

Bescherm grondrechten: verwerp criminalisering van tegenspraak

Reactie van het Breed Mensenrechten Overleg op het Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties, 14 augustus 2025.

Introductie

1. Het *Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties* introduceert drie strafbaarstellingen: het verheerlijken van terrorisme, het verspreiden van verheerlijkende geschriften en openlijke steunbetuiging aan terroristische organisaties.
2. Dit wetsvoorstel dreigt fundamentele vrijheden te schenden in plaats van te beschermen. Het opent de deur naar willekeurige toepassing, politieke vervolging en repressie van kritische stemmen. Hiermee creëert het voorstel een *afschrikwekkend effect* (*chilling effect*) op de uitsingsvrijheid van met name journalisten, academici, activisten en gemarginaliseerde groepen. Terwijl ruimte voor verschillende meningen essentieel is in een gezonde democratische samenleving. Juist in tijden van maatschappelijke onrust moeten mensen zich vrij en veilig voelen om hun mening te uiten.
3. Mensenrechtenorganisaties waarschuwen al langer voor het risico dat maatregelen tegen verheerlijking van terrorisme misbruikt worden om maatschappelijke tegenspraak te onderdrukken.¹ Dit risico is reëel: gemarginaliseerde groepen en mensen die kritiek uiten op de overheid krijgen nu al te maken met vergaande surveillance.² De voorgestelde wetgeving zet deze trend door.
4. Wij roepen de wetgever op om de vrijheid van meningsuiting te beschermen en dit voorstel te verwerpen.

Vrijheid van meningsuiting is essentieel in een vrije democratische samenleving

5. De overheid heeft in de eerste plaats de plicht om de vrijheid van meningsuiting te beschermen.³ De vrijheid van meningsuiting vormt een van de essentiële fundamentele van een democratische samenleving; het is een van de basisvoorwaarden voor vooruitgang en voor de ontwikkeling van ieder mens.⁴
6. De vrijheid van meningsuiting beschermt allerlei informatie, ideeën en uitingen. Het recht kent een brede reikwijdte, zowel wat betreft de inhoud als de vorm waarin ideeën en informatie worden overgebracht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukt dat ook uitingen die aanstootgevend, schokkend of verontrustend zijn worden beschermd. Zonder pluralisme, tolerantie en ruimenkendheid bestaat er geen democratische samenleving.⁵
7. De vrijheid van meningsuiting brengt positieve verplichtingen mee voor de overheid. Zij moet bijvoorbeeld journalisten beschermen en zorg dragen voor een omgeving waarin iedereen kan deelnemen aan het publieke debat. Mensen moeten zich vrij en veilig voelen om meningen en ideeën te delen, ook als deze strijdig zijn met standpunten van autoriteiten of de publieke opinie, en zelfs als ze irritant of schokkend zijn.⁶
8. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft meermaals benadrukt dat het zoeken naar historische waarheid een integraal onderdeel is van de vrijheid van meningsuiting. Dit houdt onder meer in dat debat over de oorzaken van handelingen die mogelijk oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid vormen, vrijelijk moet kunnen plaatsvinden.⁷
9. Elke inperking van de vrijheid van meningsuiting dient te zijn voorzien bij wet, en noodzakelijk en proportioneel in een democratische samenleving.⁸ Vrijheid is de regel, inmenging door de overheid de uitzondering. De mensenrechtentoets moet strikt worden geïnterpreteerd en de noodzaak van enige beperking moet overtuigend worden aangetoond.⁹ Met name in de context van politiek en maatschappelijk debat is weinig ruimte voor ingrijpen door de overheid.¹⁰ De volgende paragrafen zetten uiteen dat het wetsvoorstel niet voldoet aan deze eisen.

Wetsvoorstel creëert rechtsonzekerheid en risico op willekeur

10. Een beperking van de vrijheid van meningsuiting dient duidelijk en voorzienbaar geformuleerd zijn. Het onderhavige wetsvoorstel doet dat niet. Duidelijke afbakening van de voorgestelde strafrechtelijke bepalingen ontbreekt, waarmee ruimte ontstaat voor interpretatie. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en risico op willekeurige of selectieve toepassing. Onderzoek wijst uit dat in de huidige Nederlandse wetgeving al veel overlap en onduidelijkheid heerst over de afbakening van aan terrorisme-gerelateerde strafbepalingen.¹¹
11. Het wetsvoorstel introduceert strafbaarstelling van het “verheerlijken van terrorisme” en het verspreiden van “verheerlijkende geschriften”. Het VN-Mensenrechtencomité waarschuwt dat vage termen als “verheerlijking” strikt gedefinieerd moeten worden. Afbakening is van belang zodat media, kunstenaars en academici hun recht om informatie te delen over gevoelige onderwerpen als terrorisme kunnen blijven uitoefenen.¹² Dergelijke afbakening ontbreekt in het wetsvoorstel.
12. Het wetsvoorstel verbreedt strafbaarstelling niet alleen tot “verheerlijking”, maar laat daarbij ook de vereiste link met geweld los. 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, onafhankelijk van bijkomende omstandigheden. Ook een leus, uitspraak of symbool waarmee niet wordt opgeruid, beledigd of aangezet tot haat of geweld kan onder de voorgestelde strafbaarstellingen vallen.

13. Internationale mensenrechtennormen benadrukken juist het aspect van (indirect) aanzetten tot geweld. Antiterrorismewetgeving kan uitsluitend van toepassing zijn op uitingen of activiteiten die noodzakelijkerwijs en rechtstreeks het gebruik van of dreiging met geweld inhouden, met de intentie angst te zaaien en terreur te veroorzaken.¹³ Huidige Nederlandse jurisprudentie sluit hierop aan door het criterium van “bijkomende omstandigheden,” uiteengezet in de Context-zaak.¹⁴
14. De gevolgen van te breed geformuleerde wetgeving zijn al zichtbaar. Wereldwijd hebben maatschappelijke organisaties talrijke gevallen gerapporteerd van staten die anti-terrorismebevoegdheden misbruikten om de communicatie van maatschappelijke actoren te blokkeren. Zulke maatregelen treffen in het bijzonder gemarginaliseerde groepen of mensen die informatie verspreiden die als overheid kritisch wordt beschouwd.¹⁵ In Frankrijk zien we dat brede antiterrorisme wetgeving wordt ingezet tegen provocerende of impulsieve uitspraken op sociale media of in de publieke ruimte – waarbij het zelden gaat om aanzetten tot geweld.¹⁶
15. Met name recente toepassing van antiterrorismewetgeving tegen pro-Palestijns activisme baart mensenrechtenorganisaties grote zorgen. Zo worden in het Verenigd Koninkrijk legitieme uitingen onterecht in verband gebracht met terrorisme, wat een groot risico is voor de rechtmatige uitoefening van mensenrechten. Het verwarren van beschermde meningsuitingen met terrorisme heeft een afschrikwekkend effect (*chilling effect*) op de rechtmatige uitoefening van grondrechten.¹⁷

Repressie is niet het antwoord op maatschappelijke onrust

16. Eerdere pogingen om verheerlijking strafbaar te stellen werden afgewezen vanwege een gebrek aan noodzaak. Zo stelde Minister Opstelten: “Onder strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme zouden immers al snel allerlei uitingen vallen, waarvan het zeer onaannemelijk is dat zij enig verband houden met terrorisme. Ik denk aan smakeloos puberaal gedrag op het internet, want daar heb je het dan ook over.”¹⁸
17. In de praktijk overheerst de ervaring dat er voldoende wetgeving is om schadelijke uitingen aan te pakken. Bestaande strafbepalingen – zoals opruiing, haatzaaien, en groepsbelediging – bieden handvatten om in een vroeg stadium op te treden.¹⁹ De Raad van State benadrukte dit al in 2016.²⁰ Recenter concludeerde de *Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde* dat in Nederland grote en voldoende weerbaarheid tegen terroristische dreigingen bestaat vanwege de “ruim gevoelde contraterrorisme gereedschapskist”.²¹
18. De vraag rijst welk probleem het wetsvoorstel probeert op te lossen, en of strafbaarstelling de oplossing is. In de toelichting ontbreekt een onderbouwing van de dringende noodzaak en overweging van andere, minder ingrijpende maatregelen. Het verruimen van repressieve bevoegdheden is geen duurzame oplossing voor maatschappelijke onrust. Onderzoek toont aan dat het onderdrukken van maatschappelijk protest juist radicalisering in de hand kan werken.²² In plaats van controle en repressie, dienen maatregelen als investeren in bewustwording, dialoog en effectieve methodes voor de-radicalisering te worden overwogen.

Discriminatie en disproportionele impact op jongeren

19. De mensenrechtenrisico's van het wetsvoorstel gaan verder dan de vrijheid van meningsuiting. De voorgestelde strafbaarstellingen gaan gepaard met het preventief monitoren van uitingen en bredere bevoegdheden voor (bijzondere) opsporing,²³ onder andere online en tijdens demonstraties. Dit raakt aan het recht op privacy, het recht op gegevensbescherming, de rechten van het kind, het recht op vereniging en vergadering en het recht op een eerlijk proces.²⁴ In het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting ontbreken waarborgen voor effectieve bescherming van deze grondrechten.
20. Hoewel het wetsvoorstel als ideologisch neutraal wordt gepresenteerd, kan de uitvoering in de praktijk discriminerend uitpakken. Onderzoek laat zien dat specifieke etnische en religieuze groepen onevenredig worden geraakt in de handhaving van antiterrorismewetgeving.²⁵ Het wetsvoorstel bevat geen waarborgen om dit te voorkomen en het recht om niet gediscrimineerd te worden te beschermen. In tegendeel: de minister verwees eerder naar een beperkt aantal moties die enkel gericht zijn op protesten tegen Israëlijs geweld tegen Palestijnen. Deze moties waren gebaseerd op ongefundeerde beschuldigingen dat Nederlandse activisten banden zouden hebben met Hamas.²⁶ Dit werd later weerlegd door het Openbaar Ministerie.²⁷
21. Het wetsvoorstel houdt ook geen rekening met de disproportionele impact op jongeren, die vaker online actief zijn, sneller uitlatingen doen zonder besef van juridische consequenties, en vatbaarder zijn voor repressie. VN-experts waarschuwen nadrukkelijk dat er rekening moet worden gehouden met de rechten van kinderen bij antiterrorismewetgeving. Kinderen mogen niet worden vervolgd voor het uiten van een mening of loutere associatie met groepen die als terroristisch worden bestempeld.²⁸

Conclusie

22. Het wetsvoorstel introduceert brede strafbaarstellingen in een onvoorzienbare wet, met grote risico's op willekeur en discriminerende impact. Zij bedreigt fundamentele vrijheden in plaats van ze te beschermen.
23. Wij roepen de wetgever op om zich in te zetten voor een vrije, democratische samenleving en dit wetsvoorstel te verwerpen.

¹ VN-Speciale Rapporteur inzake mensenrechten bij terrorismebestrijding, Ní Aoláin, F., Manion, M. L. & Yamamoto, A. T., *Global Study on the Impact of Counter-Terrorism Measures on Civil Society and Civic Space*, 2023. CIVICUS, *"De CIVICUS Monitor verlaagt de Nederlandse burgerlijke ruimte naar 'Vernauwd' door toenemende onderdrukking van protestrechten."* 4 december 2024. International Service for Human Rights, *Report of consultations with human rights defenders as part of the Declaration +25 Project, 19 June 2024*, par. 6. Amnesty International rapport, *Recht op vreedzaam protest wordt systematisch ondermijnd in Europa*, 9 juli 2024. Civil Liberties Union for Europe (Liberties), *Rule of Law Report 2025 (hoofdstuk Nederland)*, pp. 721, 755, 777, 17 maart 2025.

² Nationale Ombudsman, *Demonstreren, een schurende grondrecht?*, 14 maart 2018. Amnesty International, *In beeld bij de politie: camerasureveillance bij vreedzame protest in Nederland*, 2024; Amnesty International, *Ongecontroleerde macht: ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland*, 2023. PAX, *"Criticism on Israel should be allowed."* 14 november 2024.

³ De vrijheid van meningsuiting is vastgelegd in onder meer Artikel 10 *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens* en Artikel 19 van het *Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten*.

⁴ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Handyside t. Verenigd Koninkrijk*, 1976, par. 49.

⁵ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Handyside t. Verenigd Koninkrijk*, 1976, par. 49.

⁶ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Dink t. Turkije*, 2010, par. 13.

⁷ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Dmitriyevskiy t. Rusland*, 2017, par. 106.

⁸ *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens*, Artikel 10(2); *EU Handvest* Artikel 11 en 52(3); *ICCPR* Artikel 19(3), VN Mensenrechtenraad *General Comment no. 34*.

⁹ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Stoll t. Zwitserland*, 2007, par. 101.

¹⁰ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Brasilier t. Frankrijk*, 2006, par. 41; *Sanchez t. Frankrijk*, 2023, par. 146; *Sürek t. Turkije*, 1999, par. 61; *Wingrove t. Verenigd Koninkrijk*, 1996, par. 58; *Castells t. Spanje*, 1992, par. 46.

¹¹ WODC, *Inzicht in Samenhang: Een evaluatie van de Nederlandse CT-wetgeving*, 2023, deel 6.2.2, p. 196.

¹² VN Mensenrechtenraad, *General comment no. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, 12 september 2011, par. 46.

¹³ Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa, *"Misuse of anti-terror legislation threatens freedom of expression"*, 4 december 2018.

¹⁴ Gerechtshof Den Haag, 25 mei 2018, *ECLI:NL:GHDHA:2018:1248*, Hoge Raad, 24 maart 2020, *ECLI:NL:HR:2020:447*, Hoge Raad, *18/02561*.

¹⁵ VN-Speciale Rapporteur inzake mensenrechten bij terrorismebestrijding, Ní Aoláin, F., Manion, M. L. & Yamamoto, A. T., *Global Study on the Impact of Counter-Terrorism Measures on Civil Society and Civic Space*, 2023, p. 76.

¹⁶ OHCHR-Persbericht, *"Preliminary findings of the visit: UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism concludes visit to France"*, 23 May 2018. Just Security, Houry, N., *"France's Creeping Terrorism Laws: Restricting Free Speech"*, 30 May 2018.

¹⁷ OHCHR-Persbericht, *"UK: Palestine Action ban 'disturbing' misuse of UK counter-terrorism legislation, Türk warns."* 25 juli 2025.

¹⁸ *Handeling 2013-2014*, nr. 105 item 6.

¹⁹ WODC, *Inzicht in Samenhang: Een evaluatie van de Nederlandse CT-wetgeving*, 2023, pp. 16,18,194.

²⁰ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 4.

²¹ AVWD, *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iedereen te laten werken*, 2 november 2021, pp. 83-84.

²² Bartlett, J. and Miller, C. (2012) *The edge of violence: towards telling the difference between violent and non-violent radicalization*, Terrorism & Political Violence, 24 (1), 1-21; Schuurman B.W. & Carthy S.L. (2023), *Understanding (non)involvement in terrorist violence: what sets extremists who use terrorist violence apart from those who do not?*, Criminology & Public Policy: 1-33; in AVWD, *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iedereen te laten werken*, 2 november 2021, nota 153.

²³ *Memorie van Toelichting*, p. 22, verwijzing naar Artikel II, onderdeel A (artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering).

²⁴ EU FRA, *Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism — Impact on fundamental rights and freedoms*, 18 november 2021.

²⁵ EU FRA, *Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism — Impact on fundamental rights and freedoms*, 18 november 2021, opinie 4, p. 9.

²⁶ Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid, *Onderzoek naar mogelijkheden tot het verbieden van organisaties die een mogelijke link hebben met terroristische organisatie*, 15 mei 2025, i.h.b. nota's 1-4.

²⁷ *Kamerstuk 36631*, nr. 17, AT5, *"Hoofdofficier De Beukelaer: geen sprake van terrorisme bij geweld rond Ajax - Maccabi Tel Aviv"*, 7 december 2024.

²⁸ UN SRSG Children and Armed Conflict - Persbericht, *"UN Experts Stress Urgent Need to Ensure Child Rights While Implementing Counter-Terrorism and National Security Measures"*, 14 maart 2023. OM Nieuwsbericht, *"14 aanhoudingen in verband met opruiing tot terrorisme op sociale media"*, 24 april 2025.