

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)

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)dadens 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. 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 is in het Regeerprogramma 2024 het voornemen opgenomen om het openlijk betuigen van steun aan terroristische organisaties en het verheerlijken van terrorisme strafbaar te stellen met een hoog strafmaximum. Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan dat voornemen. In het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafrecht BES (Sr BES) zullen daartoe 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, acht het kabinet 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 besproken (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 besproken (paragraaf 6). Na de paragraaf over de uitvoerings- en financiële consequenties (paragraaf 7) 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, 34466, 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, 29754, 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 meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) uit december 2024 laat 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 onverminderd 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 identiteitsontwikkeling en psychosociale problematiek. De brede online beschikbaarheid 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 gepropageerd, 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. Zwermodynamiek 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 meest recente jaarverslag 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 het al genoemde Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland uit 2024 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 2023 sterk is gegroeid. Er is mogelijk sprake van een nieuwe golf van jihadistische aanslagen, zoals na die van 2014 en de daarop volgende jaren. 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.

Ook het rechtsextremistische gedachtengoed heeft in de afgelopen jaren steeds meer voet aan de grond gekregen, met name onder jongeren. De AIVD meldt in zijn jaarverslag uit 2019 dat andere vormen van rechtsextremisme 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 rechtsextremistische websites en dat extreme content mensen kan aanzetten tot radicalisering en zelfs tot (terroristisch) geweld. In 2021 zag de AIVD het aantal rechtsextremistische groepen groeien, zowel online als in de echte wereld. Met name het zogenoemd accelerationisme - een gewelddadige stroming binnen het rechtsextremisme waarin het zo snel mogelijk door geweld laten ineensinken van de maatschappij en het creëren van een witte etnostaat centraal staat - werd in 2021 een groeiend probleem (jaarverslag AIVD 2021). Uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland blijkt 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 rechtsextremistisch 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 boodschappen, die maakt dat terroristische boodschappen steeds vaker en op steeds grotere schaal worden uitgedragen en verspreid. 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. Jongeren kunnen hierdoor in de directe invloedssfeer van terroristische organisaties terechtkomen en verstrikt raken in terroristische netwerken.

De veranderde maatschappelijke context maakt een afzonderlijke strafbaarstelling van zowel het verheerlijken van terrorisme als het in het openbaar betuigen van steun aan een terroristische organisatie noodzakelijk. Het verheerlijken van terrorisme 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 het Dreigingsbeeld Terrorismen 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 bijvoorbeeld is gebeurd in Syrië, waar Nederlanders naartoe zijn gereisd voor de jihad. De voorgestelde nieuwe wetsartikelen onderstrepen het gevaar dat (denkbeelden van) terroristische organisaties veroorzaken in onze maatschappij en het belang dat dit kabinet hecht 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 is niet relevant is voor de strafbaarheid; waar het om gaat is dat terrorisme in het openbaar wordt verheerlijkt of dat er in het openbaar steun wordt betuigd aan een terroristische organisatie. Op dit moment gaat de grootste dreiging uit van het hiervoor in paragraaf 2 besproken jihadistisch en rechtsextremistisch 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 terrorisme 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 terrorisme of het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties strafbaar stellen. Dat betekent dat niet alle aan terrorisme gerelateerde, verheerlijkende of steun betuigende uitlatingen strafbaar zijn. 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). Naar het oordeel van het kabinet moet het in het openbaar tonen van een vlag of symbool van een terroristische organisatie worden aangemerkt als een steunbetuiging aan die terroristische organisatie, hetgeen onafhankelijk van eventuele bijkomende omstandigheden strafwaardig is. 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 (directe of indirecte) 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). Zonder bijkomende omstandigheden zijn dat soort uitlatingen op dit moment echter niet strafbaar. Dat is zeer onwenselijk. Daarom wordt door middel van de voorgestelde afzonderlijke strafbaarstellingen een nieuwe strafrechtelijke grens getrokken.

De nieuwe delicten kunnen een beperking vormen van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en betoging en onder omstandigheden de vrijheid van godsdienst. Een dergelijke beperking is toegestaan als deze bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Zoals hierna zal worden uiteengezet, voldoen beide 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 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. Ook is rekening gehouden met de reacties op eerder gedane voorstellen tot strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme. Dat is met name gebeurd door de strafbaarstelling te beperken tot de verheerlijking van de meest ernstige, reeds gepleegde terroristische misdrijven. Daarbij komt 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 en zo personen en de samenleving als geheel te beschermen. 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).

De voorgenomen strafbaarstellingen dienen niet alleen op zichzelf te worden gezien, 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 invloedssfeer van terroristische netwerken begeven. Daarnaast is ook het preventief verstoren van propaganda van belang, onder meer door de verspreiders van die propaganda strafrechtelijk aan te pakken, hetgeen mede in samenhang met de onderhavige strafbaarstellingen moet worden gezien. 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. Ook maakt het wetsvoorstel het mogelijk een strafrechtelijke vervolging in te stellen tegen personen die dergelijke handelingen verrichten.

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 gelijklopende strafbaarstellingen, eveneens opgenomen in de Titel V (misdrijven tegen de openbare orde). Zie daarvoor de artikelen 137 en 138 Sr BES (opruiming en het verspreiden van opruiende geschriften) en de artikelen 143a, 143b en 143c Sr BES (groepsbelediging en aanzetten tot haat, discriminatie of geweld).

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

Artikel 131 Sr bevat de strafbaarstelling van opruiming: het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opruimen tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. Op opruiming 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 opruiming voorkomt (artikel 132 Sr). Hierop is gevangenisstraf van drie jaar of geldboete van de vierde categorie gesteld. En ook hier geldt dat als het strafbare feit waartoe wordt opgeruid een terroristisch misdrijf is, de gevangenisstraf met een derde wordt verhoogd.

Van opruiming 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 terroristische misdrijven op internetfora of sociale media zonder dat de boodschap wordt uitgedragen dat dit handelen navolging verdient, of het in het openbaar tonen van een vlag of ander symbool van een terroristische organisatie zonder bijkomende omstandigheden. Zie hierover ook de bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 34324, 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 bedoeld 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, 28764, 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, 35366, 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 van deze memorie 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 voortzettingshandeling worden aangemerkt. 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. 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 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?', *DD* 2014, par. 2. 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 niet-ontvankelijk 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. 24683/15 (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, 31422 (R1853), nr. 3). In zoverre gaan de hier voorgestelde bepalingen verder dan wat voornoemde instrumenten voorschrijven. Hoewel deze instrumenten – die een minimumniveau van 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.

5.2 Toepasselijke grond- en mensenrechten

Met de voorgestelde strafbaarstellingen kunnen verschillende grond- en mensenrechten worden beperkt, in het bijzonder het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging, en in sommige gevallen ook het recht op vrijheid van godsdienst. Deze rechten worden onder andere beschermd door de artikelen 6, 7, 8 en 9 van de Grondwet, de artikelen 9, 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de artikelen 10, 11 en 12 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Het EHRM heeft toetsingscriteria ontwikkeld die relevant zijn bij de beantwoording van de vraag onder welke omstandigheden een beperking van grondrechten gerechtvaardigd is. De blik zal daarom hierna worden gericht op het EVRM en de rechtspraak van het EHRM.

Een beperking van de in de artikelen 9, 10 en 11 EVRM neergelegde rechten is toelaatbaar, indien zij bij wet is voorzien, in het belang is van één van de in de desbetreffende bepalingen genoemde legitieme doelen en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het EHRM heeft zich verschillende keren uitgesproken over de noodzaak van de beperking van 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. Uit die jurisprudentie kunnen geen algemene conclusies worden getrokken over de verenigbaarheid van een dergelijke strafbaarstelling met hoger recht. Bedacht moet worden dat de rechtspraak van het EHRM zeer casuïstisch is. 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 de aan het EVRM ten grondslag liggende waarden 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 vrijheden komen niet toe aan degene wiens handelen erop is gericht die 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 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, vrijheid van vergadering en vrijheid van godsdienst 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 9, 10 en 11 EVRM somt steeds verschillende legitieme doelen op. 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 9, 10 en 11 EVRM moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Er moet een dringende maatschappelijke noodzaak ("pressing social need") bestaan voor de beperking. Het is primair de verantwoordelijkheid van de verdragsstaten 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 lidstaten een grotere "margin of appreciation" (EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 (Perincek tegen Zwitserland), overweging 197 en EHRM 9 mei 2018, nr. 52273/07 (Stomakhin tegen Rusland), overweging 121). Bij de beoordeling van de proportionaliteit van de beperking speelt ook de opgelegde straf een belangrijke rol (EHRM 19 december 2006, nr. 57258/00 (Yarar tegen Turkije), overweging 41).

Met betrekking tot (de beperking van) het recht op vrijheid van meningsuiting is vaste rechtspraak van het EHRM dat dit recht 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 Perincek tegen Zwitserland, overweging 196 en

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 "duties en responsibilities", waarvan de omvang zal afhangen van de specifieke situatie en gebruikte middelen (EHRM 25 januari 2007, nr. 68354/01 (Vereinigung Bildender Künstler tegen Oostenrijk), overweging 26).

Bij de beoordeling of een beperking van de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk is in een democratische samenleving, betreft het Hof verschillende factoren, waaronder de vraag of de uitslatingen, gezien 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). De omstandigheid dat de uitslating een "justification of violence" vormt, kan dus redenen vormen voor een beperking van de vrije meningsuiting, los van de omstandigheid dat de uitslating een "direct or indirect call for violence" inhoudt. Hoewel uitslatingen die (indirect) aanzetten tot geweld eerder mogen worden beperkt dan uitslatingen waarin geweld alleen wordt verheerlijkt of gerechtvaardigd (zie bijvoorbeeld EHRM 8 juni 2010, nr. 4870/02 (Gül e.a. tegen Turkije), overweging 41-45), blijkt uit de rechtspraak van het EHRM dat ook in die laatste categorie gevallen vervolging en bestraffing onder omstandigheden kan worden beschouwd als noodzakelijk in een democratische samenleving.

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 betreft, 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 betreft 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.

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 uitslating niet beoogt bij te dragen aan een politiek of maatschappelijk debat (overweging 58). Daarnaast betreft het EHRM bij zijn oordeel 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 ten slotte op de zaak Roullan 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 extreem-linkse terroristische organisatie – tijdens een radio-uitzending in februari 2016 over de plegers van de aanslagen in Parijs van november 2015 gezegd dat zij dapper waren en dapper hadden gevochten. Ook hier levert de veroordeling wegens “apologie du terrorisme” geen schending op van het recht op vrijheid van meningsuiting. 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 nadrukt de ruime “margin of appreciation” van de lidstaat bij de beoordeling van de noodzaak van de beperking (overweging 71) en acht de gemaakte inbreuk mede proportioneel omdat geen vrijheidsstraf is opgelegd.

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 heeft 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 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, onder omstandigheden een gerechtvaardigde beperking kan vormen van het recht op vrijheid van meningsuiting. Er is geen rechtspraak van het EHRM bekend waarin een strafbaarstelling van het openlijk betuigen van steun aan terroristische organisaties centraal stond. Het is evenwel niet waarschijnlijk dat het EHRM daar op een wezenlijk andere wijze mee om zal gaan, aangezien de twee voorgenomen strafbaarstellingen dezelfde rechtsgoederen beschermen, sterk met elkaar samenhangen en kunnen overlappen. Uit de besproken uitspraken blijkt 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. 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 worden strafbaar gesteld. 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 op grond van artikel 10 EVRM moeten worden betrokken.

6. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

6.1 Inleiding

In dit wetsvoorstel worden het verheerlijken van 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 terrorisme geïntroduceerd. Strafbaar is degene die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding een terroristisch misdrijf verheerlijkt waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld. Hierop wordt een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de derde categorie gesteld. De maximum gevangenisstraf ligt tussen die voor opruiing (waarop gevangenisstraf van vijf jaar is gesteld) en groepsbelediging en haatzaaien (waarop respectievelijk één en twee jaar gevangenisstraf is gesteld) in. Voor strafbaarheid hoeft immers – anders dan bij opruiing – niet te zijn aangespoord tot een strafbaar feit. Tegelijkertijd wordt het verheerlijken van terrorisme, gelet op de destructieve effecten die terrorisme en het verheerlijken ervan kunnen hebben, als ernstiger beschouwd dan groepsbelediging en haatzaaien. Daarbij moet worden bedacht dat alleen het verheerlijken van de meest ernstige, reeds gepleegde terroristische misdrijven onder de strafbepaling wordt gebracht, zoals hieronder verder wordt toegelicht.

De strafbare handeling wordt in de kern omschreven met het bestanddeel “verheerlijken”. Verheerlijken is méér dan “vergoelijken”, de term die in de context van 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. Dat onderscheid is van belang, omdat de reikwijdte van de strafbaarstelling in belangrijke mate door het bestanddeel “verheerlijken” wordt bepaald en omdat ten aanzien van verheerlijkende 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 verheerlijken eerder als dringend noodzakelijk kunnen worden beschouwd. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de betekenis van het bestanddeel “verheerlijken”.

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, 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 wordt 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.

Strafbaar is alleen het verheerlijken van een 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, 36491, 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 “verheerlijken” 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 vastgesteld 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 doortrekken, 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, waardoor niet op die strafbaarstelling kan worden teruggevallen. 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 het strafmaximum. 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 het in het openbaar betuigen van steun aan een terroristische organisatie strafbaar gesteld. 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 drie 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 wetsgeschiedenis 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, 35366, 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.

Het is niettemin wenselijk om een breed scala aan steunbetuigingen aan terroristische organisaties onder de strafbepaling te laten vallen. Denk aan het, in het kader van een demonstratie, zwaaien met Al Qa'ida- of IS-vlaggen of het uiten van waarderingen over bepaalde terroristische organisaties in het openbaar of op sociale media. Daarom wordt ervoor gekozen om het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties, waarmee in feite propaganda wordt gemaakt voor dergelijke organisaties, 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. De ratio van deze strafbaarstelling is immers primair bescherming te bieden tegen uitlatingen waarmee terroristische organisaties worden gesteund, 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. Het gaat 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, 28764, nr. 6, p. 8). Dergelijke handelingen kunnen niet als een openlijke steunbetuiging worden aangemerkt.

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.

7. Adviezen

Deze paragraaf is gereserveerd voor de bespreking van de adviezen die gedurende de consultatie worden ontvangen.

8. Uitvoerings- en financiële consequenties

De financiële consequenties worden gedurende de fase van consultatie in kaart gebracht. De benodigde financiële middelen zullen worden gedekt binnen de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (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 terroristische misdrijven. In het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn de belangrijkste afbakeningskeuzes al toegelicht, zoals 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 gelijkkluidend aan die uit artikel 131 Sr (opruiming) 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 verheerlijken in het dagelijks spraakgebruik wordt gedefinieerd als het roemen of loven of ten onrechte als iets positiefs voorstellen van – in dit geval – een terroristisch misdrijf. Voor het bewijs van verheerlijken is meer vereist dan voor het bewijs van vergoelijken, de term die wordt gebruikt in de context van artikel 137c, tweede lid, Sr. Bij verheerlijking gaat het niet alleen om het goedpraten of goedkeuren van een misdrijf, maar om het prijzen daarvan, op een zodanige wijze dat mensen daardoor kunnen worden beïnvloed, geïnspireerd of ideologisch rijp gemaakt voor het ondersteunen of – uiteindelijk – deelnemen aan dergelijke misdrijven. Zo zal het enkel plaatsen van bepaalde daden in een context van een lopend conflict of het tonen van begrip voor bepaalde feiten geen verheerlijking opleveren. Zulke uitspraken moeten kunnen worden gedaan in het publieke debat dat onderdeel uitmaakt van de democratische rechtsstaat. Dat is anders bij uitspraken die de meest vreesaanjagende, ontwrichtende terroristische misdrijven. Dan is geen sprake meer van een bijdrage aan dat publieke debat en wordt het strafrecht ingezet.

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. 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 “verheerlijkt” 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 “verheerlijkt”. 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 verheerlijkt – is voldoende voor strafbaarheid.

Terroristisch misdrijf waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld

Dit bestanddeel is in het algemeen deel van de memorie van toelichting toegelicht. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat als geen veroordeling volgt voor de pleger van het verheerlijkte misdrijf, of diegene niet voor een *terroristisch* misdrijf wordt veroordeeld, dat niet afdoet aan de strafbaarheid van de verheerlijkingsgedraging. Iets soortgelijks geldt bijvoorbeeld in het kader van medeplichtigheid. De medeplichtige kan ook worden vervolgd voor medeplichtigheid aan een strafbaar feit waarvan de dader is vrijgesproken (HR 21 januari 1986, NJ 1987, 663; ECLI:NL:HR:2010:BM6918).

Artikel 132b Sr

Dit artikel is grotendeels gebaseerd op de verspreidingsvariant van opruiing (artikel 132 Sr). Voor een uitleg van de afzonderlijke bestanddelen wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis en rechtspraak over die strafbaarstelling. Het bestanddeel "verheerlijken" is hiervoor al toegelicht. 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 terroristische misdrijven. 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. Binnen de bredere context van deze uiting kan dit evenwel anders zijn.

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. Eerder kwam al aan de orde dat het bestanddeel "in het openbaar betuigen van steun" overlap kan vertonen met het bestanddeel "voortzetten van de werkzaamheid", dat is opgenomen in artikel 140, tweede lid, Sr. De plaatsing van de strafbaarstelling tussen de uitingsdelicten ook bij de ratio ervan: het bieden van bescherming 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 ieder geval kunnen worden aangemerkt als een openbare steunbetuiging en – onder omstandigheden – ook als voortzettingshandeling. Voor zover daarvan sprake is, kan de regeling inzake samenloop van strafbare feiten (artikel 55 tot en met 63 Sr) worden toegepast. Dat geldt ook als het openlijk betuigen van steun cumulatief ten laste wordt gelegd met het verheerlijken van een terroristisch misdrijf of met andere, bestaande misdrijven.

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.

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 bevroezingslijst, 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, 28764, 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 omlind 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, onderdeel A (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, 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 om het verheerlijken van terrorisme, zijn opgenomen in de opsomming van artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel III, onderdeel A

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 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 (welke wet op grond van artikel 14 van de Sanctiewet ook van toepassing is in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) 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, 31959, 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).

Artikel IV

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

De datum van inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit worden bepaald.

De Minister van Justitie en Veiligheid,