij jongeren en het belang van preventie en vroegsignalering. Ook bij meerderjarige verdachten kan in bepaalde gevallen, afhankelijk van de omstandigheden, worden gekozen voor een andere interventie dan een strafrechtelijke.

In die gevallen waarin de inzet van het strafrecht opportuun is, zal dit onder meer gevolgen hebben voor de (opsporings- en vervolgings)capaciteit van de politie en het openbaar ministerie. Hierbij wordt onderkend dat een zorgvuldige inschatting zal moeten worden gemaakt van onder meer de benodigde opsporingscapaciteit en de prioritering van de onderhavige strafbaarstellingen in relatie tot andere criminaliteit. Zoals in het Coalitieakkoord 2026 «Aan de slag» is opgenomen, is het kabinet voornemens om te investeren in de operationele slagkracht van de politie. Dit voornemen wordt op dit moment nader uitgewerkt. Het kabinet zet overigens al jaren fors in op de bestrijding van terrorisme door middel van een brede benadering, die is uiteengezet in de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022–2026. Eén van de onderdelen van die brede benadering is het tegengaan en verstoren van online terroristische content en propaganda (zie paragraaf 2.2). Naast het binnen één uur offline halen van die content (na bevel daartoe door de toezichthouder ATKM) kan er ook nu in voorkomende gevallen al strafrechtelijk worden opgetreden tegen een persoon die terroristische content online heeft verspreid, bijvoorbeeld als het gaat om opruiende uitingen. Strafrechtelijke onderzoeken naar het verspreiden van terroristische uitingen worden dus nu ook al verricht, binnen de bestaande capaciteit van de strafrechtketen. De onderhavige strafbaarstellingen zullen naar verwachting niet voor een geheel nieuwe, niet eerder bestaande stroom aan strafrechtelijke onderzoeken zorgen waarvoor nieuwe (extra) capaciteit nodig is. De voorgestelde strafbaarstellingen bieden de politie en het openbaar ministerie wel meer mogelijkheden om bij terroristische uitingen een succesvolle strafrechtelijke vervolging in te stellen. Daar komt bij dat een onderzoek naar strafbare (terroristische) uitingen onderdeel kan uitmaken van een groter strafrechtelijk onderzoek naar andere (terroristische) misdrijven. Het in dat kader aantreffen van bepaalde – terrorisme verheerlijkende of steun betuigende – uitingen kan dan worden gezien als «bijvangst». Ook dat draagt eraan bij dat een deel van de zaken die voortvloeien uit de onderhavige strafbaarstellingen naar verwachting zal worden gedekt door de reeds bestaande capaciteit binnen de strafrechtketen.

De beide voorgestelde strafbaarstellingen zijn bedoeld om het bestaande strafrechtelijke instrumentarium uit te breiden en om een normerende impuls te geven aan strafrechtelijke interventie bij terroristische uitingen. Voor een deel zal er dus naar verwachting wel nieuwe, extra capaciteit benodigd zijn.

Gelet op het relatief beperkt aantal te verwachten zaken per jaar zullen de effecten op de behoefte aan celcapaciteit beperkt zijn. Omdat het aantal nieuwe strafzaken – en daarmee ook de kosten – echter momenteel onvoldoende specifiek kunnen worden ingeschat, zullen de effecten vanaf de inwerkingtreding van de strafbaarstellingen worden gemonitord. De eventuele financiële consequenties van het onderhavige wetsvoorstel (waaronder de uitvoeringskosten met betrekking tot opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van opgelegde straffen of maatregelen) zullen worden opgevangen binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De kosten van de voorgestelde strafbaarstellingen voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden gedekt uit de bestaande Justitie-begroting voor de BES-eilanden.

De gevolgen voor (werkprocessen en automatisering bij) de verschillende bij de strafrechtspleging betrokken organisaties, alsmede voor de rechtsbijstand, zijn beperkt. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel zullen de politie en het openbaar ministerie hun opleidingen en mogelijk ook de bestaande beleidsregels opnieuw moeten bezien in het licht van de voorgestelde strafbaarstellingen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (de nieuwe artikelen 132a, 132b en 132c in het Wetboek van Strafrecht)

Artikel 132a Sr

Deze bepaling voorziet in de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme. Van verheerlijken is volgens de delictsomschrijving sprake als een terroristische misdrijf verregaand wordt geloofd of geprezen. In het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn de belangrijkste afbakeningskeuzes al toegelicht, zoals de keuze voor het bestanddeel «verregaand loven of prijzen», de beperking tot de verheerlijking van de zwaarste terroristische misdrijven en de eis dat het moet gaan om een reeds gepleegd terroristisch misdrijf dat evenwel nog niet in rechte hoeft vast te staan. In aanvulling daarop kan hier nog het volgende worden opgemerkt over de betekenis van de verschillende bestanddelen.

In het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding

Deze bestanddelen zijn gelijkluidend aan die uit artikel 131 Sr (opruiing) en hebben in de context van het voorgestelde artikel 132a Sr dezelfde betekenis.

Verheerlijken

In het algemeen deel van de memorie van toelichting kwam al aan de orde dat een uitlating als verheerlijking van terrorisme kan worden gekwalificeerd, als daarmee een gepleegd terroristisch misdrijf waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, verregaand wordt geloofd of geprezen. Het «verregaand loven of prijzen» wordt daarmee de centrale handeling in de delictsomschrijving. Bij verheerlijking gaat het niet alleen om het goedpraten of goedkeuren van een misdrijf, maar om het toekennen van grote waardering aan een terroristisch misdrijf. Het moet gaan om een uitbundige loftuiting. Door dergelijke uitlatingen kunnen mensen worden beïnvloed, geïnspireerd of ideologisch rijp worden gemaakt voor het ondersteunen of – uiteindelijk – deelnemen aan dergelijke misdrijven. Het enkel plaatsen van bepaalde, als terroristische

misdrijven aan te merken daden in een context van een lopend conflict of het tonen van begrip of sympathie voor dergelijke feiten kan niet worden aangemerkt als het verregaand loven of prijzen daarvan. Zoals uit de analyse van rechtspraak van het EHRM bleek, speelt de context waarin de uitlating is gedaan een belangrijke rol bij de beoordeling of sprake is van een strafbare uitlating (zie voor een uitgebreide bespreking van relevante factoren paragraaf 5.2.1). De uitspraak dat een bepaalde terroristische aanslag ook kan worden beschouwd als een verzetsdaad tegen een totalitair regime, is bijvoorbeeld een uitspraak die moet kunnen worden gedaan in het publieke debat dat onderdeel uitmaakt van de democratische rechtsstaat. Ook de context waarin de uitlating is gedaan, is van belang. Uitlatingen die zijn gedaan in een journalistieke of informatieve context, of die onderdeel zijn van satire of kunst, en als zodanig ook bijdragen aan het publieke debat, vallen niet onder de voorgestelde strafbaarstelling. Anders ligt het bij uitspraken die de meest vreesaanjagende, ontwrichtende terroristische misdrijven verregaand loven of prijzen. Het gaat bij *verregaand* loven of prijzen om het uiten van sterke bewondering of waardering, waarbij het positieve aspect van – in dit geval – een terroristisch misdrijf wordt benadrukt. Te denken valt aan het online plaatsen van filmpjes of afbeeldingen van (de gevolgen van) een terroristische aanslag, voorzien van uitbundige loftuitingen aan het adres van de daders. Of aan het brengen van een ode of eerbetoon aan zo'n aanslag tijdens een demonstratie of in open internetfora. Dan is geen sprake meer van een bijdrage aan dat publieke debat, zo heeft ook het EHRM in verschillende zaken overwogen (zie paragraaf 5), en kan het strafrecht worden ingezet.

In de uitlating moet een koppeling worden gemaakt met een reeds gepleegd terroristisch misdrijf. Dat betekent niet dat de concrete pleegdatum en -plaats in de uitlating moeten worden genoemd, maar het moet wel duidelijk zijn over welk misdrijf of welke misdrijven de uitlating gaat. Het in algemene zin verheerlijken van het martelaarschap, zonder enige koppeling aan een concreet gepleegd terroristisch misdrijf, is niet strafbaar op grond van artikel 132a. Onder bijkomende omstandigheden, zoals een aansporing om strafbare feiten te plegen, kan een dergelijke uiting wel strafbare opruiing opleveren (artikel 131 Sr). Verheerlijking van een bepaalde (radicale) ideologie of een terroristische organisatie in meer algemene zin valt evenmin onder de reikwijdte van 132a Sr. Uitspraken die betrekking hebben op verboden terroristische organisaties kunnen onder omstandigheden wel strafbaar zijn als een openbare steunbetuiging aan een terroristische organisatie (het voorgestelde artikel 132c Sr). Die strafbaarstelling wordt verderop toegelicht.

In het bestanddeel «verregaand looft of prijst» ligt tevens het vereiste van opzet besloten, zoals dat bij opruiing het geval is bij het bestanddeel «opruit». Het opzet moet ook zijn gericht op het bestanddeel «in het openbaar», ook al is het bestanddeel «in het openbaar» in de delictsomschrijving opgenomen vóór het bestanddeel «verregaand looft of prijst». Iets soortgelijks geldt met betrekking tot opruiing (NJ 2001/694) en groepsbelediging (NJ 2004/189). Voorwaardelijk opzet – in die zin dat de verdachte bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat hij, door zijn uitlating, een terroristisch misdrijf verregaand looft of prijst – is niet voldoende voor strafbaarheid. Er moet sprake zijn van zogenoemd vol opzet, oftewel: willens en wetens handelen. De verdachte moet weten en willen dat zijn uitlating een verregaand loven of prijzen oplevert van de daad die centraal staat in de loftuiting. Het opzet hoeft niet te zijn gericht op de omstandigheid dat de daad die wordt verheerlijkt een terroristisch misdrijf is (als bedoeld in artikel 83 Sr) waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Ook hier wordt een parallel getrokken met de strafbaarstelling van opruiing. De opruier hoeft niet te weten dat het feit waartoe

hij opruit, een strafbaar feit is (vgl. Janssens en Nieuwenhuis 2019, p. 304 en NJ 1938/191).

Terroristisch misdrijf waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld

Dit bestanddeel is in het algemeen deel van de memorie van toelichting in grote lijnen toegelicht. In aanvulling daarop geldt het volgende.

In geval van vervolging wegens het verheerlijken van terrorisme, zal in eerste instantie het openbaar ministerie en daarna de strafrechter beoordelen of de gebeurtenis die wordt verheerlijkt – dat wil zeggen: verregaand wordt geloofd of geprezen – een terroristisch misdrijf is waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Het moet gaan om een daadwerkelijk gepleegd – dus niet fictief – misdrijf. Of sprake is van een terroristisch misdrijf moet worden beoordeeld naar Nederlands recht. In artikel 83 Sr is opgesomd welke misdrijven terroristische misdrijven zijn.

Het bestanddeel «terroristisch misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld» is relatief eenvoudig te bewijzen als de dader van het verheerlijkte misdrijf in Nederland is veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. In andere gevallen zal de vraag of de verheerlijkte gebeurtenis naar Nederlands recht kan worden aangemerkt als een terroristisch misdrijf, moeten worden beantwoord aan de hand van de aard van de verheerlijkte gedragingen en de omstandigheden waaronder die zijn verricht. Daaruit moet dus ook het terroristisch oogmerk kunnen worden afgeleid. Verschillende bronnen kunnen het openbaar ministerie en de rechter hierbij behulpzaam zijn. De omstandigheid dat in een ander land een veroordeling is gevolgd voor het verheerlijkte terroristisch misdrijf, vormt bijvoorbeeld een indicatie dat het gaat om een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 Sr, maar is niet doorslaggevend. Voorstelbaar is immers dat in een instabiel regime met gebrek aan onafhankelijke rechtspraak, een veroordeling wegens of juist een vrijspraak van een terroristisch misdrijf niet op objectieve gronden berust of dat in een ander land een andere definitie van terroristisch misdrijf wordt gehanteerd. Het is dus ook niet nodig dat het verheerlijkte misdrijf als een terroristisch misdrijf wordt aangemerkt in het land waar het is gepleegd, al zal dat – gelet op de aard van de misdrijven waar het hier om gaat, in het bijzonder: zeer ernstige levens- en geweldsmisdrijven – meestal wel het geval zijn. Andere bronnen die het openbaar ministerie en de rechter kunnen gebruiken bij de vaststelling of sprake is van een terroristisch misdrijf zijn mediaberichten, wetenschappelijke publicaties en internationale bronnen, zoals VN-resoluties over de aard van de gebeurtenis. Relevant hierbij is dat alleen het verheerlijken van de meest ernstige terroristische misdrijven strafbaar is gesteld. Bij die misdrijven zal doorgaans weinig discussie bestaan over de aard daarvan en over het terroristisch oogmerk waarmee die zijn begaan. Dat geldt des te meer omdat degene die dat misdrijf verheerlijkt het gepleegd zijn van dat misdrijf en het terroristisch oogmerk waarmee dat is gepleegd, in de regel onderkent.

Als de verdachte van het plegen van het terroristische misdrijf wordt vrijgesproken, kan dat een reden zijn om ook de verdachte van de verheerlijkingsgedragingen vrij te spreken, met als redenering dat niet kan worden bewezen dat de verheerlijkte gedragingen een terroristisch misdrijf opleveren. Noodzakelijk is dat echter niet, al was het maar omdat de eerste vrijspraak op verschillende gronden kan berusten. Die kan berusten op de omstandigheid dat het terroristisch oogmerk bij de pleger ontbreekt, maar ook op de omstandigheid dat niet kan worden bewezen dat de verdachte betrokkenheid had bij het gepleegde misdrijf (dat op zichzelf wel als een terroristisch misdrijf zou kunnen worden beschouwd).

In algemene zin geldt dat de rechter niet is gebonden aan het bewijsoordeel van een andere rechter. Hij mag daar gebruik van maken, maar dat hoeft niet. Het hangt van de aan de rechter voorbehouden waardering van het bewijsmateriaal in de aan hem voorgelegde zaak af welk ten laste gelegde feit bewezen kan worden verklaard. De rechter die de verdachte van terrorismeverheerlijking berecht, kan de gebeurtenis die wordt verheerlijkt anders waarderen dan de rechter die de verdachte van het terroristische misdrijf zelf berecht. Iets soortgelijks geldt bijvoorbeeld in het kader van medeplichtigheid. De medeplichtige kan ook worden vervolgd voor medeplichtigheid aan een strafbaar feit waarvan de verdachte van daderschap is vrijgesproken (HR 21 januari 1986, NJ 1987, 663). Ook kan medeplichtigheid aan een bepaald strafbaar feit worden ten laste gelegd, terwijl de omschrijving van dat strafbare feit in de tenlastelegging van de (mede)pleger anders luidt (ECLI:NL:HR:2010:BM6918). Even zo is een veroordeling wegens het medeplegen van een strafbaar feit mogelijk als de andere verdachte medepleger in zijn eigen zaak wordt vrijgesproken vanwege (bijvoorbeeld) een gebrek aan opzet (ECLI:NL:HR:2012:BQ8596).

Het voorgaande betekent ook dat als iemand wordt veroordeeld voor het verheerlijken van een terroristisch misdrijf, en de verdachte van het plegen van dat terroristische misdrijf daarna wordt vrijgesproken, dit geen grond voor herziening van de eerste uitspraak vormt. Net zo min bestaat er grond voor herziening in de zaak van de medeplichtige als de pleger van het misdrijf naderhand wordt vrijgesproken.

Artikel 132b Sr

Dit artikel is grotendeels gebaseerd op de verspreidingsvariant van opruiing (artikel 132 Sr). Voor een uitleg van de afzonderlijke bestanddelen wordt daarom in de eerste plaats verwezen naar de parlementaire geschiedenis en rechtspraak over die strafbaarstelling. Strafbaar wordt gesteld het verspreiden etc. van een geschrift of afbeelding waarin een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 132a Sr verregaand wordt geloofd of geprezen. Op dit feit wordt gevangenisstraf van een jaar gesteld. Het bestanddeel «verregaand loven of prijzen» is hiervoor al toegelicht. De in artikel 132b Sr centraal gestelde delictshandelingen – verspreiden, openlijk tentoonstellen of aanslaan of in voorraad hebben om verspreid, openlijk tentoongesteld of aangeslagen te worden – kunnen, net zoals bij de verspreidingsvariant van opruiing het geval is, zowel online als offline worden verricht. Het online openlijk tentoonstellen of aanslaan – oftewel: publiekelijk bekend maken – van een geschrift of afbeelding kan bijvoorbeeld plaatsvinden door dat geschrift of die afbeelding te plaatsen op een webpagina. Dat zal soms samenvallen met het verspreiden ervan, bijvoorbeeld als dit gebeurt door het geschrift of afbeelding te delen via sociale media.

Op grond van het tweede lid is ook strafbaar het openlijk ten gehore brengen van een geschrift waarin een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt. Dat kan door de inhoud van een geschreven tekst voor te dragen, maar ook door een audiobestand af te spelen. Als een audiobestand alleen wordt verspreid, zonder het ten gehore te brengen, is sprake van het verspreiden van een geschrift als bedoeld in het eerste lid (vgl. Tekst en Commentaar Strafrecht, aantekening 9b bij artikel 131).

In de rechtspraak en literatuur wordt het verschil tussen de strafbaarstellingen van opruiing en het verspreiden van een opruiend geschrift gevonden in de herkomst van de uitlatingen. Als het gaat om uitlatingen die iemand zelf heeft gedaan, is de strafbaarstelling van opruiing van toepassing. Gaat het om het verspreiden van uitlatingen van anderen, dan

geldt de strafbaarstelling van artikel 132 (vgl. J.M. ten Voorde in Tekst en Commentaar Strafrecht, aantekening 1 bij artikel 132, en ECLI:NL-:RBDHA:2015:14365). Dezelfde redenering geldt in het kader van het verheerlijken van terrorisme. Dat betekent dat het online delen of doorsturen van verheerlijkende uitlatingen, zonder dat daarbij de inhoud in eigen bewoordingen wordt onderschreven, wel strafbaar is onder het voorgestelde artikel 132b Sr, maar niet onder artikel 132a Sr. In dit verband kan ook worden gewezen op ECLI:NL:RBDHA:2015:14365 over het «retweeten» van opruiende berichten. Het enkel «liken» – zonder verdere verheerlijkende context – van zo'n uitlating valt onder geen van beide strafbepalingen. Hoewel «liken» als gevolg kan hebben dat de uitlating voor een ruimere groep personen zichtbaar wordt, kan niet worden gezegd dat die daarmee wordt verspreid, tentoongesteld of aangeslagen. Het enkele «liken» van een bericht levert op zichzelf evenmin een strafbare verheerlijking op.

Het opzet van de verspreider moet zijn gericht op het verspreiden, openlijk tentoonstellen, aanslaan of in voorraad houden van geschriften of afbeeldingen waarin terroristische misdrijven verregaand worden geloofd of geprezen. Niet is vereist dat de verspreider opzet heeft op het verregaand loven of prijzen van die terroristische misdrijven, net zo min als bij het verspreiden van opruiende geschriften is vereist dat de verspreider opzet heeft om tot strafbare feiten op te ruien. Wel moet de verspreider weten of redelijkerwijs vermoeden dat het gaat om geschriften of afbeeldingen waarin terroristische misdrijven verregaand worden geloofd of geprezen. Hij zal dus op zijn minst bekend moeten zijn met de inhoud van de geschriften of afbeeldingen die hij verspreidt, openlijk tentoonstelt etc. Net als bij de verheerlijkingsgedraging zelf (artikel 132a Sr), geldt ook hier dat de verdachte niet hoeft te weten dat de gedragingen die verregaand worden geloofd of geprezen een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 Sr opleveren.

Artikel 132c Sr

In het openbaar betuigen van steun

In artikel 132c Sr wordt strafbaar gesteld het in het openbaar betuigen van steun aan van rechtswege verboden organisaties en organisaties waartegen op grond van artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 een aanwijzingsbesluit is vastgesteld. Het gaat daarbij om een breed scala aan steunbetuigingen aan terroristische organisaties, zoals het, in het kader van een demonstratie, zwaaien met vlaggen met symbolen van terroristische organisaties of het uiten van waarderingen over bepaalde terroristische organisaties in het openbaar of op sociale media. De plaatsing van de strafbaarstelling tussen de uitingsdelicten past bij de ratio ervan: er moet strafrechtelijk kunnen worden opgetreden tegen uitlatingen waarmee terroristische organisaties worden gesteund, die onlust- en angstgevoelens en onrust in de samenleving kunnen teweegbrengen en mensen kunnen beïnvloeden, inspireren en (verder) doen radicaliseren. Handelingen als hiervoor genoemd zullen in voorkomende gevallen kunnen worden aangemerkt als een openbare steunbetuiging en ook als voortzettingshandeling (artikel 140, tweede lid, Sr). Voor zover daarvan sprake is, kan – zoals in het algemeen deel van de toelichting al aan de orde kwam – de regeling inzake samenloop van strafbare feiten (artikel 55 tot en met 63 Sr) worden toegepast. Dat geldt ook als het in het openbaar betuigen van steun cumulatief ten laste wordt gelegd met het verheerlijken van een terroristisch misdrijf of met andere, bestaande misdrijven.

Van het «betuigen van steun» is niet zonder meer sprake als een symbool wordt getoond of meegevoerd dat wordt gekoppeld aan een terroristische organisatie, of als een teken van respect wordt geuit aan een (prominent) lid van die organisatie (vgl. de uitspraak van het EHRM in de zaak Yalcinkaya e.a. tegen Turkije, besproken in paragraaf 5). De omstandigheden waaronder zo'n handeling plaatsvindt, spelen een belangrijke rol bij de beoordeling of sprake is van een steunbetuiging, of van een neutrale of feitelijke handeling. Van steun betuigen aan een terroristische organisatie is pas sprake als een uitlating een aantoonbaar positieve waardering van de terroristische organisatie inhoudt. Het maakt verschil of iemand een vlag van een terroristische organisatie laat zien terwijl hij steun uitspreekt voor de organisatie (en diens daden), of dat die vlag wordt gepresenteerd in een educatieve of (anderszins) informatieve setting over verschillende terroristische organisaties en hun achtergronden en doelstellingen, of in een meer satirische setting, waarbij enige sympathie met de (doelstellingen van) de organisatie wordt geuit. In de eerste situatie zal sprake zijn van een steunbetuiging in de zin van het voorstelde artikel 132c, in de tweede en derde situatie is dat niet zonder meer het geval. Relevant met betrekking tot het vertonen van symbolen is ook – zoals het EHRM heeft aangestipt – of het gaat om officiële symbolen of verboden symbolen die zijn gekoppeld aan de terroristische organisatie, of om symbolen die meerdere betekenissen kunnen hebben (vgl. Faber tegen Hongarije, overweging 56). In dat laatste geval is voorzichtigheid geboden, en komt nog meer betekenis toe aan de context waarin het symbool wordt getoond. Er zal niet snel sprake zijn van strafbaarheid als een dergelijk symbool wordt geopenbaard zonder dat op andere wijze – bijvoorbeeld door het uitspreken van leuzen – waarderingen worden geuit over de terroristische organisatie die (ook) aan dat symbool wordt gekoppeld.

In het bestanddeel «betuigen van steun» ligt het opzetvereiste besloten. Voorwaardelijk opzet is voldoende voor strafbaarheid. Het opzet moet ook zijn gericht op het openbare karakter van de steunbetuiging. Voor de uitleg van het bestanddeel «in het openbaar» wordt wederom verwezen naar de strafbaarstelling van (met name) opruiing.

In paragraaf 5.2.1 kwam naar voren dat het EHRM veel belang hecht aan de context waarin de uitlating is gedaan en dat in dat verband uit die rechtspraak verschillende relevante factoren kunnen worden afgeleid. Het belang van de context waarin de handeling wordt verricht, komt, zoals gezegd, tot uitdrukking in het bestanddeel «steun betuigen». Dit wordt verder benadrukt door zinsnede «om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven delen». Opmerking verdient verder dat, net als bij de hiervoor besproken strafbaarstellingen van het verheerlijken van terrorisme en het verspreiden van verheerlijkende geschriften, het enkel «liken» van een afbeelding of geschrift met steunbetuigingen, op zichzelf geen strafbare steunbetuiging oplevert. Ook is van het betuigen van steun geen sprake als iemand een standpunt verkondigt dat (toevallig) overeenkomt met een standpunt van een terroristische organisatie. Waar het bij het voorgestelde artikel 132c om gaat, is dat de terroristische organisatie wordt gesteund. Er moet een duidelijke link bestaan tussen de steunbetuiging en de terroristische organisatie.

Om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen

Hiervoor kwam al aan de orde dat de omstandigheden waaronder een handeling, zoals het zwaaien met een symbool van een verboden organisatie, plaatsvindt, een rol spelen bij de beoordeling of sprake is van

een steunbetuiging, of van een meer neutrale of feitelijke handeling. De zinsnede «om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen» hangt hiermee samen. Uit de gedraging moet blijken dat de betrokkene de handeling verrichtte met het (kennelijke) doel te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen, delen. Er moet – kort gezegd – sprake zijn van het maken van propaganda voor die terroristische organisatie. Of hiervan sprake is, kan worden afgeleid uit de context: de aard van de handeling en de omstandigheden waaronder die wordt verricht. Als tijdens een demonstratie wordt gezwaaid met een vlag van een verboden organisatie, terwijl leuzen ter ondersteuning van die organisatie of de terroristische daden van die organisatie worden geroepen, zal hiervan in de regel sprake zijn. Anders ligt het als dezelfde vlag wordt getoond tijdens een uitleg – bijvoorbeeld in het kader van een lezing of hoorcollege – over de achtergronden en doelstellingen van de terroristische organisatie en in dat verband de door die organisatie gepleegde misdrijven in een historische context worden geplaatst. Of als begrip wordt getoond voor het doel van de organisatie om bijvoorbeeld een totalitair regime omver te werpen, of waardering wordt geuit voor niet-terroristische activiteiten van de organisatie, zoals het bieden van humanitaire bijstand aan etnische minderheden. In deze omstandigheden is geen sprake van het betuigen van steun aan die terroristische organisatie om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen. Als terroristische daden van de terroristische organisatie uitvoerig worden geloofd of geprezen, zal dit bestanddeel eerder kunnen worden bewezen dan wanneer feitelijk wordt beschreven welke daden die organisatie heeft verricht. In het eerste geval kan overigens ook de strafbaarstelling van artikel 132a aan de orde zijn. Over gevallen van samenloop tussen de voorgestelde strafbaarstellingen onderling en met bestaande delicten, is in het algemeen deel van deze toelichting al het een en ander opgemerkt.

Van rechtswege verboden organisatie of organisatie waartegen op grond van artikel 2 van de Sanctieregeling terrorisme 2007-II een aanwijzingsbesluit is vastgesteld

In de strafbaarstelling wordt verwezen naar «van rechtswege verboden organisaties». De van rechtswege verboden organisaties zijn op grond van de artikelen 2:20 en 10:123 BW de organisaties die op de EU-terrorismelijsten staan vermeld. Het gaat om drie lijsten: 1) de bevriezingslijst, bedoeld in artikel 2, derde lid, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344), 2) de met een ster aangemerkte entiteiten in de Bijlage van het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344) en 3) de lijst in Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al Qa'ida-netwerk en de Taliban. In deze EU-lijsten zijn VN-sanctielijsten (Resolutie 1373 (2001) en 1390 (2002)) geïmplementeerd. Voor meer informatie en achtergronden over deze lijsten wordt verwezen naar Kamerstukken II 2004/2005, 28 764, nr. 6, p. 6 e.v. Door te verwijzen naar van rechtswege verboden organisaties en daarmee naar de op de hiervoor genoemde lijsten opgenomen terroristische organisaties, is duidelijk omlijnd en daarmee voldoende kenbaar wanneer het in het openbaar betuigen van steun aan een terroristische organisatie strafbaar is. Niet strafbaar is het in het openbaar betuigen van steun aan een organisatie die niet op één van deze lijsten staat vermeld (tenzij sprake is van een aanwijzingsbesluit, zie hieronder).

In artikel 132c Sr worden ook de organisaties opgenomen waartegen op grond van artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 met het oog op de bestrijding van terrorisme een aanwijzingsbesluit is vastgesteld. Het gaat daarbij om een aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Sanctieregeling terrorisme 2007-II. Met de Sanctiewet 1977 wordt uitvoering gegeven aan internationaalrechtelijke verplichtingen over het nemen van maatregelen tegen (onder andere) bij terrorisme betrokken personen en organisaties. Tegen deze personen en organisaties worden op nationaal niveau maatregelen getroffen, veelal vooruitlopend op plaatsing op de EU-terrorismelijsten, als voldoende aanwijzingen bestaan dat zij behoren tot de kring van personen of organisaties die op de EU-terrorismelijsten staan vermeld en dus betrokken zijn bij terroristische activiteiten. Voldoende aanwijzingen zijn onder meer het instellen van een strafrechtelijk onderzoek, een veroordeling door een rechter voor dergelijke feiten of een ambtsbericht van de AIVD dat geloofwaardige indicaties bevat van betrokkenheid van een persoon of organisatie bij dergelijke activiteiten.

Artikel II (wijziging artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering)

De nieuwe strafbaarstellingen worden toegevoegd aan de opsomming in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv), omdat het van belang is dat bij de opsporing van deze feiten – die vaak ook online worden gepleegd – bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Met name de bevoegdheid van het vorderen van gegevens en – in bepaalde gevallen – die van infiltratie zullen hier dienstig zijn. Ook het verspreiden van opruiende geschriften (artikel 132 Sr), groepsbelediging (artikel 137c Sr) en haatzaaien (artikel 137d Sr), bestaande delicten die een rol kunnen spelen als het gaat het om het verheerlijken van terrorisme, zijn opgenomen in de opsomming van artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel III (de nieuwe artikelen 138b, 138c en 138d van het Wetboek van Strafrecht BES)

Dit artikelonderdeel voorziet in de invoeging in het Wetboek van Strafrecht BES van drie nieuwe bepalingen waarmee ook in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba het verheerlijken van terroristische misdrijven, het verspreiden van verheerlijkende geschriften en het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties strafbaar wordt gesteld. Deze strafbaarstellingen zijn toegelicht in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De redactie van de strafbepalingen sluit zoveel mogelijk aan bij die van de strafbaarstellingen van opruiing en het verspreiden van opruiende geschriften (de artikelen 137 en 138 Sr BES). Het begrip terroristisch misdrijf is gedefinieerd in artikel 84a Sr BES. Voor een nadere uitleg van de bestanddelen «verheerlijken» en «in het openbaar betuigen van steun» wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A.

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 138d Sr BES, waarin het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties wordt strafbaar gesteld, geldt daarnaast het volgende. Anders dan het Wetboek van Strafrecht in Europees Nederland kent het Wetboek van Strafrecht BES kent de term «van rechtswege verboden organisaties» niet. Daarom wordt in de voorgestelde strafbaarstelling een andere route gekozen om hetzelfde doel te bereiken. Daarbij is relevant dat op grond van artikel 14a van de Sanctiewet 1977 bindende besluiten, vastgesteld in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie, als internationale verplichtingen gelden in de zin van artikel 2,

tweede lid, van de Sanctiewet 1977 (vgl. Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 3, p. 31). In de toelichting bij de Sanctieregeling BES is in dit verband verduidelijkt dat aangezien internationale sanctieregimes vrijwel zonder uitzondering zijn neergelegd in Europese verordeningen, de Sanctiewet 1977 bepaalt dat dergelijke verordeningen voor de toepassing van de Sanctiewet 1977 in de openbare lichamen gelden als internationale verplichtingen in de zin van artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 (Stcrt. 2011, 2873). Omdat sanctieverordeningen, anders dan in het Europese deel van Nederland, niet uit hoofde van EU-recht van toepassing zijn in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, bepaalt artikel 1, eerste lid, van de Sanctieregeling BES dat sanctieregelingen – inclusief daarop gebaseerde besluiten (zoals de aanwijzingsbesluiten op grond van de Sanctieregeling terrorisme 2007-II) – die op grond van artikel 2, tweede lid, en artikel 3 van de Sanctiewet 1977 tot stand zijn gekomen of tot stand zullen komen, ook van toepassing zijn in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ingevolge het tweede lid van artikel 1 zijn de sanctieverordeningen waarnaar deze sanctieregelingen verwijzen van overeenkomstige toepassing in de openbare lichamen.

Eén en ander betekent concreet dat de EU-terrorismelijsten ook gelding hebben in Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ook al maken de openbare lichamen geen deel uit van de Europese Unie. Door in artikel 138d Sr BES te verwijzen naar artikel 14a van de Sanctiewet 1977 wordt duidelijk dat ook hier – net als in Europees Nederland – strafbaar is het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties die zijn opgenomen op de EU-terrorismelijsten. Dat zijn de organisaties die zijn opgenomen op de drie lijsten die hiervoor al zijn genoemd. Om buiten twijfel te stellen dat het alleen gaat om de organisaties waartegen op grond van de EU-terrorismelijsten sancties zijn uitgevaardigd, wordt in artikel 138d Sr BES de koppeling gelegd met de bestrijding van terrorisme (vgl. artikel 2, eerste lid, van de Sanctiewet 1977). De daarnaast opgenomen verwijzing in artikel 138d Sr BES naar artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 – welke verwijzing ook in de voorgestelde strafbepaling van het Europese deel van het Koninkrijk is opgenomen – zorgt ervoor dat het ook strafbaar is om in het openbaar steun te betuigen aan organisaties tegen wie de Minister een aanwijzingsbesluit heeft vastgesteld (een nationaal sanctiebesluit). Met de verwijzing naar artikel 14 van de Sanctiewet 1977 wordt buiten twijfel gesteld dat deze wet mede van toepassing is in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel IV (wijziging artikel 100 van het Wetboek van Strafvordering BES)

Met deze wijziging worden de nieuwe strafbaarstellingen toegevoegd aan de opsomming in artikel 100, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering BES, omdat het van belang is dat bij de opsporing van deze feiten – die vaak ook online worden gepleegd – bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Zie ook de toelichting bij artikel II, onderdeel A.

Artikel V

Op 19 februari 2026 is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend dat ertoe strekt het Nederlandse sanctiestelsel, zoals geïntroduceerd in de Sanctiewet 1977, te moderniseren. In dat kader wordt een nieuwe wet tot stand gebracht – de Wet internationale sanctiemaatregelen – die het grootste gedeelte van de huidige Sanctiewet 1977 vervangt (zie hierover nader Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nrs. 2 en 3). Omdat in de artikelen 132c Sr en 138d Sr BES een verwijzing is opgenomen naar bepalingen uit de Sanctiewet 1977, wordt met deze samenloopbepaling een voorziening

getroffen voor de situatie waarin voornoemd wetsvoorstel wordt aanvaard en in werking treedt. Inhoudelijke wijzigingen vinden daarbij niet plaats. Artikel 2.1.1, eerste lid van de Wet internationale sanctiemaatregelen komt in de plaats van het huidige artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977. De artikelen 1.2 en 9.1 van de Wet internationale sanctiemaatregelen volgen de respectievelijke artikelen 14 en 14a van de Sanctiewet 1977 op.

Artikel VI

Om inzicht te krijgen in de gevallen waarin de voorgestelde strafbaarstellingen in de praktijk worden toegepast, wordt een evaluatiebepaling opgenomen. Doel van de evaluatie is vast te stellen hoe de nieuwe strafbare feiten in de praktijk hebben geleid tot effectiever optreden tegen terroristische propaganda. Bijzondere aandacht moet daarbij worden geschonken aan het soort zaken waarin de strafbaarstellingen worden toegepast – gaat het bijvoorbeeld vooral om online, of ook om offline uitlatingen – en aan de invulling die in de praktijk wordt gegeven aan de centrale bestanddelen uit de delictsomschrijvingen: «verregaand loven of prijzen» en «steun betuigen om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen». Ook moet worden onderzocht welke soort zaken leiden tot een veroordeling of juist tot een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging, waarbij de wijze waarop rekening wordt gehouden met de verhouding tot grondrechten een belangrijk aspect vormt. In het bijzonder moet worden getoetst op welke manier de rechter de rechtspraak van het EHRM over de vrijheid van meningsuiting en demonstratievrijheid in zijn oordeel betrekt (contextuele toetsing). Gekozen is voor een evaluatietermijn van vijf jaar. Een kortere termijn is waarschijnlijk te kort voor een evaluatie, omdat er dan nog weinig ervaring met de wet in de praktijk zal zijn opgedaan. Naar verwachting zullen de nieuwe strafbare feiten immers slechts een relatief beperkt aantal vervolgingen en berechtingen opleveren.

Artikel VII

De datum van inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit worden bepaald.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel