

In deze consultatie spreken Free Press Unlimited (FPU), de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en NDP Nieuwsmedia hun grote zorgen uit over het aanhangige *Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties*. Het onbepaalde karakter van dit wetsvoorstel is niet alleen in algemene zin een bedreiging voor de uitingsvrijheid en democratie, maar in het bijzonder voor inperkingen van de persvrijheid en de rechten van journalisten. In deze consultatie zetten FPU, NVJ en NDP Nieuwsmedia deze risico's uiteen en roepen het demissionaire kabinet met klem op om dit wetsvoorstel in te trekken.

Het wetsvoorstel in het licht van persvrijheid

Door onder andere [PAX](#) is al helder uiteengezet dat het huidige wetsvoorstel noodzaak, proportionaliteit en afbakening ontbeert, waarmee de deur wordt opengezet naar politieke vervolging en de criminalisering van tegenspraak. Deze risico's gelden in het bijzonder voor **journalisten**, die in andere (EU-)landen al steeds vaker vervolgd worden op grond van nationale veiligheid of antiterrorismewetgeving.¹

Het wetsvoorstel stelt drie uitingen strafbaar: verheerlijking van terrorisme, het verspreiden van verheerlijkende geschriften en openlijke steunbetuiging aan terroristische organisaties. Die strafbaarstelling komt bovenop bestaande wetgeving, op basis waarvan het al mogelijk is om opruiing, haatzaaien en groepsbelediging te vervolgen. Een verdere inperking van de uitingsvrijheid is volgens het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) alleen toegestaan wanneer daarin voorzien wordt bij wet, die strikt noodzakelijk is, een legitiem doel dient en proportioneel is tot het beoogde doel.² Ondervangen in deze criteria is dat een wet als deze voldoende afgebakend en voorzienbaar moet zijn, om willekeur en de repressie van kritische stemmen te voorkomen. In verschillende zaken aangespannen tegen Turkije heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukt dat er bij antiterrorismewetgeving gewaakt moet worden voor een 'chilling effect' op de vrijheid van meningsuiting, zeker in gevallen waar deze wetgeving journalisten en critici onvoldoende beschermt tegen toepassing van de wet op hun werkzaamheden.³

Ondergetekende organisaties uiten daarom hun grote verbazing en zorgen over het feit dat het voorliggende wetsvoorstel met geen woord rept over de

¹ OHCHR: "Impact of Counter-Terrorism and Criminal Laws on Media Freedom and Safety of Journalists", <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2024-08/2023-study-IMPACT-COUNTER-TERRORISM-OTHER-CRIMINAL-LEGISLATIONON-MEDIA-FREEDOM-SAFETY-JOURNALISTS-summary.pdf>

² Art. 10(2) EVRM

³ Zie onder andere: EHRM 18 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0518JUD004220117 (Ögreten en Kanaat t. Turkije); EHRM 14 december 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1214JUD000121017 (Ilicak t. Turkije)

bescherming van journalisten en pers. Waar het juist in het algemeen belang is dat journalisten in vrijheid verslag kunnen doen van de ontwikkelingen die de Memorie van Toelichting (MvT) aanhaalt (radicalisering; verspreiding van terroristische boodschappen op social media, etc.) moeten journalisten en hun bronnen nu vrezen voor vervolging. In strijd met haar positieve verplichting om de journalistiek te beschermen, bevat het voorstel geen maatregelen om toepassing van de wet op journalisten of onderzoekers, nu of in de toekomst, te voorkomen. Het is daarbij onder andere opvallend dat het wetsvoorstel geen aandacht besteedt aan de gevolgen van de ruimere opsporingsbevoegdheden die van toepassing zullen zijn onder deze wet voor de journalistieke bronbescherming.⁴

Daarnaast voldoet het voorstel niet aan de negatieve verplichting van de regering om niet in te grijpen in de uitingsvrijheid zonder dat recht is gedaan aan de criteria van voorzienbaarheid, proportionaliteit en noodzaak. Met betrekking tot deze criteria merken wij het volgende op:

Het wetsvoorstel dreigt zaken die vallen onder reguliere journalistieke werkzaamheden, *de facto* strafbaar te stellen. Gedacht kan worden aan het afdrukken van een afbeelding van een vlag van een terroristische organisatie of het afnemen van een interview over terroristische aanslagen of organisaties. De Memorie van Toelichting stelt namelijk enerzijds dat 'opzet' besloten ligt in de drie delicten, maar stelt tegelijkertijd feitelijke handelingen, zoals het tonen van een symbool, expliciet 'onafhankelijk van bijkomende omstandigheden' strafbaar.⁵ Ook vereist deze initiatiefwet geen gewelddadig of terroristisch oogmerk meer. Daarmee moeten journalisten er rekening mee gaan houden dat zij strafbaar kunnen zijn wanneer zij, bijvoorbeeld, een vlag afdrukken bij een artikel over een organisatie die beschouwd wordt als terroristisch. Dat maakt ze met name kwetsbaar voor Art. 12-procedures, waarbij eenieder die hun verslaggeving niet bevalt, via de rechter vervolging door het OM kan verzoeken.

Het gebrek aan duidelijke afbakening en eenduidige formuleringen maakt de wet daarbij nog onvoorspelbaarder voor (onder andere) journalisten, wat kan leiden tot een *chilling effect* op persvrijheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de tweede categorie zaken die het kabinet graag wil kunnen vervolgen onder deze wet: "[casussen 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".

⁴ Memorie van Toelichting, p. 22

⁵ MvT, p. 5: '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.'

Het gebrek aan heldere afbakening maakt dat bijvoorbeeld quotes in reportages of interviews binnen de bandbreedte van deze wet zouden kunnen vallen. De MvT geeft bij deze categorie zaken namelijk voorbeelden als: 'een lofzang op een terroristische aanslag, zonder dat sprake is van bijkomende omstandigheden of een specifieke context' (p. 8) en het 'uiten van waarderingen' voor terroristische organisaties. Daarbij is niet langer vereist dat het gaat om organisaties die van rechtswege verboden zijn (p. 8). Het voorstel geeft geen definitie of voorbeeld van wat een 'indirecte' link zou kunnen zijn, en begrenst ook niet wat er gedefinieerd kan worden als 'terroristische organisatie'. Het onderscheid dat het voorstel maakt tussen vergoelijken en verheerlijken is daarbij wazig. Enerzijds is 'verheerlijken' volgens de MvT meer dan goedpraten en is de uiting pas strafbaar als die ervoor kan zorgen dat mensen 'worden beïnvloed, geïnspireerd of ideologisch rijp gemaakt voor het ondersteunen van dergelijke misdrijven'. Dat zijn niet alleen subjectieve criteria (wanneer is iets inspirerend?), maar als definitie ook moeilijk te onderscheiden van het kenmerkende element van het bestaande delict 'opruiming': dat 'de boodschap wordt uitgedragen dat dit handelen navolging verdient' (MvT, p. 7).

Het onvoorzienbare karakter van deze bepalingen en gebrek aan bescherming voor journalisten is extra kwetsbaar omdat het begrip 'verheerlijking van terrorisme', zoals internationale en Europese mensenrechteninstanties al jaren waarschuwen, uiterst gevoelig is voor politieke willekeur en discriminatie. Ook dit wetsvoorstel begrenst nergens wat als 'terrorisme' of als 'terroristische organisatie' aangemerkt kan worden. De MvT stelt dat het feit dat alleen verheerlijking van de 'meest ernstige terroristische misdrijven' strafbaar zal zijn, voldoende is, omdat daar in de regel geen discussie over wordt voorzien. Dat is een naïeve aanname gelet op het huidige publieke debat. Zo wordt al in [vier Europese landen](#) naar klimaatactivisten verwezen als 'ecoterroristen', en blijkt ook in de Tweede Kamer dat er nogal verschillend gedacht kan worden over wat geldt als een steunbetuiging aan een terroristische organisatie. Recente voorbeelden betreffen VVD-fractievoorzitter Dilan Yesilgöz die het [delen van een foto met een watermeloen](#) kwalificeerde als steunbetuiging aan Hamas, PVV-fractievoorzitter [Geert Wilders](#) die duizenden deelnemers aan het Rode Lijn-protest beschreef als 'voor Hamas'. Ook richting de pers gelden dit soort beschuldigingen steeds vaker. Zo beschuldigde BBB-fractievoorzitter [Caroline van der Plas](#) AD, Trouw en ANP ervan 'terrorisme te bagatelliseren', en werden er door de [BBB Kamervragen](#) gesteld nadat de NOS schreef dat Hezbollah-leider Hassan Nasrallah door zijn achterban gezien werd als een 'charismatisch man'. Diezelfde partij heeft ook wetgeving in voorbereiding waarin radicale dierenactivisten onder [terroriswetgeving](#) vervolgd kunnen worden. Deze voorbeelden illustreren niet alleen dat het begrip 'verheerlijking van terrorisme' nogal onderhevig kan zijn aan de politieke waan van de dag, maar maakt ook duidelijk wat voor uitingen straks strafbaar kunnen zijn onder het nieuwe artikel 132a-c Sr.

Ook op de proportionaliteit en noodzaak van deze wet is het nodige af te dingen, zoals in andere consultaties al benadrukt is. In dit verband merken wij in het bijzonder op dat het kabinet in de MvT als ondersteuning voor haar voorstel de EHRM-zaak *Leroy t. Frankrijk* aanhaalt, waarin geen schending van art. 10 EVRM werd bevonden omdat het Hof de aan cartoonist geringe opgelegde geldboete van 1500 euro proportioneel vond tot de schending van het Franse verbod op *apologie du terrorisme*. Het onderhavige wetsvoorstel legt daarentegen maximale straffen op van 3 jaar gevangenisstraf of een geldboete in de derde categorie: 10.300 euro. De MvT gaat aan dit substantiële verschil gemakshalve voorbij en motiveert nergens hoe de voorgestelde sancties proportioneel zijn aan de inbreuk die zij maken op het recht op vrijheid van meningsuiting.

Ook de ‘uiterst dringende’ noodzaak van dit voorstel voor de samenleving - vereist voor een inperking van de uitingsvrijheid - wordt naar ons oordeel onvoldoende gemotiveerd. Het voorstel beschrijft slechts algemene ontwikkelingen in verwijzing naar vrijwel uitsluitend AIVD-rapporten, zoals de toegenomen radicalisering van jongeren en verspreiding van opruiende berichten op social media. Het voorstel motiveert nergens in hoeveel zaken het huidige instrumentarium ontoereikend is, waardoor vervolging uitblijft waar dat wel wenselijk zou zijn. Ook wordt niet duidelijk hoe vervolging noodzakelijk is voor, en zal leiden tot, een (gedeeltelijke) oplossing voor deze problematiek, en waarom gekozen wordt voor deze route in aanvulling op maatregelen die een minder ingrijpende inbreuk vormen op het recht op vrijheid van meningsuiting.

Het wetsvoorstel zet daarmee de deur open voor de vervolging van journalisten en kan leiden tot een *chilling effect* op het publieke debat, nu voor journalisten en andere kritische stemmen niet voorzienbaar is welke uitingen zullen leiden tot vervolging. Dat deze risico's reëel zijn, blijkt uit casussen uit het buitenland. In het volgende onderdeel halen we een aantal internationale voorbeelden aan.

Risico's zijn niet abstract: vervolging in andere (EU-)landen

Onder andere de Raad van Europa en Amnesty International vragen al enkele jaren aandacht voor de toename van vergaande inbreuken op vrijheid van meningsuiting in het kader van nationale veiligheid en de strijd tegen terrorisme. Meerdere landen in Europa hebben de afgelopen jaren vage anti-terrorisme wetgeving aangenomen die breed geïnterpreteerd kan worden en ruimte laat voor misbruik.⁶ De Raad van Europa en Amnesty wijzen er daarbij op dat deze wetgeving steeds vaker wordt

⁶ Amnesty International: “EU Orwellian Counterterrorism laws stripping rights under guise of defending them.”

<https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2017/01/eu-orwellian-counter-terrorism-laws-stripping-rights-under-guise-of-defending-them/>; Raad van Europa, Commissioner for Human Rights:

“Misuse of anti-terror legislation threatens freedom of expression”.

<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/misuse-of-anti-terror-legislation-threatens-freedom-of-expression>

ingezet om gedachten en meningen te criminaliseren onder het mom van een verbod op "steun" aan terroristische organisaties en voor de vervolging van journalisten die verslag doen van gevoelige onderwerpen of kritiek leveren op overheidsbeleid. Daarnaast krijgen autoriteiten, in de context van terrorisme-bestrijding, bevoegdheden die verder gaan dan voor 'gewone' misdrijven. Zo krijgen autoriteiten vaak de bevoegdheid om verdachten voor onbepaalde tijd vast te houden zonder gerechtelijk toezicht.

De Raad van Europa is niet de enige die hiervoor waarschuwt. Vele VN Mensenrechten Mechanismen hebben hun zorgen uitgedrukt over wetsvoorstellen zoals deze.⁷ Zo heeft de VN Hoge Commisaris voor de Mensenrechten herhaaldelijk zorgen uitgedrukt over anti-terrorisme wetgeving waarbij terrorisme-gerelateerde misdrijven op een brede en vage manier worden gedefinieerd. De VN Speciaal Rapporteur voor Terrorismebestrijding hekelt wetgeving die de inhoud van het materiaal an sich strafbaar stelt, zonder de intentie (het "terroristisch oogmerk") of de uiteindelijke impact van het materiaal mee te wegen. Bovenal wijzen de VN Mensenrechten Mechanismen hierbij naar de risico's voor persvrijheid omdat deze wetten vaak worden gebruikt om journalisten te vervolgen en kritische verslaglegging te stoppen".⁸

Een goed voorbeeld hiervan is Spanje, waar een zeer brede definitie van terrorisme veel ruimte geeft om journalisten en activisten te vervolgen. In 2015 verruimde Spanje artikel 578 van het Spaanse Wetboek van Strafrecht, welke de verheerlijking van terrorisme strafbaar stelt. Onder het mom van nationale veiligheid zijn de laatste jaren journalisten, advocaten, muzikanten en poëten vervolgd.⁹ Zo werd filmmaker Alex García aangeklaagd onder artikel 578 nadat hij op Youtube zijn documentaire plaatste waarin hij mensen interviewde die zelf ooit waren vervolgd voor het verheerlijken van terrorisme.¹⁰ Een ander voorbeeld is de Catalaanse prijswinnende journalist Jesús Rodríguez Sellés. Sellés werd na een vier jaar durend onderzoek officieel aangemerkt als verdachte van terrorisme vanwege vermeende betrokkenheid bij de organisatie van demonstraties tegen de veroordeling van Catalaanse separatisten. Uit vrees voor willekeurige arrestatie week Rodríguez Sellés uit naar Zwitserland.

Ook in Frankrijk zijn journalisten aangeklaagd met gebruik van anti-terroriswetgeving. Zo werd freelance journalist Ariane Lavrilleux vervolgd na onderzoek naar Egyptische autoriteiten die Franse inlichtingen hadden gebruikt om smokkelaars op de Egyptisch-Libische grens willekeurig te bombarderen en doden.

⁷ A/HRC/53/38, para 18; A/HRC/50/29, para 56; A/HRC/50/49, para 46(a) and A/HRC/28/28, para 22.

⁸ A/HRC/40/52, para 40.

⁹ Rights International Spain: Spain Prosecuting Glorification of Terrorism Too Strictly Since 2015, <https://www.liberties.eu/en/stories/case-law-analysis-offence-of-glorification-spain/19055>

¹⁰ Amnesty International: Tweet... if you dare: How counter-terrorism laws restrict freedom of expression in Spain, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur41/7924/2018/en/>

Lavrilleux werd voorgeleid in een in contra-terrorisme gespecialiseerde rechtbank en riskeerde tot 5 jaar gevangenisstraf omdat zij weigerde haar bronnen te onthullen¹¹. Ook fotojournalist Yoan Jäger-St hul werd in naam van nationale veiligheid aangeklaagd. Hij werd 55 uur in voorarrest gehouden nadat hij foto's had gemaakt van een actie van een Franse protest- en milieubeweging. Nadat hij werd aangeklaagd voor criminele samenzwering bleek dat hij tenminste al zes maanden werd geobserveerd door de Franse anti-terrorisme eenheid.¹²

In Turkije biedt Artikel 7(2) welke 'propaganda voor een terroristische organisatie' verbiedt, de grond voor vervolging. In dit artikel zijn zowel de termen 'propaganda' als 'terroristische organisatie' niet gedefinieerd waardoor de bepaling zeer breed te interpreteren is. Het wordt gebruikt om allerlei verslaggeving te vervolgen, waaronder interviews met politici van de PKK, kritiek op de regering of rapportages over mensenrechtenkwesties te verbieden, met straffen oplopend tot 7,5 jaar.¹³ Ook internationale journalisten worden vervolgd. Een recent voorbeeld is de zaak tegen de Zweedse journalist Joakim Medin, die in maart werd veroordeeld tot elf maanden voorwaardelijke gevangenisstraf voor 'het beledigen van president Erdogan'. Ondanks de voorwaardelijke celstraf bleef Medin vastzitten omdat hij werd verdacht van terrorisme nadat hij zou hebben deelgenomen aan een demonstratie in Stockholm van de PKK¹⁴.

Daarnaast wordt Artikel 6(1) veelvuldig gebruikt, welke het strafbaar stelt om informatie te delen over ambtenaren die betrokken zijn bij contra-terrorisme inzet. In praktijk wordt dit Artikel gebruikt om journalisten te vervolgen die namen van rechters en aanklagers - die niets met contra-terrorisme te maken hebben - in hun verslaggeving noemen. Zo werd een Koerdische journalist in Ankara 100 dagen vastgezet nadat hij had gerapporteerd over de onrechtmatige benoeming van rechter en een aanklager, een getrouwd koppel, op dezelfde zaak. Alle gebruikte bronnen die de journalist had gebruikt waren openbaar. Een andere rechtbankverslaggever werd meer dan een week vastgehouden nadat hij openbare proces-verbalen in een artikel had gebruikt.¹⁵

¹¹ CPJ: French intelligence agents search home, detain journalist Ariane Lavrilleux over leaks investigation.

<https://cpj.org/2023/09/french-intelligence-agents-search-home-detain-journalist-ariane-lavrilleux-over-leaks-investigation/>

¹² RSF: French authorities must drop investigation into environmental photo journalist,

<https://rsf.org/en/french-authorities-must-drop-investigation-environmental-photo-journalist>

¹³ RSF: Anti-terrorism law used repeatedly to charge journalists with terrorist propaganda.

<https://rsf.org/en/anti-terrorism-law-used-repeatedly-charge-journalists-terrorist-propaganda?utm>

¹⁴ Villamedia: Turkije laat Zweedse journalist die 'Erdogan beledigde' vrij,

<https://www.villamedia.nl/artikel/turkije-laet-zweedse-journalist-die-erdogan-beledigde-vrij>

¹⁵ Media Defence: Focus on Turkey, Arbitrary Arrests and Abuse of the Legal System,

<https://www.mediadefence.org/casestudies/focus-on-turkey-arbitrary-arrests-and-abuse-of-the-legal-system/?tztc=1>

Conclusie

Het wetsvoorstel dreigt situaties als hiervoor beschreven ook mogelijk te maken binnen het Nederlandse bestel. Naar het oordeel van de ondergetekende organisaties is dergelijke wetgeving - in het kader van persvrijheid - alleen acceptabel als de wet heldere waarborgen bevat tegen misbruik van de wet in de vorm van intimidatie en vervolging van journalisten en andere stemmen in het publieke debat. Naast proactieve waarborgen om een *chilling effect* te voorkomen, zijn daarvoor glasheldere definities van kernelementen van de wet een minimumvereiste. Begrippen als 'verheerlijking', 'terrorisme', en 'indirecte link' of 'bijkomende omstandigheden' zouden daarbij geen ruimte mogen laten voor willekeur of discriminatie. De dringende maatschappelijke noodzaak van een dergelijke wet zou, om de bijbehorende inbreuk op de uitingsvrijheid te verantwoorden, als een paal boven water moeten staan, op basis van gefundeerde argumenten en cijfers. Eventuele sancties en opsporingsbevoegdheden die aan een dergelijk delict gekoppeld worden moeten proportioneel zijn, ook in het licht van de inbreuk die ermee gedaan kan worden op de uitingsvrijheid.

Zolang aan deze vereisten, net als in de vorige initiatiefwetten, bij lange na niet wordt voldaan in het wetsvoorstel, verzoeken Free Press Unlimited (FPU), de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en NDP Nieuwsmedia in het kader van de rechten van journalisten en media in het bijzonder, het demissionaire kabinet dringend om te overwegen het wetsvoorstel in te trekken.

Getekend,

Free Press Unlimited

Ruth Kronenburg, Executive Director

Nederlandse Vereniging van Journalisten

Thomas Bruning, Algemeen secretaris

NDP Nieuwsmedia

Herman Wolswinkel, Directeur