

Datum 13 augustus 2025

Aan Ministerie van Justitie en Veiligheid

Betreft Commissie Meijers reactie op het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties

**Meijers
Committee**
Permanente
commissie van
deskundigen in
internationaal
vreemdelingen-,
vluchtelingen- en
strafrecht

Adres
Surinameplein
124
1058 GV
Amsterdam

T 020 362 05 05

Website

E-mail

1. Introductie

De Commissie Meijers maakt graag van de gelegenheid voor een internetconsultatie gebruik om commentaar te geven op het conceptwetsvoorstel ‘strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties’.¹ Dit commentaar beperkt zich tot de EU-rechtelijke aspecten van het desbetreffende wetsvoorstel.

Het voorstel beoogt het Wetboek van Strafrecht uit te breiden door in artikel 132a het (het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding) verheerlijken van een terroristisch misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld (met bijbehorend verspreidingsdelict in artikel 132b Sr) en in artikel 132c het in het openbaar steun betuigen aan organisaties die van rechtswege verboden zijn dan wel waartegen op grond van artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 met het oog op de bestrijding van terrorisme een aanwijzingsbesluit is vastgesteld. Middels het voorgestelde artikel 132b wordt het verspreiden of openlijk tentoonstellen of aanslaan van uitlatingen (van anderen) waarin een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt – bijvoorbeeld door te ‘retweeten’ – strafbaar gesteld, evenals het openlijk ten gehore brengen van verheerlijkende inhoud; ook wordt het strafbaar om terrorisme-verheerlijkende geschriften of afbeeldingen in voorraad te hebben om deze te verspreiden of tentoon te stellen.

Zoals de Memorie van Toelichting aangeeft, gaan de beoogde strafbaarstellingen verder dan de Europese verplichting op grond van artikel 5 van de EU-Richtlijn terrorismebestrijding.²

Dat artikel verplicht lidstaten om het volgende gedrag strafbaar te stellen – ook wel aangeduid als ‘publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf’ (al is naar Nederlands recht ‘opruiming’ een meer geschikte omschrijving dan ‘uitlokking’): *‘de verspreiding of het op andere wijze met enigerlei middel, online zowel als offline, beschikbaar maken van een boodschap aan het publiek, met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een van de in artikel 3, lid 1, onder a) tot en met i), genoemde misdrijven (...) indien er sprake is van opzet en door een dergelijke handeling het plegen van terroristische misdrijven direct of indirect, zoals door het verheerlijken van terroristische daden, wordt bepleit, waardoor het gevaar ontstaat dat een of meer van dergelijke misdrijven gepleegd zouden kunnen worden.’*

¹ 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, KetenID 27976.

² Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad.

Destijds heeft het kabinet besloten dat met de bestaande bepalingen over opruiing (art. 131 en 132 Sr) reeds werd voldaan aan deze verplichtingen. Het kabinet wil met dit voorstel verder gaan dan datgene waartoe de Richtlijn verplicht, zo blijkt uit de MvT. De Commissie Meijers zal, na in paragraaf 2 nader in te gaan op de relevante bepalingen uit de Richtlijn, in paragraaf 3 betogen dat lidstaten niet zomaar een breder scala aan uitlatingen mag verbieden dan datgene waartoe de Richtlijn verplicht: door dit te doen is de kans aanzienlijk dat Nederland in strijd handelt met EU-recht. In paragraaf 4 zal de wijze waarop de MvT op het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) ingaat, kritisch tegen het licht worden gehouden. In paragraaf 5 volgt de conclusie, waarin de Commissie Meijers adviseert om af te zien van de voorgestelde strafbepalingen in het conceptwetsvoorstel.

2. De strafbaarstelling van bepaalde terroristische uitlatingen in artikel 5 van de EU-Richtlijn Terrorismebestrijding

In de formulering van artikel 5 van de Richtlijn is strafbaarstelling van ‘verheerlijking van terroristische misdrijven’ niet in algemene zin verplicht, maar is de verplichting om *opruiing* tot terrorisme strafbaar te stellen verbonden aan bepaalde criteria: (1) er moet sprake van een oogmerk om aan te zetten tot het plegen van één van de genoemde terroristische misdrijven, (2) door de uitlatingen wordt het plegen van terroristische misdrijven (direct of indirect) bepleit, en (3) daardoor moet het *gevaar* ontstaan dergelijke misdrijven gepleegd zouden kunnen worden. Deze criteria gelden eveneens voor verheerlijking van terrorisme (dat in de tekst als voorbeeld wordt genoemd van indirecte opruiing). Het steun betuigen aan terroristische organisaties is in zijn geheel niet verplicht, al is het in theorie mogelijk dat dit in bepaalde gevallen zou kunnen neerkomen op opruiing, maar enkel wanneer het aan de bovenstaande criteria voldoet.

Daarnaast maakt artikel 23 van de Richtlijn duidelijk dat deze niet tot gevolg heeft ‘dat de verplichtingen tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals neergelegd in artikel 6 van het VEU, worden gewijzigd’: lidstaten hebben zich bij de implementatie van de Richtlijnbeepalingen dus nog steeds aan grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting, de demonstratievrijheid en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, te houden. Bovendien kunnen lidstaten in hun wetgeving voorwaarden vaststellen om strafrechtelijke aansprakelijkheid te beperken ‘conform de grondbeginselen inzake pers- en mediavrijheid betreffende de rechten en verantwoordelijkheden van, en de procedurele waarborgen voor, de pers en andere media’ (artikel 23 lid 2). In de preambule (ov. 35) wordt nog eens geëxpliciteerd dat de richtlijnbeepalingen overeenkomstig fundamentele rechten moet worden toegepast, waaronder de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging; ov. 40 geeft bovendien aan dat *‘Niets in deze richtlijn mag zo worden uitgelegd dat het een beperking of belemmering ten doel zou hebben van de verspreiding van informatie voor wetenschappelijke, academische of rapportagedoeleinden. Het uitdrukking geven aan radicale, polemische of controversiële standpunten in het publieke debat over gevoelige politieke kwesties valt buiten de reikwijdte van deze richtlijn en, met name, buiten de omschrijving van het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven.’*

Ook wordt in ov. 10 nader ingegaan op het ‘gevaarvereiste’ in artikel 5: *‘Een dergelijk gedrag dient strafbaar te zijn als zij het gevaar oplevert dat terroristische daden zouden kunnen worden gepleegd. In elk concreet geval dient bij het afwegen van de aanwezigheid van een dergelijk gevaar rekening te worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval, zoals de auteur en de geadresseerde van de boodschap, en de context waarin de handeling werd gesteld. Bij de toepassing van de bepaling betreffende het publiekelijk uitlokken in overeenstemming met het nationale recht dienen eveneens de omvang en de geloofwaardigheid van het gevaar in aanmerking te worden genomen.’*

Deze bepalingen zijn van groot belang, omdat de toepassing van het bepaalde in artikel 5 van de EU-richtlijn – met name op het gebied van het verheerlijken van terroristische daden – risico’s in het leven roept voor vrijheid van meningsuiting en demonstratievrijheid (zoals onder meer gegarandeerd in artikel 11 en 12 EU-Handvest). Dat is de reden geweest dat de EU-wetgever aanvullende vereisten en verwijzingen naar grondrechtenbepalingen heeft opgenomen, die lidstaten in acht moeten nemen bij de implementatie van artikel 5 van de Richtlijn.

Hoewel artikel 132a van het Nederlandse voorstel beperkt is tot verheerlijking van terroristische misdrijven waar naar de wettelijke omschrijving levenslang op staat, geeft de MvT reeds aan dat dat een breed scala aan gedragingen betreft, inclusief poging en voorbereiding, waardoor de reikwijdte nog steeds erg breed is. Bovendien wordt het strafbaar om *steun te betuigen aan organisaties die op de Europese óf de nationale ‘terrorismelijst’ zijn geplaatst*. De criteria om op deze terrorismelijsten te belanden zijn erg breed: zo verwijst de Sanctieregeling terrorisme 2007-II (art. 2 lid 1) naar VN-resolutie 1373 [2001], waaronder bijvoorbeeld valt *‘making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of persons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons’* (art. 1(1)(d)). Er ontstaat dan ook een reëel gevaar dat politieke actoren druk zullen uitoefenen om maatschappelijke protestgroeperingen die controverser oproepen, door de minister op de lijst te laten plaatsen – zodat vervolgens elke uiting van steun gecriminaliseerd kan worden. Dat levert grote risico’s op voor de uitingsvrijheid en het betogingsrecht. Bijvoorbeeld, de VVD-fractie in de gemeente Haarlemmermeer verzoekt de burgemeester te onderzoeken of actiegroep Extinction Rebellion (XR) kan worden verboden, omdat de actiegroep ‘grenst aan terrorisme’.³

3. De toepasselijkheid EU-recht en de beperkte ruimte voor de nationale wetgever om boven minimumverplichtingen uit te gaan

De voorgestelde strafbaarstellingen van zowel verheerlijking als steun betuigen dienen materieel gezien te worden beschouwd als tenuitvoerlegging van EU-recht, omdat zij sterk verband houden met de uitlatingen zoals genoemd in artikel 5 van de EU-richtlijn. Dat betekent dat het Handvest

³ <https://nos.nl/regio/noord-holland/artikel/614390-dit-grenst-aan-terrorisme-vvd-raadslid-stuurt-aan-op-verbod-extinction-rebellion>

van de Grondrechten op deze bepalingen van toepassing zal zijn, zoals in de Memorie van Toelichting ook wordt onderkend.

Uit recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU blijkt dat lidstaten in strijd kunnen handelen met EU-recht wanneer zij in hun nationale strafwetgeving boven bepaalde minimumverplichtingen tot strafbaarstelling – zoals neergelegd in EU-regelgeving – uitstijgen en daarmee EU-recht implementeren op een wijze die de grondrechten uit het Handvest ondermijnt.⁴ Kortom: hoewel het bij deze richtlijn om minimumnormen gaat, worden de bevoegdheden van lidstaten aan de bovenkant wel degelijk begrensd door grondrechten zoals het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 11 EU-Handvest) en het recht op vrijheid van vereniging en vergadering (artikel 12 EU-Handvest). Dat is met betrekking tot verheerlijking en steunbetuiging aan terrorisme eens te meer het geval, nu de Richtlijn zelf in artikel 23 verwijst naar het belang van respect voor de grondrechten in het Handvest. In artikel 23(2) worden de pers- en mediavrijheid expliciet benoemd met het oog op het binnen de perken houden van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Uit de preambule blijkt bovendien dat hier mede bedoeld is om te voorkomen dat lidstaten *‘radicale, polemische of controversiële standpunten in het publieke debat over gevoelige politieke kwesties’* criminaliseren.

De voorgestelde strafbaarstellingen gaan veel verder dan datgene waartoe artikel 5 van de EU-richtlijn verplicht. Ten eerste bevatten zij niet het vereiste dat door de uitlatingen het plegen van terroristische misdrijven (direct of indirect) wordt bepleit. Ten tweede bevatten zij geen vereiste dat een gevaar ontstaat dat dergelijke misdrijven gepleegd zouden kunnen worden. Ten derde bevatten zij niet het vereiste van een oogmerk om aan te zetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf. Voor de delicten in de voorgestelde artikelen 132a (verheerlijking) en 132c (steun betuigen) is voorwaardelijk opzet voldoende (d.w.z. ‘dat de verdachte bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat hij, door zijn uitlating, een terroristisch misdrijf verheerlijkt’; p. 20 MvT). De verspreidingsvormen in het voorgestelde artikel 132b bevatten zelfs een nog lager *mens rea*-vereiste: voldoende is dat iemand ‘weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat in het geschrift of de afbeelding zodanige verheerlijking voorkomt’. De eisen aan deze delictsvormen zijn dan ook een stuk lager dan de EU-richtlijn voorschrijft en staan op gespannen voet met de uitingsvrijheid zoals gegarandeerd in het EU-Handvest en zoals in de Richtlijn zelf gespecificeerd. Zo kan het verspreidingsdelict ervoor zorgen dat de pers- en mediavrijheid op verregaande wijze wordt ingeperkt, terwijl artikel 23 lid 2 van de Richtlijn er op wijst dat strafrechtelijke aansprakelijkheid binnen de perken moet worden gehouden met het oog op de pers- en mediavrijheid. De strafbaarstelling van het ‘ten gehore brengen’ (artikel 132b lid 2) zal ervoor zorgen dat uitlatingen tijdens demonstraties sneller gecriminaliseerd worden, terwijl in de context van een vreedzame demonstratie juist méér ruimte moet zijn voor de uitingsvrijheid: zelfs als bewoordingen op zichzelf een gewelddadige ondertoon lijken te hebben, kunnen zij – wanneer geuit in de context van een vreedzame demonstratie waarbij de betrokkenen zelf geen geweld gebruiken – niet zomaar worden geïnterpreteerd als een aanzet tot geweld en dus niet zomaar worden verboden (EHRM Gül e.a. t. Turkije, 8 juni 2010, appl.nr. 4870/02).

⁴ HvJ EU 3 juni 2025, ECLI:EU:C:2025:392; C-460/23: Kinsa

Het gevaar dat met de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde strafbaarstellingen controversiële standpunten over gevoelige politieke kwesties worden gecriminaliseerd (zoals benoemd in de preambule) is reëel; dat geldt voor standpunten aan allerlei zijden van het politieke spectrum – van fundamentalistisch-religieuze tot radicaal-rechtse tot anti-institutionele standpunten – mede gezien de ruime definitie van het terroristisch oogmerk in artikel 83a Sr (*‘het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.’*)

Grondwettelijk Hof België

Ook het Grondwettelijk Hof in België⁵ heeft geoordeeld dat artikel 5 van de EU-Richtlijn van belang is voor het bepalen van de bovengrens van strafbaarstellingen van uitlatingen, in het licht van de vrijheid van meningsuiting. In artikel 140bis van het Belgische Strafwetboek werd de verspreiding van bepaalde boodschappen met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf strafbaar gesteld. In een vroegere versie van dat artikel werd, als gevolg van het Raad van Europa-Verdrag tegen Terrorisme, vereist dat die verspreiding een risico inhield dat één of meer terroristische misdrijven mogelijk zouden worden gepleegd. Dat ‘risicovereiste’ is later geschrapt. De gewijzigde bepaling zonder ‘risicovereiste’ vormde volgens het Grondwettelijk Hof een te verregaande inbreuk op de vrijheid van meningsuiting. Het Grondwettelijk Hof wees er daarbij op dat het eerdere Kaderbesluit Terrorismebestrijding (2008/919/JBZ) alsmede artikel 5 van de Richtlijn 2017/541 (die dat Kaderbesluit heeft vervangen), een gevaarvereiste kennen.

4. EHRM-rechtspraak en onjuistheden in de Memorie van Toelichting

In de Memorie van Toelichting bij het conceptwetsvoorstel wordt aan de hand van jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betoogd dat het strafbaar stellen van de in het wetsvoorstel bedoelde uitlatingen gerechtvaardigd kan zijn in het licht van artikel 10 EVRM (de vrijheid van meningsuiting). De weergave die de Memorie van Toelichting geeft van de EHRM-rechtspraak bevat echter feitelijke onjuistheden en geeft bovendien een onvolledig beeld van de lijnen in die rechtspraak.

Allereerst geeft de MvT aan dat het EHRM in de zaak Rouillan tegen Frankrijk (EHRM 23 juni 2022, nr. 28000/19) geen schending van artikel 10 EVRM zou hebben geconstateerd en dat de gemaakte inbreuk mede proportioneel werd geacht omdat geen vrijheidsstraf is opgelegd. Dat is pertinent onjuist. Het EHRM constateerde integendeel dat Frankrijk artikel 10 EVRM wél had geschonden in deze zaak, omdat bijdragen aan een politiek of publiek debat slechts in uitzonderingsgevallen verenigbaar zijn met artikel 10 EVRM; autoriteiten moeten in zo’n geval terughoudend zijn met strafvervolging en met name met het opleggen van een gevangenisstraf (par. 74). In dit geval was wél een gevangenisstraf opgelegd die ten dele was opgeschort onder voorwaarden, en was de veroordeelde bovendien meer dan een half jaar onder elektronisch toezicht geplaatst.

⁵ Arrest nr. 31/2018 van 15 maart 2018

Daarnaast destilleert de MvT uit de uitspraak Perinçek tegen Zwitserland dat *‘[d]e omstandigheid dat de uitlating een “justification of violence” vormt, dus reden [kan] vormen voor een beperking van de vrije meningsuiting, los van de omstandigheid dat de uitlating een “direct or indirect call for violence” inhoudt.’* Deze zinsnede wordt door het Hof echter gebezigd in de context van haatzaaien (‘hate speech’) tegen etnische, religieuze en andere groepen; dat betreft een andere jurisprudentiële lijn waarin meer ruimte bestaat om uitlatingen te verbieden vanwege de impact op minderheidsgroepen. In uitspraken die (anders dan de uitspraak Perinçek) specifiek over het verheerlijken van terrorisme gaan, spreekt het Hof juist over *‘de propos faisant l’apologie de la violence qui incitent, ce faisant, indirectement à y recourir’*⁶ en acht het Hof het van belang dat uitlatingen *‘doivent être regardés, eu égard à leur caractère laudatif, comme une incitation indirecte à l’usage de la violence terroriste’*⁷ (Rouillant t. Frankrijk, ro. 66 en 71). Dóór te verheerlijken kunnen sommige uitlatingen op indirecte wijze aanzetten tot geweld, zo stelt het Hof aldus. Er moet dan nog steeds óók sprake zijn van op indirecte wijze aanzetten tot geweld.

Dat wijst er op dat de huidige strafbaarstelling van opruiing (artikel 131 Sr) reeds voldoende is om dergelijke uitlatingen aan te pakken; uit rechtspraak van de Hoge Raad blijkt immers dat sommige uitingen van verheerlijking, afhankelijk van de situatie, strafbaar kunnen zijn als opruiing (HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448 [Context]). In situaties waarin verheerlijkende uitlatingen tevens neerkomen op *hate speech* tegen etnische, religieuze en bepaalde andere groepen, kan artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht bovendien uitkomst bieden. Het opnemen van een specifieke strafbaarstelling van verheerlijking verhoogt het risico dat toch in strijd met de vrijheid van meningsuiting wordt gehandeld.

In de MvT wordt over de strafbaarstelling van ‘steun betuigen’ aangegeven: *‘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.’* In de rechtspraak van het EHRM staat echter centraal dat op directe of indirecte wijze moet worden aangezet tot geweld. Bij het enkel uitspreken van steun voor een organisatie, zonder geweldsdaden te verheerlijken, zal dat nog minder snel het geval zijn dan bij ‘verheerlijking van terrorisme’ en dus brengt deze strafbaarstelling grote risico’s met zich mee voor de uitingsvrijheid. Zo oordeelde het EHRM in Yalçınkaya e.a. tegen Turkije (EHRM 1 oktober 2013, appl.nr. 25764/09 e.a.) dat het uiten van een teken van respect voor PKK-leider Öcalan op zichzelf onvoldoende was voor strafbaarstelling, nu er geen duidelijk en imminent gevaar uitging van die uitlatingen en deze uitlatingen geen steun aan of goedkeuring van geweldsdaden inhielden (ro. 35-36). Ook hier geldt dat delict opruiing (artikel 131 Sr) het reeds mogelijk maakt om de uitlatingen die van het EHRM wél (in bepaalde gevallen) verboden mogen worden, aan te pakken. De MvT gaat niet in op diverse belangrijke wegingsfactoren die het EHRM bezigt, zoals de externe context: als er in de periode dat een uitlating wordt gedaan in de desbetreffende regio gewelddadige aanslagen voorkomen, is er sneller reden om op te treden dan normaal gesproken

⁶ *‘uitlatingen die geweld verheerlijken en daardoor indirect aanzetten tot het gebruik ervan’*

⁷ *‘moeten, gelet op hun lofprijzende karakter, worden beschouwd als een indirecte aanzet tot het gebruik van terroristisch geweld.’*

het geval is (EHRM Zana t Turkije, 25 november 1997, appl.nr. 18954/91). Dit kleurt veel van de uitspraken van het EHRM, zodat die uitspraken niet altijd kunnen worden aangegrepen om te betogen dat Nederland een ruime beoordelingsmarge heeft om het strafrecht uit te breiden. Een andere belangrijke wegingsfactor uit de jurisprudentie van het EHRM is dat er veel ruimte moet zijn voor harde en zelfs onmatige kritiek op staten of statelijke actoren die mogelijk internationale misdrijven begaan (EHRM Stomakhin t. Rusland, 9 mei 2018, appl.nr. 52273/07). Het Hof benadrukt dat *‘it is an integral part of freedom of expression to seek historical truth, and that a debate on the causes of acts of particular gravity which may amount to war crimes or crimes against humanity should be able to take place freely (...). Moreover, it is in the nature of political speech to be controversial and often virulent (...) and the fact that statements contain hard-hitting criticism of official policy and communicate a one-sided view of the origin of and responsibility for the situation addressed by them is insufficient, in itself, to justify an interference with freedom of expression (...)*. Deze factor is in het bijzonder van belang in het licht van de dreigende criminalisering van protest tegen de Israëlische misdaden in Gaza en de Bezette Palestijnse Gebieden, waar de voorgestelde strafbaarstellingen verder aan kunnen bijdragen. Zo wordt in het Verenigd Koninkrijk de strafbaarstelling van steun aan terroristische organisaties gebruikt om steun aan pro-Palestijnse actiegroepen te criminaliseren op een manier die een breed scala aan politiek protest criminaliseert en daarmee zeer problematisch is voor de vrijheid van meningsuiting en de demonstratievrijheid.⁸ Dit reële risico bestaat in de Nederlandse context eveneens, mede gezien de brede definities van terrorisme (zie par. 2).

5. Conclusie

De voorgestelde strafbaarstellingen van verheerlijking van terrorisme en steun betuigen aan terroristische organisaties kunnen naar het oordeel van de Commissie Meijers in strijd komen met EU-recht, omdat ze veel verder gaan dan de verplichtingen in de EU-Richtlijn terrorismebestrijding op een manier die een verregaande aantasting vormt van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging zoals gewaarborgd in artikel 11 en 12 van het EU-Handvest.

In de Memorie van Toelichting wordt betoogd dat het strafbaar stellen van de in het wetsvoorstel bedoelde uitlatingen gerechtvaardigd kan zijn in het licht van artikel 10 EVRM (de vrijheid van meningsuiting). De Commissie Meijers wijst erop dat de weergave die de Memorie van Toelichting geeft van de EHRM-rechtspraak feitelijke onjuistheden bevat en belangrijke lijnen in die rechtspraak niet naar voren brengt. Op grond van de jurisprudentie van het EHRM mag verheerlijking van terrorisme en steun aan terroristische organisaties slechts worden bestraft als de uitlatingen – direct dan wel indirect – aanzetten tot geweld. Om dat type uitlatingen aan te pakken, is de huidige strafbaarstelling van opruiing (artikel 131 Sr) reeds voldoende. De specifieke strafbaarstellingen van verheerlijking en steunbetuiging verhogen het risico dat politieke uitingen van protest worden gecriminaliseerd en dat in strijd wordt gehandeld met de uitingsvrijheid en de demonstratievrijheid.

⁸ UN, UN experts urge United Kingdom not to misuse terrorism laws against protest group Palestine Action, 1 juli 2025, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/07/un-experts-urge-united-kingdom-not-misuse-terrorism-laws-against-protest>

Toenmalig Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten heeft er in 2014 voor gekozen verheerlijking van terrorisme *niet* strafbaar te stellen: hij sprak zelfs van het gevaar van een 'gedachtepolitie'.⁹ Hij concludeerde dat: “[s]trafbaarstelling van verheerlijking raakt de vrijheid van meningsuiting (...) Onder strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme zouden immers al snel allerlei uitingen vallen, waarvan het zeer onaannemelijk is dat zij enig verband houden met terrorisme. Ik denk aan smakeloos puberaal gedrag op het internet, want daar heb je het dan ook over. Het zal zelfs de overgrote meerderheid van uitingen betreffen die onder een dergelijke strafbaarstelling zouden vallen. Dat wijst erop dat anders dan bij de strafbaarstellingen inzake haatzaaiing, opruiing of poging tot rekrutering en voorbereidingshandeling van terrorisme bij een strafbaarstelling van verheerlijking door het OM of de rechter onvoldoende één lijn kan worden getrokken tussen uitingen die wel en die niet zo gevaarlijk zijn dat zij een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting zouden kunnen rechtvaardigen. De genoemde andere strafbaarstellingen geven bovendien voldoende mogelijkheden om op te treden tegen kwaadaardige uitingen die aanzetten en kunnen leiden tot terroristische daden.”¹⁰

Dat laatste punt geldt anno 2025 nog sterker, omdat de Hoge Raad inmiddels duidelijk heeft gemaakt dat bepaalde uitingen van verheerlijking als indirecte vorm van opruiing reeds strafbaar kunnen zijn onder artikel 131 Sr (HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448 [Context]).

De Commissie Meijers adviseert op basis van het voorgaande om af te zien van de voorgestelde strafbepalingen in het conceptwetsvoorstel.

⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20132014-105-6.html>

¹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20132014-105-6.html>