de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister van Justitie en Veiligheid
drs. D.M. van Weel
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 7 augustus 2025
doorkiesnummer [redacted]
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk [redacted]
onderwerp Advies wetsvoorstel verheerlijken terrorisme

Geachte heer Van Weel,

Bij brief van 20 juni 2025, kenmerk 6434781, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel 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 (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel wordt voorgesteld onder meer aan het Wetboek van Strafrecht drie nieuwe artikelen toe te voegen die het verheerlijken van terrorisme en het in het openbaar steun betuigen aan terroristische organisaties strafbaar stellen.

Ten eerste wordt in het voorgestelde artikel 132a Wetboek van Strafrecht ('Sr') strafbaar gesteld degene die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding een terroristisch misdrijf verheerlijkt waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld. Op dit misdrijf wordt een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de derde categorie gesteld. De strafbare handeling wordt in de kern omschreven met het bestanddeel "verheerlijken". Verheerlijken is volgens de MvT méér dan "vergoelijken", de term die in de context van het bestaande artikel 137c, tweede lid, Sr wordt gebruikt. Waar vergoelijken in Van Dale wordt gedefinieerd als het goedpraten of verontschuldigen van iets, gaat het bij het verheerlijken om het roemen of loven of het ten onrechte als iets positiefs voorstellen van – in dit geval – een terroristisch misdrijf.

Ten tweede wordt in het voorgestelde artikel 132b Sr een verspreidingsdelict strafbaar gesteld dat betrekking heeft op het verheerlijken van terroristische misdrijven. De inhoud is geënt op de bestaande verspreidingsvariant van opruiing (artikel 132 Sr). Niet het verheerlijken zelf wordt hier strafbaar gesteld, maar het verspreiden van een afbeelding of geschrift waarin een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt. Volgens de MvT kan daarbij worden gedacht 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 strafmaximum: twee jaar gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Ten slotte wordt in het voorgestelde artikel 132c Sr het in het openbaar betuigen van steun aan een terroristische organisatie strafbaar gesteld. Volgens de MvT wordt een openbare steunbetuiging aan een terroristische organisatie net zo ernstig bevonden als het verheerlijken van een terroristisch misdrijf, zodat daaraan hetzelfde strafmaximum wordt verbonden: een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de derde categorie. Het gaat 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. Deze nieuwe strafbaarstelling zal allereerst betrekking hebben op van rechtswege verboden organisaties. Het gaat om organisaties die op EU-terrorismelijsten zijn geplaatst. 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.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

ADVIES

Overlap met reeds bestaande strafbepalingen

In de MvT wordt erkend dat de voorgestelde strafbepalingen grotendeels overlappen met reeds bestaande strafbepalingen, zoals opruiing (artikel 131 Sr), groepsbelediging (artikel 137c Sr), haat zaaien (artikel 137d Sr) of het voortzetten van de werkzaamheid van verboden organisaties (artikel 140 lid 2 Sr). De voorgestelde bepalingen zijn alleen ruimer in bereik, waardoor er ook gedragingen onder vallen die nu nog niet strafbaar zijn. De MvT beschrijft wel waar overlap bestaat, maar gaat niet in op de vraag hoe dan met die overlap moet worden omgegaan en waarom er niet voor is gekozen om alleen dat gedrag strafbaar te stellen dat nog niet strafbaar is. Zijn deze bepalingen bedoeld als een soort restbepalingen, die tenlastegelegd kunnen worden als de andere bepalingen niet voldoen? Of zijn het juist meer toegesneden, specifieke bepalingen, wanneer het gaat om uitingsdelicten rondom *terroristische* misdrijven, en zou in dat bijzondere geval bij voorkeur voor tenlastelegging van de nieuwe strafbare feiten moeten worden gekozen? Of laat de minister het OM vrij om een beleid te ontwikkelen? Zonder beleid zou immers rechtsongelijkheid kunnen ontstaan. Zo zou bijvoorbeeld de zelfde gedraging in Groningen kunnen worden vervolgd als opruiing en in Rotterdam als verheerlijking van een terroristisch misdrijf, met een behoorlijk verschil in strafmaat als gevolg.

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

Op p. 21 (onderaan) en 22 (bovenaan) van de MvT wordt de mogelijkheid benoemd om de verschillende toepasselijke bepalingen cumulatief ten laste te leggen en vervolgens de samenloopregeling toe te passen. Dat is natuurlijk mogelijk, maar de Raad adviseert toch om de nieuwe strafbepalingen scherper af te bakenen van de reeds bestaande strafbepalingen en voor zover overlap onvermijdelijk is, daar aandacht aan te besteden in de MvT.

<u>Verlaging van de lat voor strafbaar gedrag & de vrijheid van meningsuiting</u>
In het bovenstaande werd al genoemd dat er ook uitingen strafbaar worden, die nu nog zijn toegestaan. Dat levert een beperking op van de vrijheid van meningsuiting.
In de MvT wordt terecht aandacht gevestigd op in dit verband relevante jurisprudentie van het EHRM.

In dit verband wijst de Raad ook op het feit dat de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie in 2014 geen voorstander was van strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme: [2]

"Strafbaarstelling van verheerlijking raakt de vrijheid van meningsuiting en in mijn ogen is dat een groot goed in onze samenleving. Onder strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme zouden immers al snel allerlei uitingen vallen, waarvan het zeer onaannemelijk is dat zij enig verband houden met terrorisme. Ik denk aan smakeloos puberaal gedrag op het internet, want daar heb je het dan ook over. Het zal zelfs de overgrote meerderheid van uitingen betreffen die onder een dergelijke strafbaarstelling zouden vallen. Dat wijst erop dat anders dan bij de strafbaarstellingen inzake haatzaaiing, opruiing of poging tot rekrutering en voorbereidingshandeling van terrorisme bij een strafbaarstelling van verheerlijking door het OM of de rechter onvoldoende één lijn kan worden getrokken tussen uitingen die wel en die niet zo gevaarlijk zijn dat zij een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting zouden kunnen rechtvaardigen."

De Raad voorziet tegen de achtergrond van het voorgaande uitgebreide juridische discussies in strafzaken waarin wordt vervolgd ter zake van de nieuw voorgestelde strafbaarstellingen. In §5.2 van de MvT, waarin de nieuwe strafbepalingen worden getoetst aan artikel 10 EVRM, wordt geconcludeerd dat het moeilijk is om algemene conclusies te trekken uit de jurisprudentie van het EHRM op dit punt, maar dat toch '*dat vervolging en bestraffing van een uitlating waarmee terroristische misdrijven worden verheerlijkt, onder omstandigheden een gerechtvaardigde beperking kan vormen van het recht op vrijheid van meningsuiting.*' De vraag is natuurlijk juist onder welke omstandigheden en die vraag speelt des te prangender als de uiting wordt gedaan in de context van een politiek of maatschappelijk debat, een journalistieke uiting, een kunstwerk of een religieuze verhandeling. Op die bijzonderheden wordt in de MvT nog weinig in gegaan. Wel wordt gesteld dat in dit Wetsvoorstel alleen uitlatingen strafbaar zijn gesteld die niet beogen bij te dragen aan het politieke maatschappelijke debat. Dat staat echter niet letterlijk zo in de strafbaarstellingen, maar is een beperking die uit de EHRM-jurisprudentie volgt. De Raad adviseert in de mensenrechten-analyse meer aandacht te besteden aan de hierboven genoemde contexten en concrete handvatten te bieden voor OM en Rechtspraak. Daarbij adviseert de Raad niet alleen in te gaan op 'verheerlijking van terroristische misdrijven', maar ook (uitgebreider) op de 'openbare steunbetuiging'.

[2] *Handelingen II* 2013-2014, nr. 105, item 6, p. 5.

Immers, blijkens de MvT (p.5) kan het tonen van een vlag, bericht of beeld, ook als dat niet opruit, beledigt of aanzet tot haat, al als een steunbetuiging worden geduid. Dat is potentieel een behoorlijke uitbreiding van strafbare gedragingen. Nadere toelichting over de reikwijdte van de voorgestelde bepalingen en de verhouding tot grondrechten draagt ook bij aan de rechtszekerheid en voorkomt mogelijk uitspraken die de politiek of het publiek verrassen, waarna de rechter mogelijk het verwijt krijgt een politiek oordeel te vellen bij een onverwachte veroordeling of vrijspraak.

Terroristisch misdrijf

Ten slotte wil de Raad aandacht vragen voor het bestanddeel 'terroristisch misdrijf' (waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld). Dat bestanddeel moet bewezen worden, maar dan moet het dossier daar wel voldoende bewijsmiddelen voor bevatten. De MvT (p. 20) vermeldt hierover: *'In de uitlating moet een koppeling worden gemaakt met een reeds gepleegd terroristisch misdrijf. Dat betekent niet dat het misdrijf met concrete pleegdatum en -plaats moet worden genoemd, maar het moet wel duidelijk zijn over welk misdrijf of welke misdrijven de uitlating gaat.'* Hoe moet dat dan worden geconcretiseerd, als een datum en plaats weg kan blijven? En is er geen risico dat de Nederlandse rechter moet oordelen over de aard van een misdrijf dat op ander grondgebied is gepleegd (en waar lokaal of internationaal mogelijk nog een zaak over loopt) en er in de rechtszaal politiek beladen discussies ontstaan, bijvoorbeeld over de vraag of het een *terroristisch* misdrijf betreft of een oorlogsmisdrijf? De Raad adviseert aan de bewijseisen voor dit bestanddeel nadere aandacht te besteden in de MvT.

IT-GEVOLGEN

Dit Wetsvoorstel heeft geen significante IT-consequenties.

WERKLAST

De Raad verwacht, op basis van de huidige informatie, geen substantiële werklastgevolgen als gevolg van dit Wetsvoorstel. De Raad is daarbij uitgegaan van een beperkte extra instroom van strafzaken als gevolg van de door de wetgever voorgestelde nieuwe strafbaarstellingen. De Raad voorziet, zeker in de eerste jaren na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel, dat genoemde strafzaken meer dan gemiddeld complex zijn en daarmee ook een meer dan gemiddelde behandeltijd vragen. De Raad verwacht uitgebreide juridische discussies over de toepassing van de door de wetgever voorgestelde nieuwe strafbaarstellingen, bijvoorbeeld in relatie tot het recht op vrijheid van meningsuiting. Bij beperkte (extra) zaaksaantallen is het financiële effect hiervan beperkt. De Raad behoudt zich nadrukkelijk het recht voor om op een later moment, op basis van actuele inzichten, op deze werklastinschatting terug te komen.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

CONCLUSIE

De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en/of aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

[redacted]

Lid Raad voor de rechtspraak

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- MvT, p. 5, derde alinea, eerste zin bevat twee keer ‘is’.
- MvtT, p. 7: *‘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.’*
Paragraaf 5 gaat echter over de verhouding tot hoger recht, niet over de afbakening tussen strafbaarstellingen.