

20250911.097.0002

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
t.a.v. [REDACTED]
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 9 september 2025
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk [REDACTED]
Uw kenmerk [REDACTED]
Onderwerp Advies strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme
en openbare steunbetuiging terroristische
organisaties

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte mevrouw [REDACTED]

Bij brief van 20 juni 2025 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal (hierna College) verzocht te adviseren over het conceptvoorstel tot 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). Met het wetsvoorstel worden drie nieuwe artikelen toegevoegd aan het Wetboek van Strafrecht waarin het verheerlijken van terroristische misdrijven, de verspreiding en openbaarmaking van deze verheerlijking en het steun betuigen aan terroristische organisaties strafbaar wordt gesteld.

Waardering van nieuwe strafbaarstellingen

Het College ziet de toegevoegde waarde van de voorgestelde nieuwe strafbaarstellingen. Die bieden meer mogelijkheden om de verheerlijking van terrorisme strafrechtelijk aan te pakken. Positieve uitlatingen over (recent) gepleegde terroristische misdrijven dragen bij aan het beoogde effect dat bij terroristische misdrijven wordt nagestreefd, namelijk het aanjagen van vrees onder de bevolking en het vergaren van steun voor de terroristische zaak. Dit soort uitlatingen bevatten met regelmaat zeer schokkende beelden en andere informatie, zoals video's van onthoofdingen en martelingen. De nieuwe

strafbaarstellingen bieden de mogelijkheid om degenen die zich positief uitlaten over dergelijke gruwelijke gedragingen en degenen die deze uitlatingen delen – met name op het internet en via sociale media – aan te pakken. Het College verwacht dat met de nieuwe strafbaarstellingen een bestaande leemte in de wetgeving wordt opgevuld doordat personen en organisaties die terroristische misdrijven verheerlijken en verheerlijkende uitlatingen te verspreiden, eenvoudiger strafrechtelijk kunnen worden opgespoord en vervolgd. Daarnaast maken de nieuwe strafbaarstellingen het mogelijk om online platforms, hostingbedrijven en andere service providers die medeplichtig zijn aan de verspreiding van dit soort berichten aan te pakken.

De strafbaarstelling voor het openbaar steun betuigen aan een van rechtswege verboden organisatie wordt ook verwelkomd. Het is positief dat het zwaaien met vlaggen van verboden organisaties en andere steunbetuigingen eenvoudiger kunnen worden aangepakt, en dat het niet nodig is om daarbij nog vast te stellen of de betreffende gedraging ook kan worden beschouwd als een voortzetting van een door de rechter verboden organisatie (als strafbaar gesteld in artikel 140, tweede lid Sr).

Niettegenstaande het voorgaande wijst het College er echter ook op dat de inzet van het strafrecht een ultimatum remedium is. In de memorie van toelichting wordt ook gewezen op de mogelijkheid van preventie, en het College onderstreept het belang hiervan. Het strafrecht dient te worden gezien als het laatste middel om het probleem van online radicalisering mee aan te pakken, en pas te worden ingezet als de alternatieven hebben gefaald. Zeker als het gaat om (kwetsbare) jongeren die de gedragingen die met dit wetsvoorstel strafbaar worden gesteld op internet en sociale media plegen zonder daarbij altijd zicht te hebben op de gevolgen ervan, acht het College het van belang dat terughoudend wordt omgegaan met de inzet van het strafrecht. Het College verzoekt de minister om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan deze terughoudende inzet van het strafrecht, met name bij jongeren.

Terroristisch misdrijf

Een centrale term in de voorgestelde strafbaarstellingen van artikel 132a en artikel 132b is 'terroristisch misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld'. In de memorie van toelichting worden daarbij met name misdrijven genoemd die zijn begaan terwijl de plegers zijn geïnspireerd door jihadistisch of extreemrechts gedachtengoed. Tegelijkertijd wordt ook benadrukt dat de aan de uitlatingen ten grondslag liggende ideologie niet relevant is voor de strafbaarheid. Het College acht het positief dat met de voorgestelde strafbaarstellingen de verheerlijking van alle terroristische misdrijven kan worden aangepakt.

Wel roept de zinsnede 'terroristisch misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld' een aantal vragen op. Het College verzoekt in de memorie van toelichting deze vragen te beantwoorden. Wanneer de verheerlijking van terroristisch misdrijf ten laste wordt gelegd, zal in de eerste plaats moeten worden bewezen dát er een misdrijf heeft plaatsgevonden. In de tweede plaats moet worden bewezen dat dit misdrijf kan worden gekwalificeerd als een misdrijf waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld. In de derde plaats zal moeten worden bewezen dat het misdrijf een terroristisch misdrijf betreft. Bovendien dient de verdachte met opzet te handelen.

In de algemene toelichting op de strafbaarstelling in de memorie van toelichting wordt overwogen dat er geen discussie wordt verwacht over de vraag of een terroristisch misdrijf wel of niet heeft plaatsgevonden, en ook niet over de terroristische aard daarvan. De reden om deze discussie niet te verwachten is dat het openbaar maken van een verheerlijkende uitspraak impliceert dat wordt erkend dat een misdrijf daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Dit standpunt is tot op zekere hoogte te volgen. Niettemin valt in het huidige tijdsgewricht de verheerlijking van fictieve (door AI) gegenereerde misdrijven zeker niet uit te sluiten. Denk aan fictieve jihadistische onthoofdingsvideo's. De vraag is daarbij vervolgens in hoeverre het van belang is dat het misdrijf daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

De kans op discussie over andere aspecten dan of een gebeurtenis heeft plaatsgevonden, acht het College (nog) groter. De nieuwe strafbaarstelling heeft uitsluitend betrekking op de verheerlijking van terroristische misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een levenslange gevangenisstraf is gesteld. Het ligt in de rede dat dit de wettelijke omschrijving van delicten naar Nederlands recht betreft. Aangezien het wetsvoorstel ook betrekking heeft op de verheerlijking van terroristische misdrijven die buiten Nederland worden gepleegd, heeft dit tot gevolg dat gebeurtenissen in het buitenland naar Nederlands recht moeten worden gekwalificeerd. Dit roept de vraag op basis van welke informatie de officier van justitie en de rechter kunnen vaststellen dat een bepaalde gebeurtenis kan worden gekwalificeerd als terroristisch misdrijf waarop een levenslange gevangenisstraf staat. Het College veronderstelt dat hiervoor geen rechtshulpverzoek hoeft te worden gedaan om de justitiële documentatie of het dossier van het betreffende misdrijf op te vragen. Niet alleen past dit niet goed bij het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat er geen rechterlijke veroordeling nodig is, het zou de vervolging voor het verheerlijken van terroristische misdrijven die zijn gepleegd in gebieden waarmee Nederland geen of geen goede rechtshulprelatie heeft ook ernstig belemmeren. De vraag is dus welke informatie wel mag worden gebruikt als gezaghebbend bij de vaststelling of sprake is van een terroristisch misdrijf waarop een levenslange gevangenisstraf staat: mag de kwalificatie van het misdrijf worden gebaseerd op nieuwsberichten?

Kan de kwalificatie van het misdrijf worden afgeleid uit het geschrift of afbeelding die het misdrijf verheerlijkt? Dient de betrouwbaarheid van dergelijke (nieuws)berichten dan nog te worden gecontroleerd en, zo ja, hoe?

Voor wat betreft de terroristische aard van het misdrijf is discussie ook goed denkbaar. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de definitie van terroristisch misdrijf in artikel 83 Sr. In die bepaling staat dat voor de misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd – genoemd onder sub 1 - een terroristisch oogmerk is vereist. Het terroristisch oogmerk is gedefinieerd in artikel 83a Sr als een bij de pleger van het misdrijf aanwezige subjectieve gesteldheid, bijvoorbeeld het oogmerk om door het plegen van het misdrijf de bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen. De vraag is hoe moet worden vastgesteld dat de pleger een dergelijk terroristisch oogmerk heeft, bij in Nederland gepleegde misdrijven en bij in het buitenland gepleegde misdrijven. Op basis van de memorie van toelichting kan worden aangenomen dat dit oogmerk volgens de minister kan worden geobjectiveerd, en daarmee losstaat van de daadwerkelijke intentie van de pleger. Immers, bij de artikelsgewijze toelichting wordt overwogen dat ook als op een later moment blijkt dat de pleger 'niet voor een terroristisch misdrijf wordt veroordeeld' dat niet afdoet aan de strafbaarheid van de verheerlijkingsgedraging. Dit roept evenwel de vraag op welke objectieve maatstaf moet worden aangelegd om het terroristische karakter van een misdrijf vast te stellen. Kan worden aangenomen dat dit bij de 'zeer ernstige levens- en geweldsmisdrijven' waarover in de memorie van toelichting wordt gesproken een feit van algemene bekendheid is? Of dient de strafrechter het bewijs van het terroristische oogmerk af te leiden uit de aard van de verheerlijkte gedragingen en de omstandigheden waaronder die zijn gepleegd? In hoeverre is dat mogelijk als in de Nederlandse samenleving er verschillende maatschappelijke en politieke opvattingen bestaan over nastrevenswaardige doelen? Of als er internationaal afwijkende opvattingen bestaan over wat als terroristisch misdrijf moet worden aangemerkt? Het is voorzienbaar dat er bijvoorbeeld discussie gaat ontstaan over gebeurtenissen die door de ene persoon worden aangemerkt als gerechtvaardigde daad van verzet, en door de andere persoon als terroristisch misdrijf.

Ondanks de reeds aangehaalde overwegingen in de memorie van toelichting dat een veroordeling voor het verheerlijken van een terroristisch misdrijf mogelijk is, ook als de pleger later niet voor een terroristisch misdrijf wordt veroordeeld, blijft de vraag bestaan in hoeverre er sprake kan zijn van een gepleegd terroristisch misdrijf als de pleger – zeker bij een misdrijf gepleegd door één individu – wordt vrijgesproken van het terroristisch oogmerk. Moet dan niet met terugwerkende kracht worden vastgesteld dat er mogelijk weliswaar een zeer ernstig misdrijf is gepleegd, maar dat dit misdrijf niet kan worden gekwalificeerd als terroristisch? Is het een reden voor herziening wanneer een ander persoon in de tussentijd is

veroordeeld voor verheerlijking van dit gepleegde feit? Of is er dan sprake van twee rechtsgeldige, onherroepelijke rechterlijke uitspraken die tegenstrijdig zijn, zonder dat dit tot consequenties hoeft te leiden?

Dat de kwalificatie van een misdrijf als terroristisch niet vanzelfsprekend hoeft te zijn, kan verder worden geïllustreerd met het neerschieten van mensen in een school (een 'school shooting'). In de Verenigde Staten waar dit helaas al meerdere malen is voorgevallen, wordt dit in de regel niet als terroristisch misdrijf aangemerkt, maar soms ook wel. Naar Nederlandse maatstaven zou dit mogelijk ook onder bepaalde omstandigheden als terroristische activiteit kunnen worden geduid. Wie bepaalt of de verheerlijking van een school shooting de verheerlijking van een terroristisch misdrijf is? Zijn dat de buitenlandse strafvorderlijke autoriteiten? De Nederlandse autoriteiten? En zo ja, welke: de minister van Justitie en Veiligheid, de NCTV, de politie, het openbaar ministerie en/of de rechter? Is dat de (buitenlandse of Nederlandse) media? Gaat het daarbij (alsnog) om de kenbaar gemaakte subjectieve intentie van de schutter, bijvoorbeeld om slachtoffers te maken van een bepaalde etniciteit, geloofsovertuiging of gender? Is de interpretatie van de gebeurtenis door de verdachte van verheerlijking (of de verspreiding daarvan) van belang? Bestaat niet het risico van willekeur als de verheerlijking van een vergelijkbaar ernstig misdrijf (en het verspreiden van vergelijkbaar gruwelijke beelden) in het ene geval wel strafbaar is en in het andere geval niet, terwijl dit afhankelijk kan zijn van moeilijk voorzienbare omstandigheden als de beslissing van een buitenlandse aanklager. In het verlengde hiervan rijst de vraag wat eigenlijk het cruciale verschil is tussen de verheerlijking van terroristische misdrijven en van niet-terroristische misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf staat. Denk bijvoorbeeld aan de verheerlijking van de moord op een advocaat of een journalist zonder terroristisch oogmerk, waardoor de samenleving wordt geschokt. Waarom worden dergelijke gedragingen niet strafbaar geacht?

Er kan een parallel worden getrokken tussen de vragen die rijzen over het terroristische karakter van een misdrijf, en de vragen die zijn gerezen naar aanleiding van de vorig jaar in werking getreden uitbreiding van artikel 137c Sr.¹ In het tweede lid, onder a, van die bepaling wordt strafbaar gesteld het vergoelijken van internationale misdrijven. Het is daarbij geen voorwaarde dat deze internationale misdrijven door een rechter onherroepelijk zijn vastgesteld. Ook hierover is in de memorie van toelichting overwogen dat er geen discussie zal bestaan over het plaatsvinden van de misdrijven, die immers worden vergoelikt. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk discussie kan ontstaan – en ook

¹ Zie bijvoorbeeld S.J. de Ruiter, 'Zorgt de wet Holocaust-ontkenning voor onwenselijke discussies in de rechtszaal?', *NJB* 2024/2320, afl. 35, p. 2904-2910.

daadwerkelijk wordt gevoerd – over de vraag of de niet ter discussie staande gebeurtenis als internationaal misdrijf moet worden aangemerkt. De actuele discussie over hoe hetgeen plaatsvindt in Gaza moet worden gekwalificeerd, is daarvan een duidelijk voorbeeld.

Tot slot rijst nog de vraag waar de opzet van de verdachte van verheerlijking van terroristische misdrijven precies op gericht dient te zijn. In de memorie van toelichting staat hierover: "Voorwaardelijk opzet – in die zin dat de verdachte bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat hij, door zijn uitlating, een terroristisch misdrijf verheerlijkt – is voldoende voor strafbaarheid." Houdt dit ook in dat de verdachte zich bewust moet zijn geweest van de aanmerkelijke kans dat het misdrijf dat hij verheerlijkt een terroristisch misdrijf is? En dient dat bewustzijn ook te zijn gericht op de kwalificatie van dit misdrijf (naar Nederlands recht)? In aanvulling daarop is het de vraag of dezelfde eisen gelden voor de verspreiding van de verheerlijkende uitlating. Dient de verspreider bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat hij, door de verspreiding van de uitlatingen, een terroristisch misdrijf verheerlijkt? En is bij de verspreiding opzet op de terroristische aard van het misdrijf vereist?

Overige opmerkingen

Het College heeft over enkele onderdelen van het wetsvoorstel nog wat korte vragen, en verzoekt de minister daarop te reageren.

- In de memorie van toelichting wordt toegelicht dat is geprobeerd de afbakening met bestaande strafbaarstellingen zo scherp mogelijk te maken. Op zichzelf wordt deze afbakening positief gewaardeerd, zeker ook ten opzichte van eerdere wetsvoorstellen over ditzelfde onderwerp. Dat neemt niet weg dat het goed denkbaar is dat dezelfde uitlating onder meerdere strafbaarstellingen kan vallen. Het is mogelijk dat dezelfde uitlating kan worden gekwalificeerd als verheerlijkend en als opruiend, wanneer deze uitlating zowel een positieve waardering inhoudt van een terroristisch misdrijf als een oproep tot navolging bevat. Het is ook mogelijk dat dezelfde uitlating kan worden gekwalificeerd als verheerlijkend en beledigend, als de uitlating ziet op een misdrijf waarmee een specifieke groep wordt geraakt vanwege bijvoorbeeld hun godsdienst, zoals de verheerlijking van een aanslag op een synagoge of moskee. Het College veronderstelt dat in dat geval de gebruikelijke samenloopregeling geldt, en verzoekt de minister deze veronderstelling te bevestigen. In de memorie van toelichting wordt namelijk wel aandacht besteed aan de samenloop tussen de openbare steunbetuiging aan een terroristische organisatie en de voortzetting van een verboden organisatie, maar niet aan de samenloop tussen verheerlijking en de strafbaarstellingen van opruiing en de verspreiding daarvan (artikel 131 en 132 Sr), groepsbelediging (artikel 137c Sr) en het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld (artikel 137d Sr).

- In de memorie van toelichting wordt overwogen dat: "het verheerlijken van terrorisme, gelet op de destructieve effecten die terrorisme en het verheerlijken ervan kunnen hebben, als ernstiger [wordt] beschouwd dan groepsbelediging en haatzaaien". Deze zin lijkt het belang van de anti-discriminatiebepalingen te bagatelliseren. Dat geldt ook voor de motivering voor de plaatsing van de nieuwe strafbaarstellingen achter opruiing, omdat hiermee de samenleving als geheel wordt beschermd. De indruk wordt gewekt dat dit niet zou gelden voor de strafbaarstellingen voor groepsbelediging en haatzaaien. Het College acht de formulering van deze passages ongelukkig. Groepsbelediging en haatzaaien zijn wat betreft het College ook ernstige strafbare feiten. Weliswaar worden primair minderheidsgroepen beschermd met deze strafbaarstellingen, maar uiteindelijk is dit in het belang van de samenleving als geheel. De minister wordt verzocht de memorie van toelichting zo te formuleren dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het belang van de strafbaarstellingen voor groepsbelediging of haatzaaien, en de inspanningen die dienen te worden gedaan om deze maatschappelijke problemen aan te pakken.

- Voor wat betreft de verspreiding van de verheerlijking van terroristische misdrijven wordt in de memorie van toelichting nadrukkelijk gesteld dat het enkel 'liken' van een bericht niet onder een strafbaarstelling valt. Eenzelfde overweging is er niet inzake het openbaar steun betuigen aan een terroristische organisatie. Het is echter goed denkbaar dat gedragingen die als steunbetuiging kunnen worden aangemerkt, zoals het delen van een IS-vlag of het promoten van een terroristische organisatie op sociale media, ook kunnen worden 'geliket'. Het College verzoekt de minister om te verduidelijken of een dergelijke gedraging onder de nieuwe strafbaarstelling van artikel 132c valt.

- In de Memorie van Toelichting van de nieuwe strafbaarstelling staat vermeld dat de nieuwe strafbaarstellingen worden toegevoegd aan de opsomming van artikel 67, eerste lid Sv. Hierbij wordt als toelichting gegeven dat bij de opsporing van deze misdrijven bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, zoals een infiltratie. Het College merkt op dat er een tweede voorwaarde geldt voor de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals de infiltratie als bedoeld in artikel 126h Sv. Deze voorwaarde is dat de begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Het College verzoekt de minister om expliciet in de memorie van toelichting op te nemen of de nieuwe strafbaarstellingen worden aangemerkt als misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.

- In de nieuwe strafbaarstelling is gekozen voor het gebruik van het woord 'verheerlijken'. In de memorie van toelichting wordt het verschil tussen 'verheerlijken' en 'vergoelijken' (zoals te vinden in artikel 137c, tweede lid, onder

a Sr) toegelicht. De strekking is dat verheerlijken meer is dan vergoelijken. Verheerlijken is roemen, loven of het als positief voorstellen van een terroristisch misdrijf. De bewoordingen die worden gekozen om het begrip 'verheerlijken' toe te lichten, liggen heel dicht aan tegen (en zijn deels identiek aan) de toelichting op 'vergoelijken' in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin dat begrip is geïntroduceerd. "Naar algemeen spraakgebruik gaat het bij vergoelijken van een internationaal misdrijf om het goedpraten daarvan, waarin een positief waardeoordeel over het begane misdrijf besloten ligt. Te denken valt aan het goedkeuren of verheerlijken van zo'n misdrijf".² Daarmee is onduidelijk of het gemaakte onderscheid tussen verheerlijken en vergoelijken wel zo kan worden gemaakt, en – voor zover dit onderscheid wel te maken is – niet te subtiel is om praktisch toepasbaar te zijn. Het College verzoekt de minister het verschil tussen verheerlijken en vergoelijken nader toe te lichten, mede in het licht van de aangehaalde passage uit de toelichting op artikel 137c, tweede lid, Sr.

Uitvoeringsconsequenties

Het College stelt vast dat de voorgestelde nieuwe strafbaarstellingen meer mogelijkheden geven om maatschappelijk ongewenste gedragingen te vervolgen, en verwacht dat deze tot een toename van het aantal bij het openbaar ministerie binnenkomende strafzaken zal leiden, omdat onder de voorgestelde strafbaarstellingen een nieuwe gedragingen vallen die tot nu toe nog niet strafbaar zijn. De verwachting is dat er een toename zal zijn van zaken met betrekking tot individuen – kleine verspreiders – die verheerlijkende uitlatingen openbaar maken en/of doorsturen, en van zaken tegen platforms en propagandaorganisaties die de verspreiding mogelijk maken of zelfs aanjagen. Het is op dit moment niet mogelijk een kwantitatieve inschatting van de structurele gevolgen van het wetsvoorstel en de daarmee gepaard gaande kosten te maken. Het aantal zaken dat via opsporingsinstanties zal instromen na inwerkingtreding van wetswijzigingen is nog onbekend. Na drie tot vijf jaar zullen de uitvoeringsgevolgen van deze wetswijziging door het openbaar ministerie onderzocht worden om een beeld te krijgen van de daadwerkelijke aantallen en het meerwerk / meerkosten die dit wetsvoorstel meebrengt.

Naast de mogelijke structurele uitvoeringsgevolgen door een hogere instroom van zaken als gevolg van de wetswijziging, zijn er ook incidentele uitvoeringsgevolgen die het openbaar ministerie raken. De wetswijziging leidt tot beperkte wijzigingen in de bestaande IV-systemen.

² Kamerstukken II 2023-24, 36 491, nr. 3, p. 51.

20250911.097.0010

Datum 9 september 2025
Ons kenmerk [REDACTED]
Pagina 9/9

Daarnaast leidt de wetwijziging tot aanpassing van de reeds bestaande opleidingen en leidt met name artikel 132c Sr ertoe dat expertise van bepaalde symbolen en vlaggen door officieren van justitie en andere betrokkenen vanuit het OM steeds op peil gehouden moeten worden. De hieraan verbonden kosten worden binnen de bestaande budgettering opgevangen.

Hoogachtend,

[REDACTED]

