

Vergaderjaar 2025-2026

36 971

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 maart 2026 en het nader rapport d.d. 19 juni 2026, aangeboden aan de Koning door de minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende 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).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 december 2025, nr. 2025002956, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 maart 2026, nr. W16.25.00378/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 24 december 2025, no.2025002956, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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

Samenvatting

Nieuwe strafbaarstellingen

Met dit wetsvoorstel wordt het verheerlijken van terroristische misdrijven en het betuigen van steun aan terroristische organisaties strafbaar gesteld. De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat het voor de bescherming van onze democratische rechtsstaat belangrijk is dat het strafrecht voldoende mogelijkheden biedt om tegen het verspreiden van het extremistisch gedachtegoed op te treden. Tegelijkertijd kunnen de voorgestelde strafbaarstellingen een beperking van de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en vereniging en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging vormen.

Deze vrijheden zijn cruciaal voor onze democratische rechtsstaat omdat zij waarborgen dat mensen kunnen deelnemen aan het maatschappelijk debat zonder te hoeven vrezen voor strafvervolgning.

Worden vrijheden te veel beperkt?

De centrale vraag bij dit wetsvoorstel is of de voorgestelde strafbaarstellingen deze vrijheden te veel beperken. Hiervoor is rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) relevant over zaken waarin mensen bestraft zijn wegens positieve uitingen over terrorisme. Het EHRM kijkt in dergelijke zaken naar een aantal factoren, waaronder de maatschappelijke context waarin de uitingen zijn gedaan en in hoeverre de uitingen (indirect) anderen aanzetten tot het plegen van geweld.

Op basis van de rechtspraak van het EHRM ziet de Afdeling geen aanleiding om te veronderstellen dat de voorgestelde strafbaarstellingen op zichzelf ontoelaatbare beperkingen van vrijheden vormen. De toepassing van de strafbaarstellingen in concrete gevallen kan echter wel ontoelaatbaar zijn, als niet goed wordt gekeken naar de relevante factoren die uit de rechtspraak van het EHRM volgen.

Hoe kan het wetsvoorstel worden verbeterd?

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel in te gaan op de verschillende factoren in de rechtspraak van het EHRM. Een betere toelichting kan handvatten bieden aan de officier van justitie en de rechter wanneer zij moeten beslissen over de vervolging of bestraffing wegens verheerlijking van terrorisme of steunbetuiging aan terroristische organisaties.

De Afdeling geeft verder in overweging meer eisen te stellen aan het opzet van de dader bij de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme. Daarnaast adviseert de Afdeling het strafmaximum van de nieuwe strafbaarstellingen beter te laten aansluiten bij de strafmaxima die gelden voor strafbare uitingen waarbij niet wordt opgeroepen tot geweld. Tot slot vraagt de Afdeling aandacht voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechtspraak en in het bijzonder voor de online opsporing.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) onderkent dat het

voor de bescherming van onze democratische rechtsstaat belangrijk is dat het strafrecht voldoende mogelijkheden biedt om op te treden tegen het verspreiden van extremistisch gedachtegoed. Zij ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat de voorgestelde strafbaarstellingen op zichzelf ontoelaatbare beperkingen vormen van de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en vereniging en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Zij adviseert het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op aantal onderdelen aan te passen dan wel aan te vullen, onder meer om te waarborgen dat ook de concrete toepassing van de nieuwe strafbaarstelling niet in strijd komt met deze vrijheden.

Het gaat om een aanscherping ten aanzien van het opzetvereiste bij de strafbaarstelling van de verheerlijking van terroristische misdrijven en van de strafmaxima op de drie voorgestelde delicten, en wat betreft de passages uit de memorie van toelichting over een aanvulling met betrekking tot de rechtspraak van het EHRM en de uitvoeringsconsequenties.

Zoals in het hiernavolgende nog aan de orde komt, zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting overeenkomstig het advies van de Afdeling op deze punten aangepast dan wel aangevuld.

Advies

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel beoogt het verheerlijken van terroristische misdrijven en het betuigen van steun aan terroristische organisaties strafbaar te stellen. Hiertoe worden in het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafrecht BES (Sr BES) drie nieuwe strafbaarstellingen geïntroduceerd. In artikel 132a Sr respectievelijk 138b Sr BES wordt het strafbaar gesteld om in het openbaar een gepleegd terroristisch misdrijf waarop een levenslange gevangenisstraf staat verregaand te loven of te prijzen. In artikel 132b Sr respectievelijk 138c Sr BES wordt het verspreiden van dergelijke verheerlijkingen strafbaar gesteld. In artikel 132c Sr respectievelijk 138d Sr BES wordt het in het openbaar betuigen van steun aan een terroristische organisatie strafbaar gesteld als dat gebeurt om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen.

Bij het verheerlijken van terroristische misdrijven gaat het volgens de toelichting om uitbundige loftuitingen of het toekennen van een grote waardering aan een gepleegd terroristisch misdrijf waarop een levenslange gevangenisstraf staat.² Bij steunbetuigingen kan het bijvoorbeeld gaan om het roepen van slogans, het zwaaien van vlaggen of het tonen van symbolen die verband houden met de terroristische organisaties, of het uiten van waarderingen over een terroristische organisatie in het openbaar.³

In de toelichting wordt ingegaan op de meerwaarde van de voorgestelde strafbaarstellingen ten opzichte van het bestaande instrumentarium. Het verheerlijken van terrorisme is in bepaalde gevallen al strafbaar, bijvoorbeeld als opruiing, groepsbelediging of haatzaaien.

Daarnaast is er een breed pakket aan interventiemogelijkheden en maatregelen, zoals

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.2 Het verheerlijken van terroristische misdrijven.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.3 Openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties.

beschreven in de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026.⁴ De voorgestelde strafbaarstellingen hebben in aanvulling op dit instrumentarium een normatieve functie.⁵

De Afdeling onderkent dat de voorgestelde strafbaarstellingen in dit opzicht van meerwaarde kunnen zijn, maar benadrukt dat de verwachtingen van de effecten van deze strafbaarstellingen niet te hoog moeten zijn, mede vanwege de reeds bestaande wettelijke mogelijkheden en de uitvoeringsaspecten die bij de toepassing van de voorgestelde strafbaarstelling mogelijk aan de orde zullen zijn (zie punt 6). Het inzetten van preventieve maatregelen en interventies blijft dus van groot belang.

2. Constitutioneel kader

a. Algemene gezichtspunten

De strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en het betuigen van steun aan terroristische organisaties raakt aan verschillende fundamentele elementen van de democratische rechtstaat. Terrorisme vormt naar haar aard een grote bedreiging voor de samenleving en de democratische rechtsstaat. De digitalisering van de samenleving en de opkomst van internet en sociale media hebben het dreigingsbeeld de afgelopen jaren veranderd.

Vooraf jongeren komen online vaker in aanraking met extremistisch gedachtegoed, hetgeen kan leiden tot snelle radicalisering. Gelet op deze ontwikkelingen is het van belang dat het strafrechtelijke instrumentarium voldoende is toegesneden om in een vroeg stadium tegen het verspreiden van het extremistisch gedachtegoed van terroristische organisaties op te treden.

Tegelijkertijd zijn de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en vereniging en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging cruciaal voor het functioneren van de democratische rechtsstaat.⁶ Hoewel deze vrijheden niet absoluut zijn, mogen beperkingen niet dusdanig verstrekkend zijn dat zij de kern van deze vrijheden aantasten. Dit is belangrijk in onze pluriforme samenleving, waarin zeer verschillende ideeën bestaan over hoe de samenleving moet worden ingericht en over hoe mensen aan hun eigen leven invulling geven. Een constructief maatschappelijk debat vereist dat deze ideeën, zelfs wanneer zij aanstoot geven of choqueren, kunnen worden uitgewisseld zonder dat mensen hoeven te vrezen voor strafvervolgning.

De strafbaarstellingen van het verheerlijken van terroristische misdrijven en het betuigen van steun aan terroristische organisaties kunnen een beperking van deze vrijheden vormen. De Afdeling benadrukt dat elke beperking van vrijheden – ook wanneer deze beperking de democratische rechtstaat als zodanig beoogt te beschermen – zorgvuldig moet worden afgewogen. Voldaan moet worden aan de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit.

De beperkingsclausules van de vrijheidsrechten die in de Grondwet zijn opgenomen, vereisen bovendien dat voldaan is aan het legaliteitsbeginsel: beperkingen behoeven een

⁴ In deze strategie is extra aandacht voor onder meer de groeiende rol van het online domein, waarbinnen het tegengaan van de verspreiding van gewelddadige terroristische content een belangrijk aspect is, zie p. 15 van de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026, Rijksoverheid mei 2022.

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2 Noodzaak aparte strafbaarstellingen en belang vrijheid van meningsuiting.

⁶ Artikelen 7, 8 en 9 van de Grondwet, artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikelen 11 en 12 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest).

specifieke formeel-wettelijke grondslag. Voor strafbaarstellingen is in het verlengde daarvan relevant dat het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel vereist dat strafbaarstellingen in de wet moeten zijn opgenomen.⁷ Uit het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel vloeit ook het bepaaldheidsgebod, of lex certa-beginsel, voort. Dit houdt in dat het voor burgers zoveel mogelijk voorzienbaar is welke gedragingen onder welke omstandigheden strafbaar zijn en welke sancties kunnen volgen.

De bescherming van de voor dit wetsvoorstel relevante vrijheden vindt haar grondslag in de Grondwet, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). De hierboven genoemde eisen die daaruit voortvloeien, lopen (grotendeels) parallel aan elkaar. Zij vinden in de context van het wetsvoorstel hun meest concrete uitwerking in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Daarom zal de Afdeling in het vervolg van dit advies voornamelijk daaraan aandacht schenken.

b. De rechtspraak van het EHRM

i. Algemeen beoordelingskader

Voor de beoordeling van de voorgestelde strafbaarstellingen is het recht op de vrijheid van meningsuiting zoals opgenomen in artikel 10 EVRM in het bijzonder van belang. Dit omdat in de strafbaarstellingen de uiting (het verheerlijken of steun betuigen) centraal staat.⁸ Volgens artikel 10 EVRM is een inmenging in de vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd als deze bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het vereiste van noodzakelijkheid impliceert dat de inmenging beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte (pressing social need), proportioneel is ten opzichte van het legitieme doel dat wordt nagestreefd en onderbouwd is met relevante en voldoende redenen.

Voor de afweging welke beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving hebben de verdragsstaten een bepaalde beoordelingsruimte. Specifiek voor de vrijheid van meningsuiting geldt dat die ruimte beperkt is als het gaat om “political speech or debate of questions of public interest”. Daarbuiten hebben de verdragsstaten een grotere beoordelingsruimte.⁹

ii. Factoren

Het EHRM heeft zich verschillende keren uitgesproken over de noodzaak van een inmenging in de vrijheid van meningsuiting als het gaat om uitingen die zouden aanzetten tot geweld, haat of intolerantie, of uitingen die dit zouden rechtvaardigen. Hoewel de rechtspraak van het EHRM zeer casuïstisch is, biedt deze wel belangrijke handvatten. Het EHRM heeft namelijk in de zaak Perinçek tegen Zwitserland op basis van zijn eerdere rechtspraak samengevat welke factoren relevant zijn bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van een dergelijke inmenging.¹⁰ In latere zaken over (onder andere) bestraffing van uitingen die terrorisme zouden verheerlijken en/of een steunbetuiging zouden zijn aan een terrorist(ische organisatie) zijn deze factoren door het EHRM ook toegepast. Het oordeel van het EHRM berust steeds op een beschouwing

⁷ Artikel 16 van de Grondwet, artikel 7 EVRM en artikel 49 Handvest.

⁸ Afhankelijk van de inhoud van de uiting en de context waarin deze is gedaan zijn ook het recht op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 9 EVRM) en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 11 EVRM) relevant. Deze rechten kennen een vergelijkbaar EHRM-toetsingskader als artikel 10 EVRM.

⁹ EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008 (Perinçek tegen Zwitserland), para. 197; EHRM 9 mei 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0509JUD005227307 (Stomakhin tegen Rusland), para. 121.

¹⁰ EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008 (Perinçek tegen Zwitserland), para. 204-208.

en afweging van de factoren in onderlinge samenhang, en is daarmee zeer context-afhankelijk.¹¹

De eerste factor die moet worden meegewogen is of de uitingen tegen een gespannen politieke of sociale achtergrond zijn gedaan. Zo ja, dan erkent het EHRM over het algemeen dat een bepaalde beperking van de vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd kan zijn. Zo oordeelde het EHRM dat uitingen over leden van Spaanse terroristische groeperingen strenger gereguleerd mochten worden gelet op de sociale achtergrond waarin die uitingen waren gedaan. Daarbij betrok het EHRM dat aanslagen van deze groeperingen, die jaren voorafgaand aan de betreffende uitingen hadden plaatsgevonden, nog vers in het collectieve geheugen lagen.¹²

De tweede factor is of de uitingen, redelijk uitgelegd en bezien in hun directe of bredere context, beschouwd kunnen worden als een directe of indirecte oproep tot geweld of rechtvaardiging van geweld, haat of intolerantie. Wanneer uitingen oproepen tot geweld, hebben de verdragsstaten een grote vrijheid in de beoordeling of een inmenging noodzakelijk is.¹³ Uitingen die geweld rechtvaardigen, roepen niet noodzakelijk op tot geweld.

Het is wel mogelijk dat een dergelijke uiting (indirect) geweld oproept, maar dat zal afhangen van de context van de uitingen.¹⁴

De derde factor is de wijze waarop de uitingen zijn gedaan en hun vermogen – direct of indirect – om schade te veroorzaken. Denk bijvoorbeeld aan uitingen die via sociale media worden gedaan en daarmee een breed publiek kunnen bereiken.¹⁵

iii. Bestrafing

Tot slot is relevant dat het EHRM ook kijkt naar de aard en ernst van de opgelegde sancties om te beoordelen of een inmenging in de vrijheid van meningsuiting proportioneel is. Een strafrechtelijke veroordeling is volgens het EHRM een van de ernstigste vormen van een beperking van de vrijheid van meningsuiting.¹⁶ Een strafrechtelijke vervolging, veroordeling en bestraffing kan bovendien een zogenoemd “chilling effect” hebben op het de vrijheid van meningsuiting. Dit effect houdt in dat mensen zich niet meer vrij durven uit te spreken uit angst voor strafrechtelijke vervolging en bestraffing.¹⁷

3. Meer toelichting op factoren voor de rechtspraktijk

¹¹ EHRM 22 juni 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0622JUD000586917 (Erkizia Almandoz tegen Spanje), para. 40-41; EHRM 20 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0920DEC005414021 (Jorge López tegen Spanje), para. 16; EHRM 12 oktober 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1012DEC002792521 (Rivadulla Duró tegen Spanje), para. 32.

¹² EHRM 20 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0920DEC005414021 (Jorge López tegen Spanje), para. 18. EHRM 12 oktober 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1012DEC002792521 (Rivadulla Duró tegen Spanje), para. 34.

¹³ EHRM 23 juni 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019 (Rouillan tegen Frankrijk), para. 66.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld 23 juni 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019 (Rouillan tegen Frankrijk), para. 70-71. Zie ook de reactie van de Commissie Meijers op het wetsvoorstel, 13 augustus 2025, p. 6.

¹⁵ EHRM 20 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0920DEC005414021 (Jorge López tegen Spanje), para. 20.

¹⁶ EHRM 22 juni 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0622JUD000586917 (Erkizia Almandoz tegen Spanje), para. 50; EHRM 20 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0920DEC005414021 (Jorge López tegen Spanje), para. 22; EHRM 12 oktober 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1012DEC002792521 (Rivadulla Duró tegen Spanje), para. 40.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 15 mei 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0515JUD004558115 (Sanchez tegen Frankrijk), para. 205 e.v.

Op basis van de rechtspraak van het EHRM ziet de Afdeling geen aanleiding om te veronderstellen dat de voorgestelde strafbaarstellingen op zichzelf ontoelaatbare beperkingen van vrijheden vormen. De toepassing van de strafbaarstellingen in concrete gevallen kan echter wel ontoelaatbaar zijn, als het samenstel van relevante factoren die in de rechtspraak van het EHRM is ontwikkeld (zie hiervoor punt 2.b) niet goed in de afweging wordt betrokken. Het is dus wenselijk dat voor de rechtspraak zoveel mogelijk duidelijk wordt gemaakt wat deze rechtspraak op dit punt concreet betekent.

In dat verband signaleert de Afdeling het volgende. In de toelichting worden diverse uitspraken van het EHRM beschreven. Ook wordt aangegeven dat het EHRM verschillende factoren in de beoordeling betreft, waaronder de vraag of de uitingen, gezien in hun context, moeten worden beschouwd als een directe of indirecte oproep tot geweld of als een rechtvaardiging van geweld, haat of intolerantie (de tweede factor).¹⁸ De eerste en de derde factor worden echter niet genoemd, en ook het belang van het beschouwen van de drie factoren in onderlinge samenhang noemt de toelichting niet. In het verlengde hiervan ontbreekt in de toelichting een beschouwing van hoe het EHRM de factoren toepast en wat dit betekent voor de toepassing van de voorgestelde strafbaarstellingen.

Daarnaast zou uit de toelichting het beeld kunnen ontstaan dat op basis van de EHRM-rechtspraak de strafbaarstelling van uitingen die (terroristisch) geweld verheerlijken niet bezwaarlijk is, omdat deze uitingen indirect (kunnen) oproepen tot geweld.¹⁹ Dit beeld miskent echter dat het EHRM de context waarin de uitingen zijn gedaan van belang acht en dat het afhankelijk van deze context is of uitingen daadwerkelijk (kunnen) oproepen tot geweld. Wanneer uitingen daadwerkelijk (kunnen) oproepen tot geweld, hebben de verdragsstaten een grotere vrijheid in de beoordeling of overgegaan moet worden tot een vervolging, veroordeling en bestraffing.

De Afdeling adviseert om met het oog op een goede uitvoering in de toelichting in te gaan op de verschillende factoren uit de rechtspraak van het EHRM en hun onderlinge samenhang.

Aan dit adviespunt is opvolging gegeven door de paragraaf over de verhouding tot hoger recht in de memorie van toelichting aan te vullen en daarin nog nadrukkelijker in te gaan op de verschillende factoren die het EHRM in zijn rechtspraak betreft bij de beoordeling of sprake is van een schending van het recht op vrijheid van meningsuiting of demonstratievrijheid. Ook is meer aandacht besteed aan de onderlinge samenhang tussen deze factoren en is uiteengezet op welke wijze deze een rol spelen bij de toepassing van de nieuwe strafbaarstellingen.

4. Opzetvereiste bij het verheerlijken van terroristische misdrijven

Voor de strafbaarstelling van het verheerlijken van terroristische misdrijven volstaat voorwaardelijk opzet; de verdachte aanvaardt bewust de aanmerkelijke kans dat hij door zijn uiting een terroristisch misdrijf verregaand looft of prijst.²⁰ Niet hoeft bewezen te worden dat de verdachte hiermee zijn wens tot uitdrukking brengt dat in de toekomst meer terroristische misdrijven worden gepleegd.

¹⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.2.1 Het recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering en vereniging, onder 'Noodzakelijk in een democratische samenleving'.

¹⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.2.1 Het recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering en vereniging, onder 'Noodzakelijk in een democratische samenleving'.

²⁰ Artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel A (de nieuwe artikelen 132a, 132b en 132c in het Wetboek van Strafrecht), onder 'Verheerlijken'.

Hierdoor bestaat het risico dat uitingen binnen het bereik van de voorgestelde strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme vallen die onvoldoende verband houden met het aanzetten tot geweld, zoals het EHRM lijkt te vereisen (zie hiervoor punt 2). Het voorstel gaat ook verder dan Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding beoogt. 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. Dit artikel legt nadrukkelijk een verband met de intentie van de pleger tot het veroorzaken van gevaar.

Bij de voorgestelde strafbaarstelling van steunbetuigingen aan terroristische organisaties is het risico kleiner dat de strafbaarstelling te verstrekkend is omdat hier wél een bijzonder oogmerk is vereist ('steun betuigen om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen'). Met het oog op het bepaaldheidsgebod of lex-certabeginsel verdient het daarom overweging om zwaardere eisen te stellen aan het opzet bij de strafbaarstelling van het verheerlijken van terroristische misdrijven, bijvoorbeeld door ook in deze strafbaarstelling een bijzonder oogmerk op te nemen.

De Afdeling geeft in overweging om de eisen aan het opzet bij de strafbaarstelling van de verheerlijking van terroristische misdrijven aan te scherpen.

Dit adviespunt is opgevolgd. In de memorie van toelichting is opgenomen dat voorwaardelijk opzet niet volstaat voor strafbaarheid onder de nieuwe strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme. In plaats daarvan moet de verdachte hebben gehandeld met zogenoemd "vol opzet", dat wil zeggen: willens en wetens. Daarmee zijn de eisen aan het opzet bij deze strafbaarstelling aangescherpt ten opzichte van de versie die aan de Afdeling werd voorgelegd voor advies. Daarin was namelijk opgenomen dat voorwaardelijk opzet - het bewust aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat een terroristisch misdrijf verregaand wordt geloofd of geprezen - toereikend is voor strafbaarheid.

5. Strafmaat

In het wetvoorstel wordt op het verheerlijken van terrorisme (artikel 132a) en het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties (artikel 132c) een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren en een geldboete van de derde categorie gesteld. Op het verspreiden van een geschrift of afbeelding waarin een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt (artikel 132b), komt een gevangenisstraf van twee jaar of een geldboete van de derde categorie te staan.

Het EHRM toont zich terughoudend met het opleggen van vrijheidsbenemende sancties voor uitingen die niet aanzetten tot geweld. Het bestraffen van dergelijke uitingen kan namelijk een "chilling effect" hebben op het maatschappelijk debat. De meerwaarde van de voorgestelde strafbaarstellingen ten opzichte van bestaande strafbaarstellingen lijkt echter juist gelegen te zijn in mogelijkheid om uitingen te bestraffen waarvan niet in strafrechtelijke zin bewezen kan worden dat zij direct of indirect aanzetten tot geweld. In dat geval kan opruiing (artikel 131 Sr) immers niet worden bewezen, op welk delict een gevangenisstraf van vijf jaar of een geldboete van de vierde categorie is gesteld.

Gelet op het voorgaande ligt het bij de voorgestelde strafbaarstellingen meer voor de hand om aan te sluiten bij de strafmaxima die gelden voor groepsbelediging (artikel

137c Sr) en haatzaaien (137d Sr), waarop een gevangenisstraf van één respectievelijk twee jaar is gesteld. Dergelijke gedragingen hebben met de voorgestelde strafbaarstellingen gemeen dat het uitingsdelicten zijn, waarbij geen verband met geweld of andere strafbare feiten hoeft te worden bewezen. De strafbaarstelling van het verheerlijken van terroristische misdrijven vertoont bovendien overeenkomsten met de strafbaarstelling van het vergoelijken, ontkennen of bagatelliseren van internationale misdrijven. Deze gedragingen zijn strafbaar gesteld als een vorm van groepsbelediging. Hierop staat een gevangenisstraf van één jaar (artikel 137c, tweede lid Sr).

Met het oog op de rechtspraak van het EHRM adviseert de Afdeling het strafmaximum bij de voorgestelde strafbaarstellingen meer in overeenstemming te brengen met de strafmaxima die gelden voor groepsbelediging en haatzaaien.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling zijn de gevangenisstrafmaxima voor de nieuwe strafbaarstellingen aangepast. Op het verheerlijken van terrorisme (artikel 132a van het Wetboek van Strafrecht (Sr)) en het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties (artikel 132c Sr) wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee (in plaats van drie) jaar gesteld. Op het verspreiden van een geschrift of afbeelding waarin een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt (artikel 132b Sr), komt gevangenisstraf van ten hoogste een jaar (in plaats van twee jaar) te staan. Daarmee worden de strafmaxima meer in overeenstemming gebracht met de strafmaxima die gelden voor groepsbelediging en haatzaaien (artikelen 137c en 137d Sr), waarop gevangenisstraf van respectievelijk een en twee jaar is gesteld.

6. Uitvoeringsconsequenties

In de toelichting wordt onderkend dat de strafbaarstelling van het verheerlijken van terroristische misdrijven en het betuigen van steun aan terroristische organisaties als gevolg heeft dat meer zaken zullen moeten worden opgespoord, vervolgd en berecht. De verwachting is dat het om een beperkt aantal zaken gaat, maar een preciezere inschatting kan volgens de toelichting niet worden gegeven. De financiële consequenties, die niet begroot zijn in de toelichting, zullen worden opgevangen binnen de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid dan wel de Justitiebegroting voor de BES-eilanden.²¹

Voor de beoordeling van de uitvoeringsconsequenties is relevant dat het doel van het wetsvoorstel grotendeels gelegen lijkt te zijn in de aanpak van online verheerlijkingen van terrorisme en steunbetuigingen, hoewel de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstellingen daartoe niet beperkt is. De afgelopen jaren zijn er diverse signalen geweest dat de politie onvoldoende toegerust is voor de digitale opsporing van online criminaliteit. Het ontbreekt aan voldoende gekwalificeerd personeel en de benodigde digitale infrastructuur. Daarnaast speelt bij online criminaliteit vaak een internationale dimensie, waarvoor internationale rechtshulpverzoeken moeten worden gedaan.²²

De Afdeling begrijpt dat een kwantitatieve inschatting van de uitvoerings- en handhavingslasten voor de nieuwe strafbaarstelling lastig is te maken, maar acht een nadere motivering van de uitvoeringsconsequenties op zijn plaats. Daarbij moet worden meegenomen dat niet in alle gevallen strafrechtelijke vervolging passend zal zijn. In het bijzonder bij jongeren moet het strafrecht terughoudend worden

²¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8. Uitvoerings- en financiële consequenties.

²² S. Ruiter e.a., *In- en doorstroom van online criminaliteit in de strafrechtketen*, WODC Rapport 3217, 31 december 2023.

ingezet, zoals ook in de toelichting wordt onderkend.²³

Voor die gevallen waarin een strafrechtelijke aanpak wel wenselijk is, is het van belang dat hiervoor voldoende capaciteit en middelen beschikbaar zijn. Daarvoor moet een zorgvuldige inschatting worden gemaakt van de omvang van de problematiek, de benodigde (opsporings)capaciteit en de prioritering in relatie tot andere strafbare gedragingen. De handhaving van de nieuwe strafbaarstellingen zal er bij een gelijkblijvende begroting immers toe leiden dat minder capaciteit en middelen beschikbaar zijn voor de opsporing en vervolging van andere (online) delicten.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de digitale opsporing.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld, waarbij ook aandacht is besteed aan het digitaal opsporen van de nieuwe delicten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in artikel V van het wetsvoorstel in een samenloopregeling te voorzien voor zowel de situatie waarin het wetsvoorstel houdende regels over de uitvoering van internationale sanctiemaatregelen (Kamerstukken II 2025/26, 36898, nr. 2) eerder wordt aanvaard en in werking treedt als voor het geval waarin dat wetsvoorstel later wordt aanvaard en in werking treedt dan onderhavig wetsvoorstel. Daarnaast is informatie uit het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme in de memorie van toelichting verwerkt.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

²³ *Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.5 Gevolgen voor jongeren.*