

MASTER'S THESIS

Strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme Noodzakelijke oplossing of politieke profilering?

Janssens, M.J.J.

Award date:
2021

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 01. Nov. 2024

Open Universiteit
www.ou.nl



Strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme

Noodzakelijke oplossing of politieke profilering?

Naam : M.J.J. Janssens
Studentnummer : 835388477
Opleiding : Rechtswetenschappen Open Universiteit
Begeleider : Mr. T. Herrenberg
Examinator : Prof. Dr. C. Zoethout
Datum : 5 juni 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Algemeen	3
1.2. Onderzoeksvraag en methodologie	5
1.3. Leeswijzer	6
2. Analyse van het wetsvoorstel	7
2.1. Opbouw van dit hoofdstuk	7
2.2. Wat is terrorisme?	7
2.3. Het wetsvoorstel ‘verheerlijking van terrorisme’	8
2.4. Het delict opruiing en de relatie met verheerlijking	16
2.5. Tussenconclusie	22
3. Analyse van de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot artikel 10 en 17 EVRM	23
3.1. Inleiding	23
3.2. Artikel 17 EVRM en de vrijheid van meningsuiting	23
3.3. Algemene kenmerken van artikel 10 EVRM	24
3.4. Wanneer wordt beperking van de vrijheid van meningsuiting door het EHRM toegestaan?	25
3.5. De beoordeling van de inperking door het EHRM	29
3.6. Tussenconclusie	30
4. Conclusie	32
Bronnenlijst	33
Literatuur	33
Jurisprudentie	34
Kamerstukken	37
Wetgeving en verdragen	37
Overige bronnen	38

1. Inleiding

1.1. Algemeen

Op 16 oktober 2020 werd de Franse leraar Samuel Paty op straat vermoord. Dit gebeurde omdat hij in een les over de vrijheid van meningsuiting cartoons had getoond van de profeet Mohammed, afkomstig van de krant Charlie Hebdo. Een tweeëntwintigjarige man van Tsjetsjeense afkomst likete vervolgens een foto die de verdachte van de moord op de Franse leraar online had gezet, wat leidde tot een vervolging van deze man door de Franse justitie.¹ De afgelopen decennia is de dreiging van terroristische aanslagen in de westerse wereld toegenomen. De aanslagen van 11 september 2001 staan bij velen – ook in Nederland – nog op het netvlies. Daarna zijn er vanaf 2004 in de westerse wereld maar liefst 132 “radicaal-islamitische en jihadistische aanslagen” geregistreerd door de AIVD waarbij vele honderden dodelijke slachtoffers en gewonden zijn gevallen.² Terrorisme(dreiging) is voor Nederland geen nieuw verschijnsel,³ maar steeds frequenter worden burgers opgeschrikt door terrorisme-gerelateerde berichten in de media.⁴ De afgelopen decennia is terrorisme en het dreigen met terroristisch geweld ook een onderwerp geworden van het Nederlandse openbare bestuur.⁵

In Nederland heeft dit geleid tot het door sommige politici en bestuurders propageren van de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme. In de afgelopen vijftien jaar is twee keer zo’n voorstel gedaan. In 2005 diende de toenmalig minister van Justitie Donner een conceptwetsvoorstel in waarin ‘verheerlijken, vergoelijken, bagatelliseren of ontkennen van terrorisme’ strafbaar werd gesteld.⁶ Na kritiek op en twijfel aan de noodzaak van het wetsvoorstel heeft de minister het conceptwetsvoorstel weer ingetrokken. Het wetsvoorstel dat onderwerp is van deze scriptie stamt uit 2016, en volgt op de (verworpen) motie die Tweede Kamerleden Van Haersma Buma (CDA) en Van der Staaij (SGP) in 2014 indienden.⁷

In het huidige voorstel is de delictsomschrijving versmald naar ‘verheerlijking van terrorisme’.⁸ Het wetsvoorstel heeft kritiek gekregen van onder andere de Afdeling advisering van de Raad van State, de NOVA en de Raad voor de rechtspraak. De kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State vertoont gelijkenissen met de kritiek van rechtswetenschapper Eric Barendt op een soortgelijke wet in het Verenigd Koninkrijk. In de context van de Terrorism Act 2006, die een bepaling bevat die lijkt op de voorgestelde Nederlandse strafbepaling, vraagt Barendt zich af wat het gevolg moet zijn als een uiting niet bedoeld is om ordeverstoring te veroorzaken, maar het publiek de uiting wel zo opvat.⁹

In het maatschappelijk debat dient in beginsel de vrije meningsuiting beschermd te worden.¹⁰ Sommige uitingen kunnen een regering echter onwelgevallig zijn,¹¹ waardoor er een risico is dat deze

¹ rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/5192545/leraar-onthoofding-samuel-paty-foto, geraadpleegd op 30 november 2020.

² <https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismetijdlijn-van-aanslagen-in-het-westen>, geraadpleegd op 20 april 2021.

³ Denk bijvoorbeeld aan de gijzelingsacties van Wijster en Amsterdam in december 1975 en van De Punt en Bovensmilde in mei-juni 1977 zoals beschreven in Rosenthal 1984, p. 385-515.

⁴ Baneke, *Trouw* 29 mei 2017.

⁵ rijksoverheid.nl/onderwerpen/terrorismebestrijding/aanpak-terrorisme-in-nederland, geraadpleegd op 23 december 2020.

⁶ P.H. Donner, *Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven en ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen*, 12 juli 2005.

⁷ *Kamerstukken II 2013/14*, 29 754, nr. 255. Het dictum van deze motie luidde “[d]e Kamer (...) verzoekt de regering, de verheerlijking van terroristisch geweld strafbaar te stellen”.

⁸ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 466, nr. 2.

⁹ Barendt 2009, p. 447.

¹⁰ Rijkkema 2018, p. 39.

¹¹ Zie ook PoKempner 2007, p. 16, waarin wordt opgemerkt dat het verbieden van uitingen een uiterste middel is, en ook kan omslaan in het onderdrukken van allerlei uitingen die een regering onwelgevallig zijn.

uitingen (middels strafrechtelijke instrumenten) worden onderdrukt. Indien het nieuwe wetsvoorstel wordt aangenomen gaat dat in Nederland ook gelden voor uitingen die terrorisme verheerlijken. Strafbbaarstelling van verheerlijking kan leiden tot een niet-toegestane inbreuk op de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in artikel 10 EVRM. De vrijheid van meningsuiting zoals die wordt beschermd door het eerste lid van artikel 10 EVRM is echter niet onbeperkt: een inmenging door een staat hoeft geen schending van het recht uit het eerste lid op te leveren indien is voldaan aan de cumulatieve voorwaarden dat de beperking bij wet is voorzien, de beperking een legitiem doel dient en de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. In deze scriptie ligt het accent op de noodzaak van de beperking. Ook wordt de rol van artikel 17 EVRM ('misbruik van recht') onderzocht, waarbij het verschil tussen dit artikel en een beperking op grond van het tweede lid van artikel 10 EVRM wordt toegelicht.

In het arrest *Handyside v. Verenigd Koninkrijk* (1976) werd al duidelijk dat het EHRM grote waarde hecht aan de vrijheid van meningsuiting.¹² In dat arrest stelt het Hof dat "Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of such a [democratic] society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man". Het EHRM benoemt in zijn uitspraken een aantal essentiële factoren die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of een inbreuk op artikel 10 EVRM gerechtvaardigd is,¹³ en beoordeelt een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting in de context waarin de uitlatingen zijn gedaan.¹⁴ Bij een beoordeling van een mogelijke inbreuk houdt het EHRM ook rekening met de margin of appreciation die het EHRM lidstaten kan gunnen. Daarbij moet in gedachten worden gehouden dat deze beoordelingsmarge wel beperkt is en ook afhankelijk van de context.¹⁵

In 2015 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een nieuwe richtlijn inzake terrorismebestrijding,¹⁶ wat in 2017 (dus na indiening van het wetsvoorstel) leidde tot een nieuwe EU-richtlijn.¹⁷ Zowel in het voorstel als in de uiteindelijke EU-richtlijn kan verheerlijking onder omstandigheden leiden tot een strafbaar feit. In de EU-richtlijn wordt in de preambule duidelijk gesteld dat de richtlijn op zichzelf niet tot inbreuk mag leiden op de vrijheden zoals onder andere vastgelegd in het EVRM,¹⁸ maar ook zijn voorwaarden opgenomen die een legitieme inbreuk op de vrijheid van meningsuiting mogelijk maken.¹⁹ Initiatiefneemster stelt dat het wetsvoorstel invulling geeft aan

¹² EHRM 7 december 1976, 5493/72 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*), par. 49.

¹³ Zie bijvoorbeeld EHRM 18 juli 2000, 26680/95 (*Şener/Turkije*), par. 45; EHRM 8 juli 1999, 23556/94 (*Ceylan/Turkije*), par. 36.

¹⁴ Zie *Aksu* 2007, p. 142; zie bijvoorbeeld EHRM 25 november 1997, 18954/91 (*Zana/Turkije*), par. 51 en EHRM 18 juli 2000, 26680/95 (*Şener/Turkije*), par. 39.

¹⁵ *Vlemminx* 2013, p. 75; EHRM 7 december 1976, 5493/72 (*Handyside*), par. 48.

¹⁶ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake terrorismebestrijding en ter vervanging Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad inzake terrorismebestrijding, COM(2015) 625 final, 2.12.2015. Hierin staat de volgende tekst: "[k]rachtens deze bepaling worden bijvoorbeeld de verheerlijking van zelfmoordterroristen, aansporing tot deelname aan de gewelddadige jihad, rechtstreekse uitnodiging om ongelovigen te doden, rechtvaardiging van terrorisme en de verspreiding van boodschappen over of beelden van gruwelijke moorden als manier om publiciteit voor de terroristische zaak te genereren of hun macht te bewijzen als strafbare feiten aangemerkt wanneer deze gedragingen feitelijk het risico creëren dat daden van terrorisme zullen worden gepleegd en op voorwaarde dat de boodschappen worden verspreid met het oogmerk om terroristische activiteiten (niet noodzakelijkerwijs die van een specifieke terroristische organisatie) te bevorderen".

¹⁷ Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding, ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad.

¹⁸ Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding, ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, preambule nr. 35, p. 11.

¹⁹ Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding, ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, preambule nr. 10, p. 7.

“vastgestelde minimumnormen betreft de verheerlijking van terreur”.²⁰ Volgens de initiatiefneemster kan dit wetsvoorstel dienen om deze EU-richtlijn om te zetten in wetgeving.²¹

Voor de beoordeling van het wetsvoorstel is de afbakening met het delict ‘opruiming’ van belang, omdat dit delict met de artikelen 131 en 132 Sr reeds strafbaar is gesteld. Volgens initiatiefneemster is het verschil met het delict opruiming dat “[b]ij het delict opruiming duidelijk [is] dat de strafbaar gestelde gedraging aanzet tot ‘opruien’. Bij verheerlijking op zichzelf genomen hoeft hier van [sic] geen sprake te zijn (de *Van Dale* spreekt over roemen, prijzen, loven). Anders gezegd kan ten aanzien van opruiming ook worden gesteld dat in deze gedraging steeds een zekere mate van beïnvloeding besloten ligt richting anderen, terwijl dat bij verheerlijking niet het geval hoeft te zijn”.²² Volgens initiatiefneemster zit het gevaar van verheerlijking in *de publieke verkondiging ervan*.²³ In deze scriptie wordt onderzocht of ‘verheerlijking van terrorisme’ al strafbaar gesteld is door artikel 131 en/of 132 Sr, en of het EHRM ruimte laat voor zo’n nieuwe bepaling in de Nederlandse strafwetgeving.

1.2. Onderzoeksvraag en methodologie

Dit onderzoek richt zich op de verenigbaarheid van het wetsvoorstel ‘strafbaarstelling verheerlijking terrorisme’ met artikel 10 EVRM. Ook komt het opzetbegrip dat besloten ligt in de delictsomschrijving aan de orde.

De onderzoeksvraag luidt: is het initiatiefwetsvoorstel ‘strafbaarstelling van de verheerlijking van terrorisme’ verenigbaar met de vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in art. 10 EVRM? Deze vraag zal worden beantwoord door middel van juridisch-dogmatisch onderzoek.²⁴ Het wetsvoorstel wordt getoetst aan het geldende recht, waarbij in het kader van Nederlands recht vooral aan de afbakening met bestaande naastliggende delicten (met name opruiming) aandacht wordt besteed. Daarna wordt het wetsvoorstel getoetst aan het recht op vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in het EVRM.

Bij de analyse van het wetsvoorstel wordt ook de kritiek meegenomen die door de Afdeling advisering van de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten is geleverd op het wetsvoorstel: afbakening van de delictsomschrijving ‘verheerlijken van terrorisme’, met name ten opzichte van de huidige relevante strafbepalingen. Bij deze analyse wordt ook de EU-richtlijn uit 2017 betrokken: volgens artikel 5 van deze richtlijn moet het verheerlijken van terroristische daden onder bepaalde omstandigheden door lidstaten strafbaar worden gesteld. Nederlandse jurisprudentie met betrekking tot het verheerlijken van terrorisme of opruiming wordt verzameld en geanalyseerd.²⁵ Om te kunnen toetsen aan het EVRM wordt jurisprudentie van het EHRM waarin de vrijheid van meningsuiting wordt beperkt op grond van glorification of terrorism,²⁶ of waarin het EHRM de beperkingen op grond van verheerlijking van (terroristisch) geweld beoordeelt verzameld en geanalyseerd.²⁷

²⁰ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 4, p. 6.

²¹ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 4.

²² *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 8.

²³ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 8.

²⁴ Van Dijck, Snel & Van Golen 2018, p. 84; IJzermans, *Law and Method* 2015, p. 6.

²⁵ Zoals bijvoorbeeld HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/456 (Context-zaak) en HR 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5178 (Hofstadgroep), m.nt. N. Keijzer.

²⁶ Een voorbeeld daarvan is EHRM 6 april 2009, 36109/03 (*Leroy/Frankrijk*).

²⁷ EHRM 2 december 2014, 31706/10 en 33088/10 (Güler en Uğur/Turkije); EHRM 8 juli 1999, 26682/95 (*Şürek/Turkije*) (nr. 1).

1.3. Leeswijzer

De indeling van deze scriptie is als volgt. In hoofdstuk twee wordt onderzocht wat bedoeld wordt met de term *terrorisme*, en worden het wetsvoorstel en de kritiek die erop is geleverd geanalyseerd. Ook wordt het in het wetsvoorstel beschreven nieuwe delict verheerlijking van terrorisme afgebakend ten opzichte van huidige relevante delicten. Daartoe worden de belangrijkste recente uitspraken in de Nederlandse jurisprudentie met betrekking tot het verheerlijken van terrorisme of opruiing samengevat. In hoofdstuk drie wordt begonnen met een analyse van recente jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot de toepassing van artikel 17 EVRM bij uitingsdelicten. Daarna worden de algemene kenmerken van artikel 10 EVRM onderzocht, en de mogelijkheden om met behulp van dat artikel de vrijheid van meningsuiting te beperken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie waarin het wetsvoorstel wordt gelegd tegen de relevante jurisprudentie van het EHRM. In hoofdstuk vier doe ik ten slotte een uitspraak over de noodzakelijkheid en legitimiteit van het wetsvoorstel.

2. Analyse van het wetsvoorstel

2.1. Opbouw van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk wordt het wetsvoorstel ‘verheerlijking van terrorisme’ geanalyseerd.²⁸ Dit voorgestelde nieuwe delict wordt besproken in de context van reeds bestaande uitingsdelicten. In de volgende paragraaf ga ik als eerste in op het begrip terrorisme. Daarna volgt in paragraaf 2.3 een bespreking van het wetsvoorstel en de toelichting daarop. Voorts bespreek ik de relatie tussen het al in de Nederlandse strafwetgeving voorkomende delict ‘opruiming’ en het verheerlijken van terrorisme (paragraaf 2.4), om af te sluiten met een tussenconclusie in paragraaf 2.5.

2.2. Wat is terrorisme?

Ik vind het opmerkelijk dat, hoewel de term ‘terrorisme’ meer dan tien keer wordt genoemd in memorie van toelichting, nergens wordt omschreven wat initiatiefneemster bedoelt met terrorisme. In de Nederlandse strafwetgeving wordt het terroristisch oogmerk wel omschreven in artikel 83a, maar dat is grotendeels gebaseerd op internationale definities. Het is daarom naar mijn mening zinvol om een korte opsomming te geven van de ‘inhoud’ van terrorisme zoals die is vastgelegd in verschillende rechtsbronnen.

Tot op heden is het niet gelukt om tot een echte wereldwijd geaccepteerde en gebruikte definitie van terrorisme te komen. Toch worden al sinds de eerste helft van de vorige eeuw pogingen ondernomen om te komen tot zo’n definitie. Wel wordt een convergentie zichtbaar in de loop van de tijd, zoals hierna zichtbaar wordt. Na de omschrijving van de term terrorisme in een verdrag uit 1937,²⁹ werd in 1999 door de Verenigde Naties een resolutie aangenomen waar in het eerste lid van artikel 2 onder b terrorisme werd omschreven als: “[a]ny other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.”³⁰ De International Organization for Migration definieert in haar verklarende woordenlijst over migratie terrorisme als “the intentional and systematic use of actions designed to provoke terror in the public as a means to certain ends.”³¹ Als vervolg op het Kaderbesluit uit 2002,³² heeft de Europese Unie in 2017 een richtlijn opgesteld waarin een definitie van terrorisme is vastgelegd.³³ In de preambule daarvan vermeldt de EU dat zij het van belang vindt een ‘geharmoniseerde definitie van terroristische misdrijven’ te hanteren. De EU schaaft daarmee overigens niet zozeer het gepleegde misdrijf maar juist de gevolgen die met dat misdrijf beoogd zijn onder de definitie ‘terrorisme’: in het eerste lid van artikel 3 worden verscheidene acties worden benoemd, maar dat deze pas worden aangemerkt als terroristisch misdrijf indien zij worden gepleegd met een van de oogmerken zoals genoemd in het tweede lid: “a) een bevolking ernstig vrees aanjagen; b) een overheid of internationale organisatie op onrechtmatige wijze dwingen een handeling te verrichten of na te laten; c) de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig ontwrichten of vernietigen.” De Raad van Europa doet geen poging tot een eigen definitie,

²⁸ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 2.

²⁹ League of nations, *Convention for the prevention and punishment of terrorism*, 1937, p. 6; zie ook Rupérez 2006, p. 2.

³⁰ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. Adopted by the General Assembly of the United Nations in resolution 54/109 of 9 December 1999.

³¹ International Organization for Migration, *International migration law 2011*, p. 98.

³² Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van de Europese Unie.

³³ Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding, ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad.

maar verwijst daarvoor in het eerste lid van artikel 1 van het Verdrag ter voorkoming van terrorisme naar alle beschrijvingen van terrorisme die voorkomen in andere verdragen.³⁴

Nederland heeft in het Wetboek van Strafrecht in art. 83 Sr e.v. een definitie van een terroristisch misdrijf vastgelegd. Belangrijk daarbij zijn misdrijven die met een terroristisch oogmerk worden gepleegd. Dat sluit aan bij de wijze waarop de Europese Unie terrorisme aanduidt als het oogmerk waarmee een bepaald misdrijf wordt gepleegd. Dit terroristisch oogmerk staat vermeld in art. 83a Sr en is gebaseerd op twee internationale rechtsinstrumenten: het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme en een niet nader aangeduid 'alomvattend VN-verdrag tegen terrorisme'.³⁵ Daarnaast heeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid op zijn website geen juridische definitie maar een werkdefinitie gepubliceerd, die naar mijn mening op hetzelfde neerkomt: "Terrorisme – Het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden."³⁶

Ondanks dat er op dit moment dus nog geen overeenstemming is over het begrip terrorisme, hanteert Nederland in artikel 83a Sr een definitie van terrorisme die naar mijn mening goed aansluit op de algemene gedachten hierover: "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."³⁷

In het wetsvoorstel wordt geen aparte definitie gegeven van het begrip 'terrorisme' of 'terroristisch misdrijf'. Daarom wordt in deze scriptie het terrorisme-begrip uit de Nederlandse strafwetgeving gebruikt om het wetsvoorstel aan te toetsen.

2.3. Het wetsvoorstel 'verheerlijking van terrorisme'

Het eerste lid van dit wetsvoorstel luidt "[H]ij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, een terroristisch misdrijf verheerlijkt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie."³⁸ Initiatiefneemster wil middels dit wetsvoorstel laten zien dat het in de Nederlandse samenleving niet passend is om steun te verlenen aan terroristisch geweld, en wil deze steun – als die in de vorm van 'verheerlijking' publiekelijk wordt gegeven – strafbaar stellen.³⁹ De samenleving heeft volgens initiatiefneemster behoefte aan strafrechtelijke bescherming tegen "beledigende, haat zaaiende en verontrustende uitlatingen".⁴⁰ Zij stelt dat "de schok die terroristische misdrijven teweeg brengen (...) zodanig groot [is] dat het verheerlijken van deze misdrijven burgers diep kan kwetsen, groepen van burgers tegen elkaar kan opzetten, haat kan zaaien, tot grote onrust in het maatschappelijk verkeer kan leiden, ontwrichting in de samenleving teweeg kan brengen, radicalisering kan bevorderen en dus een voedingsbodem kan scheppen voor het opnieuw begaan van misdrijven."⁴¹ Dit is volgens initiatiefneemster de onderbouwing waarom

³⁴ Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme 2005, ETS No. 196.

³⁵ *Kamerstukken II 2001/02*, 28 463, nr. 3, p. 3. Ik vermoed dat hier gerefereerd wordt aan de 'International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. Adopted by the General Assembly of the United Nations in resolution 54/109 of 9 December 1999'.

³⁶ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn>.

³⁷ Artikel 83a WvSr.

³⁸ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 5, p. 1.

³⁹ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 1.

⁴⁰ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 2.

⁴¹ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 2.

‘verheerlijking van terrorisme’ strafbaar gesteld moet worden. De onderdelen uit deze onderbouwing zijn echter (door de initiatiefneemster gevreesde) *gevolgen* van het strafbaar te stellen feit ‘verheerlijking van terrorisme’, en het is niet goed voor te stellen op grond waarvan op te treden *gevolgen* van een bewezen feit strafbaar gesteld kunnen worden als deze geen onderdeel vormen van de delictsomschrijving. Immers, het gaat hier om een *abstract gevaarzettingsdelict* waarbij niet de handeling strafbaar wordt gesteld maar het gevolg van die handeling.⁴² Dit gevolg moet dan wel in de delictsomschrijving worden beschreven en dat is in het wetsvoorstel niet het geval. De behoefte aan het beschermen van de samenleving tegen ‘verontrustende uitlatingen’ doet vermoeden dat uitlatingen dan al snel onder de noemer ‘verheerlijking van terrorisme’ kunnen vallen. Daarbij kan de vraag worden gesteld of dergelijke verontrustende uitlatingen niet beter als onderdeel van het publiek debat kunnen worden gezien dan ze te criminaliseren.⁴³ Ontstaat dan niet het gevaar dat dit soort uitlatingen ‘ondergronds’ gaan en degenen die dit soort uitingen doen niet meer kunnen worden aangesproken of in het openbaar kunnen worden weersproken? De NOvA waarschuwt ervoor dat strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme een *chilling effect* zal hebben op veel politieke discussies.⁴⁴ Initiatiefneemster is zich wel bewust van de balans tussen de democratische waarden waar de NOvA op wijst: “publiek debat, verhoudingen tussen bevolkingsgroepen, radicalisering en terrorisme hangen met elkaar samen. (...) Een debat kan deelnemers daarbij aan elkaar binden. Het bevordert dat standpunten en gevoeligheden die binnen bevolkingsgroepen leven, voor anderen duidelijk worden en kan bijdragen aan wederzijds begrip en respect voor elkaar, en mogelijk zelfs tot toenadering.”⁴⁵ De vraag is waar voor initiatiefneemster de grens ligt tussen ‘onderdeel van het openbaar debat’ en strafbaarheid. Zij vindt dat “voor tussenkomst van de overheid pas aanleiding [is] wanneer door het strafrecht gestelde grenzen zijn overschreden”, en geeft daarbij ook een aantal voorbeelden, zoals deelnemers aan het publieke debat die opruien, discrimineren of aanzetten tot haat of geweld.⁴⁶ In dit wetsvoorstel wordt daarmee naar mijn mening geen andere grens gesteld die het verschil tussen openbaar debat en strafbare uiting duidelijk maakt, dan de grens die reeds in de strafwetgeving aanwezig is. Initiatiefneemster noemt het wenselijk dat het Openbaar Ministerie volgens eigen inzicht kan vervolgen wanneer sprake is van een van de hierboven genoemde gevolgen van een verheerlijking.⁴⁷ Daarmee doelt zij niet op het opportuniteitsbeginsel maar op het zelf trekken van de grens tussen strafbaar en niet-strafbaar feit, wat ik afleid uit “[d]aarin zal voor de hand liggen dat vervolging in ieder geval plaatsvindt wanneer naar het inzicht van het Openbaar Ministerie sprake is van één van de al eerdere genoemde gevolgen van een verheerlijking, namelijk wanneer een uiting burgers diep kan kwetsen, groepen van burgers tegen elkaar kan opzetten, haat kan zaaien, tot grote onrust in het maatschappelijke verkeer kan leiden, ontwrichting in de samenleving teweeg kan brengen, radicalisering kan bevorderen en dus een voedingsbodem kan scheppen voor het opnieuw begaan van deze misdrijven.” Deze beoordeling ligt voor uitingsdelicten ook nu al bij het Openbaar Ministerie, waarbij het uit oogpunt van legaliteit wenselijk is dat de wetgever zo goed mogelijk het kader aangeeft.⁴⁸

Sommige van deze gevolgen zijn overigens op zichzelf reeds strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht, en hoeven niet met dit wetsvoorstel apart strafbaar te worden gesteld. In art. 137d Sr wordt bijvoorbeeld op het in het openbaar aanzetten tot haat tegen (groepen van) mensen en het opzetten

⁴² De Hullu 2015, p. 74.

⁴³ Concl. B.F. Keulen, ECLI:NL:PHR:2019:723, bij HR 2 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1069 (concl. A-G Keulen), NJ 2019/349 m.nt. E.J. Dommering. Zie ook Van Noorloos, NJB 2014/1907, par. 4.2 en Rijkkema 2018, p. 39.

⁴⁴ Advies van Nederlandse Orde van Advocaten van 19 februari 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, p. 7.

⁴⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 466, nr. 6, p. 3.

⁴⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 466, nr. 6, p. 3.

⁴⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 466, nr. 6, p. 12.

⁴⁸ Zie ook De Hullu 2015, p. 102.

van (groepen van) burgers tegen elkaar een maximale gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie gesteld. Waar het hof in de zaak tegen de Hofstadgroep nog als uitgangspunt nam dat artikel 137d Sr bepaalde minderheidsgroepen beoogt te beschermen “vanwege hun kwetsbaarheid”, waarbij het hof specifiek godsdienst of levensovertuiging noemde als grondslag voor deze kwetsbaarheid (en het hof stelde dat ‘ongelovigen’ bezwaarlijk als kwetsbare groep konden worden aangemerkt),⁴⁹ oordeelde de Hoge Raad dat dat een onjuist uitgangspunt was van het hof: “Noch de tekst noch de geschiedenis van de totstandkoming van art. 137d Sr, zoals weergegeven in de conclusie van de Advocaat-Generaal, bevat aanknopingspunten voor 's Hof's opvatting dat art. 137d Sr slechts beoogt bepaalde minderheidsgroepen vanwege hun kwetsbaarheid — onder meer ‘wegens hun godsdienst of levensovertuiging’ — te beschermen.”⁵⁰ Artikel 137d Sr beschermt dus in beginsel eenieder die behoort tot de categorieën die worden genoemd in het eerste lid van artikel 137d Sr.

De inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bestaat uit twee begrippen (‘verheerlijking’ en ‘terrorisme’) waarvan de betekenis – met name voor het eerste begrip – niet scherp is begrensd. Het probleem is dat het wetsvoorstel dan steunt op twee *waardeoordelen*, wat naar mijn mening ook bij het wetsvoorstel uit 2005 al een probleem vormde. Dommering schreef destijds al bij dat door minister Donner ingediende (en weer ingetrokken) wetsvoorstel dat sprake was van twee waardeoordelen: “één over bepaalde vormen van politiek geweld en één over de appreciatie van die vorm van geweld.” Volgens Dommering blijven we – ook al kan de term ‘terrorisme’ voldoende worden afgebakend – zitten met “niet te bewijzen waardeoordelen”.⁵¹

Het gaat initiatiefneemster om “uitingen die (...) zogenaamde uitingsdelicten betreffen.”⁵² In mijn ogen is dat een vreemd argument: als het gaat om uitingsdelicten dan gaat het dus per definitie om uitingen die strafbaar zijn. Initiatiefneemster maakt hiermee naar mijn mening geenszins duidelijk waar de grens ligt tussen een volgens haar ongewenste (maar niet strafbare en daarom ook op grond van artikel 10 EVRM niet ongeoorloofde) uiting en een uitingsdelict dat kan vallen onder de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting in het EVRM. In de uitleg wordt het er in mijn ogen niet beter op: strafbaar gesteld moeten worden “uitingen die burgers diep kunnen kwetsen, groepen van burgers tegen elkaar kunnen opzetten, haat kunnen zaaien, tot grote onrust in het maatschappelijke verkeer kunnen leiden, ontwrichting in de samenleving teweeg kunnen brengen, radicalisering kunnen bevorderen en dus een voedingsbodem kunnen scheppen voor het opnieuw begaan van deze misdrijven.” Er lijken mij voldoende uitingen te bedenken die voldoen aan (een van) bovenstaande omschrijvingen waarvan wij niet zouden willen dat ze leiden tot strafbaarheid, zoals bijvoorbeeld uitingen die worden gedaan door de advocaat die zijn van terreurdaden verdachte cliënt verdedigt. En voor uitingen die óf opruien tot een strafbaar feit, óf tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag (voor zover geweld al niet valt onder het als eerste onderdeel van art. 131 Sr genoemde ‘strafbaar feit’) is artikel 131 Sr reeds in het leven geroepen.

⁴⁹ Hof 's-Gravenhage 23 januari 2008, ECLI:NL:GHSGR:2008:BC2576, uitgangspunt 3.

⁵⁰ HR 2 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK5172, r.o. 5.3.

⁵¹ Dommering, *NJB* 2005, p. 1694. De delictomschrijving van dat wetsvoorstel luidde “[h]ij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, een misdrijf, omschreven in de Wet internationale misdrijven, een misdrijf, omschreven in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945, of een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, verheerlijkt, vergoelijkt, bagatelliseert of ontkent, welke verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering of ontkenning, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, de openbare orde ernstig verstoort of kan verstoren, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie”.

⁵² *Kamerstukken II* 2016/17, 34 466, nr. 6, p. 5.

Volgens initiatiefneemster gaat het in het wetsvoorstel niet om strafbaarstelling van verheerlijking als zodanig omdat dat op gespannen voet zou kunnen staan met grondrechten zoals vastgelegd in de Grondwet en mensenrechtenverdragen.⁵³ Helaas maakt ze in mijn optiek niet duidelijk wat ze hier bedoelt: gezien de strekking van het wetsvoorstel ('verheerlijking van terrorisme') zal ze *niet* bedoelen dat verheerlijking van terrorisme als zodanig *niet* strafbaar moet zijn. Ik kan me slechts voorstellen dat initiatiefneemster duidelijk wil maken dat verheerlijking van allerlei niet-strafbare zaken met dit wetsvoorstel niet strafbaar gesteld moeten worden, maar daarmee maakt ze de grens tussen strafbare en niet-strafbare verheerlijking van terrorisme in mijn ogen niet duidelijker. Die duidelijkheid wordt ook niet geschapen door de stelling dat niet de gedachte strafbaar is maar de uiting daarvan: "publiekelijk gedane uitlatingen die evenals het gros van de discriminatie-artikelen zogenaamde uitingsdelicten betreffen". Strafbaarstelling van deze uitlatingen zou onder de omstandigheden dat ze bepaalde gevolgen teweegbrengen gerechtvaardigd zijn "omdat in die gevallen voldaan is aan de beperkingen die onder het EVRM toelaatbaar zijn". Kwalijker is dat de gevolgen die worden genoemd alle een voorwaardelijkheid in zich hebben: de mogelijkheid dat burgers diep gekwetst worden, de mogelijkheid dat groepen van burgers tegen elkaar worden opgezet, de mogelijkheid dat haat wordt gezaaid, de mogelijkheid dat grote onrust ontstaat in het maatschappelijke verkeer, ontwrichting in de samenleving teweeg wordt gebracht, radicalisering wordt bevorderd en dus een voedingsbodem wordt geschapen voor het opnieuw begaan van deze misdrijven.⁵⁴ Bovendien is niet duidelijk of het 'scheppen van een voedingsbodem voor het opnieuw begaan' in alle gevallen een vereiste is bij een van de mogelijke gevolgen die ervóór genoemd worden ('en dus'), of dat dat een verklaring is waarom de genoemde gevolgen strafbaar gesteld zouden moeten worden.

Schending van het legaliteitsbeginsel

Van Noorloos wees er in 2014 naar aanleiding van uitspraken van Tweede Kamerlid Van Haersma Buma al op dat een algemene strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme "wel degelijk neer[komt] op een gedachtepolitie: daarmee wordt de uitlating zelf als het ware losgelaten."⁵⁵ Initiatiefneemster stelt daartegenover dat "[u]iteraard de gedachte [niet] strafbaar [is], maar de uiting daarvan".⁵⁶ De Raad voor de rechtspraak wijst in zijn advies met betrekking tot dit wetsvoorstel op het gevaar van "afglijden naar intentie-strafrecht en een beperking van de vrijheid van meningsuiting die indruist tegen art. 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting)." De Raad voor de rechtspraak wijst er ook op dat in het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme geen verplichting tot strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme is opgenomen.⁵⁷ Mijns inziens is het zelfs eerder andersom: in het eerste en derde lid van artikel 3 van dat verdrag worden partijen opgeroepen maatregelen te nemen op het gebied van onderwijs, cultuur, informatie, media en bewustmaking van het publiek, om terroristische misdrijven en de negatieve gevolgen daarvan te voorkomen, waarbij rekening moet worden gehouden met mensenrechten en fundamentele vrijheden. Daarbij wordt aangemoedigd gebruik te maken van een interreligieuze en interculturele dialoog.⁵⁸ In 2008 besloot de regering dat de uitvoering van artikel 5 van het Verdrag ter voorkoming van terrorisme, waarin is opgenomen "whether or not directly advocating terrorist offences", geen apologieverbod vereiste omdat de strafbaarstelling van

⁵³ Kamerstukken II 2016/17, 34 466, nr. 6, p. 5.

⁵⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 466, nr. 6, p. 5.

⁵⁵ Van Noorloos, *NJB* 2014/1907, par. 4.4.

⁵⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 466, nr. 6, p. 5.

⁵⁷ Advies van de Raad voor de rechtspraak van 9 maart 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme, p. 3.

⁵⁸ Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme 2005, ETS No. 196.

het “indirect bepleiten” van een terroristisch misdrijf al is vastgelegd in de artikelen 131 Sr en 132 Sr.⁵⁹ Artikel 131 Sr ziet daarbij op strafbaarstelling van opruien tot een strafbaar feit of gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag, waarbij het tweede lid strafverhogend werkt indien het strafbare feit een terroristisch misdrijf of de voorbereiding/vergemakkelijking daarvan betreft, artikel 132 Sr is de ‘verspreidingsvariant’ daarvan.⁶⁰

De Raad voor de rechtspraak merkt ook op dat uit het wetsvoorstel niet duidelijk blijkt wanneer sprake is van een terroristisch misdrijf. Hij onderscheidt daarbij reeds gepleegde misdrijven waarvan niet door een definitieve rechterlijke uitspraak is vastgesteld dat sprake was van een misdrijf, en misdrijven die nog niet gepleegd zijn.⁶¹ In het eerste geval acht de Raad de kans klein dat de rechter (door het ontbreken van voldoende materiaal) kan oordelen of een misdrijf is gepleegd; in het tweede geval blijven we helaas verstoken van advies van de Raad. De Raad adviseert om de formulering “voor zover het gaat om reeds gepleegde misdrijven” te verhelderen indien bedoeld wordt dat nog niet gepleegde misdrijven onder de reikwijdte van de strafbaarstelling moeten vallen.⁶² Ik meen dat initiatiefneemster hier iets anders bedoelt: ook reeds gepleegde feiten waarvan niet onherroepelijk is komen vast te staan of het een misdrijf betrof wil zij binnen de reikwijdte van het voorstel brengen. Hoewel de Raad voor de rechtspraak het niet met zoveel woorden schrijft, kan dit naar mijn mening een rechter die een oordeel moet vellen over een uiting in de problemen brengen. In beginsel kan dan ieder feit dat wordt verheerlijkt – ook als de strafbaarheid van dat feit (nog) niet is vastgesteld – onder dit wetsvoorstel worden gebracht. Uiteraard begrijp ik dat het niet zal gaan om ‘onschuldige’ feiten (denk dan aan verheerlijking van de democratie of bijvoorbeeld het katholicisme) maar hoe moet een rechter oordelen indien een feit wordt verheerlijkt waarvan niet duidelijk is of het strafbaar is of schade toebrengt aan de openbare orde, of een feit waarvan niet is vastgesteld dat het überhaupt is gepleegd? Strafbaarheid op basis van dit artikel zou daarmee grote rechtsonzekerheid introduceren voor de burger, omdat vooraf niet duidelijk is of een strafbaar feit wordt gepleegd. Daarmee wordt het legaliteitsbeginsel naar mijn mening met voeten getreden.⁶³

Is het wetsvoorstel gebaseerd op juiste aannames?

Overigens verwijst initiatiefneemster in haar motivering slechts naar islamitisch terroristisch geweld,⁶⁴ wat een aantal fracties in de Tweede Kamer de vraag ontlokte of dit niet juist kan aanzetten tot polarisatie en aanzetten tot haat.⁶⁵ Volgens initiatiefneemster heeft islamitisch terrorisme zich de afgelopen jaren steeds verder ontwikkeld, waarbij volgens de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid ook Nederland in de ogen van jihadisten een doelwit is.⁶⁶ Daarmee wordt niet duidelijk gemaakt waarom slechts naar islamitisch terroristisch geweld wordt verwezen, en of een dergelijke eenzijdigheid niet de door de Tweede Kamer genoemde gevolgen kan hebben. In een aanvullend advies vult de Nederlandse Orde van Advocaten daar op aan dat het (gewijzigde)

⁵⁹ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 422 (R1853), nr. 3, p. 10. Zie ook Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme 2005, ETS No. 196, art. 5 en Vennix, *NTM/NJCM-bulletin* 01-08-2005, p. 1085.

⁶⁰ *Kamerstukken II 1933/34*, 237, nr. 3.

⁶¹ Advies van de Raad voor de rechtspraak van 9 maart 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme, p. 3-4.

⁶² Advies van de Raad voor de rechtspraak van 9 maart 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme, p. 4.

⁶³ De Hullu 2015, p. 86.

⁶⁴ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 2.

⁶⁵ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 8, p. 4 & 7-8.

⁶⁶ Zie ook Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland 53*, Den Haag 2020, p. 6.

wetsvoorstel verbonden wordt aan de huidige politieke situatie, wat niet wenselijk is voor strafbaarstellingen. Niet alleen ligt daarmee volgens de NOVA de schijn op de loer dat het wetsvoorstel slechts gaat over islamitisch religieus geïnspireerd geweld, maar ook kan het wetsvoorstel daarmee in strijd komen met artikel 1 van de Grondwet.⁶⁷

Door de strafbaar te stellen verheerlijking te koppelen aan terrorisme kan de vraag worden gesteld of – indien verheerlijking van ernstige misdrijven strafbaar gesteld kan worden – verheerlijking van andere ernstige misdrijven zoals foltering, genocide en moord niet strafbaar gesteld zouden moeten worden en waarom dat in dat geval niet middels dit wetsvoorstel zou kunnen. Andersom geldt dat – als de conclusie moet zijn dat dit wetsvoorstel overbodig is omdat verheerlijking al strafbaar is in de Nederlandse wetgeving – ook verheerlijking van die andere ernstige misdrijven daar waarschijnlijk een plaats hebben.

Initiatiefneemster constateert dat “het verheerlijken of vergoelijken van (terroristische) misdrijven of terroristische organisaties in Nederland op zichzelf niet strafbaar is”. Zij verwijst daarbij naar de Context-zaak die diende voor de rechtbank.⁶⁸ In die zaak werkten personen samen in een criminele en terroristische organisatie die beoogde Syriëgangers te werven en terrorisme te financieren. Ook leidden in deze zaak oprueringsfeiten tot veroordelingen. Een aantal verdachten ging (ook) tegen de veroordeling op grond van deze uitingsdelicten in cassatie, maar ving bot bij de Hoge Raad. Het hof was het met betrekking tot de oprueringsdelicten niet eens met de rechtbank, en ziet verheerlijking in de context van de zaak als strafbaar feit op grond van art. 131 Sr en/of 132 Sr (het gaat om verheerlijking van martelaren en de martelaarsdood, verheerlijking van de gewapende Jihadstrijd, verheerlijking van geweld ten behoeve van de terroristische organisatie IS(IS) en verheerlijking van de terroristische organisatie IS(IS)). Weliswaar ruilen meerdere in de tenlastelegging omschreven bestanden niet rechtstreeks op, maar hebben zij wel een opruiend karakter door het sterk suggestieve karakter van de uitlatingen, die anderen kunnen aansporen naar het strijdgebied in Syrië te trekken. Het hof kijkt daarbij naar de strekking van de website in samenhang met de daarop geplaatste publicaties. Volgens het hof is daarbij leidend wat de bedoeling was van de website.⁶⁹ De Hoge Raad maakte in 2019 duidelijk dat context vaker een rol speelt in zaken: “[h]oewel uitlatingen steeds ‘context-specifiek’ moeten worden beoordeeld, (...)”.⁷⁰

De Hoge Raad volgt in de Context-zaak de conclusie van Hofstee “dat de gedragingen waartoe de bewezenverklarde uitingen aanzetten niet denkbaar zijn zonder dat zij met een bepaald terroristisch misdrijf gepaard gaan en dat die uitingen in die zin rechtstreeks tot ‘enig strafbaar feit’, zijnde een terroristisch misdrijf, opruien”.⁷¹ Dit is vanuit de Nederlandse jurisprudentie naar mijn mening een belangrijke vaststelling, want de kans dat een aanvullende strafbaarstelling van ‘verheerlijking van terrorisme’ zoals beoogd met het nieuwe wetsvoorstel toegevoegde waarde heeft wordt daarmee kleiner: de uitingen *zijn* volgens de Hoge Raad al strafbaar.

⁶⁷ Aanvullend advies van Nederlandse Orde van Advocaten van 1 juni 2016 aan de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, p. 3.

⁶⁸ Rb. Den Haag, 10 december 2015, nr. (09/842489-14), (09/767038-14 en 09/767313-14), (09/767174-13 en 09/765004-15), (09/767146-14), (09/767256-14), (09/767238-14 en 09/827053-15), (09/767237-14), (09/765002-15), (09/767077-14), ECLI:NL:RBDHA:2015:14365, r.o. 11.17.

⁶⁹ Gerechtshof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248, beoordeling van de tenlastelegging, dagvaarding I, feit 2.

⁷⁰ HR 2 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1069 (concl. A-G Keulen), NJ 2019/349 m.nt. E.J. Dommering, r.o. 39.

⁷¹ Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1235, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), RvdW 2020/456 (Context-zaak), nr. 71; HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), RvdW 2020/456 (Context-zaak), r.o. 3.5.3.

Zinnvolle aanvulling van de strafwet of politiek punt?

Initiatiefneemster suggereert dat de overheid dit wetsvoorstel al steunt, doordat de overheid uitlatingen die terrorisme verheerlijken “niet wil en zal accepteren”,⁷² en verwijst daarvoor naar de brief van de minister van sociale zaken en werkgelegenheid.⁷³ Naar mijn mening is deze brief echter geen steun van de regering voor dit wetsvoorstel maar eerder het tegenovergestelde: in de brief wordt gesteld dat het kabinet een aparte strafbaarstelling van ‘verheerlijking’ niet nodig acht.⁷⁴

Als argument wordt in het wetsvoorstel aangevoerd dat “[b]ij het delict opruiing duidelijk [is] dat de strafbaar gestelde gedraging aanzet tot opruien.”⁷⁵ Dat is voor mij een onbegrijpelijk argument, omdat ‘aanzetten’ min of meer gelijk te stellen is met ‘opruien’.⁷⁶ Daarmee zou het strafbare feit worden ‘aanzetten tot aanzetten tot een strafbaar feit’. Dit kan initiatiefneemster in mijn ogen niet bedoeld hebben, maar niet duidelijk wordt wat ze dan precies wel bedoelt. Zij vult nog aan dat “[h]et gevaar van verheerlijking zit in de publieke verkondiging hiervan”,⁷⁷ maar (ook) daarin vind ik geen argument dat de meerwaarde ten opzichte van de artikelen 131 en 132 Sr onderbouwt: de in deze delictsomschrijvingen genoemde feiten zijn slechts strafbaar indien zij gedaan zijn in de openbaarheid (althans zodanig dat degene die de uiting doet de aanmerkelijke kans in aanmerking neemt dat zijn uiting anderen bereikt). Uit deze argumentatie van initiatiefneemster wordt mij niet duidelijk wat de toegevoegde waarde – buiten het maken van een politiek punt – is van het aanvullend strafbaar stellen van ‘verheerlijking van terrorisme’.

Het opzetvereiste

Door het schrappen van de zinsnede “welke verheerlijking de openbare orde ernstig verstoort of kan verstoren” uit de delictsomschrijving,⁷⁸ heeft initiatiefneemster in het gewijzigde wetsvoorstel het tegenovergestelde gedaan van wat de Raad voor de rechtspraak adviseert, namelijk het opnemen van het vereiste van opzet op het verstoren van de openbare orde in de strafbaarstelling,⁷⁹ waarmee een strafbare uiting wordt onderscheiden van journalistieke en wetenschappelijke publicaties en van toelaatbare uitingen “in het kader van het maatschappelijk debat of in de context van een artistiek werk of religieuze verhandeling”.⁸⁰ De reden dat initiatiefneemster deze zinsnede heeft geschrapt was dat volgens haar “diepe gekwetstheid van burgers niet per sé hoeft te leiden tot een verstoring van de openbare orde”, maar dat “[t]egelijkertijd deze uiting wel degelijk verheerlijkend en daarmee ontoelaatbaar [kan zijn]”.⁸¹ Daarmee draait ze de opmerking in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in mijn optiek om. Daarin wordt namelijk gesteld dat “[e]en diep gekwetst zijn van burgers derhalve nog niet [hoeft] te impliceren dat de openbare orde ernstig is verstoord en de uitingen strafwaardig mogen zijn.”⁸² Door het negeren van de kritiek van de Raad voor de rechtspraak

⁷² *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 6.

⁷³ *Kamerstukken II 2015/16*, 29 614, nr. 39.

⁷⁴ *Kamerstukken II 2015/16*, 29 614, nr. 39, p. 4.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 8.

⁷⁶ Limburg 1890, p. 43-44.

⁷⁷ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 8.

⁷⁸ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 466, nr. 2, p. 1 en *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 5, p. 1.

⁷⁹ Advies van de Raad voor de rechtspraak van 9 maart 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme, p. 4.

⁸⁰ Advies van de Raad voor de rechtspraak van 9 maart 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme, p. 5.

⁸¹ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 11.

⁸² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 23 juni 2016 over het voorstel van wet van het lid Keijzer tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking van terrorisme, met memorie van toelichting, p. 5.

wordt mijns inziens de kans vergroot dat een veroordeling op grond van dit wetsvoorstel eerder in botsing komt met artikel 10 EVRM. De door de Raad genoemde spanning met de vrijheid van meningsuiting zal hierdoor eerder groter dan kleiner worden.

Wel is de door de Raad voor de rechtspraak genoemde angel met betrekking tot het opzet hiermee verdwenen: het opzet is gericht op 'verheerlijking', het voorwaardelijk opzet op 'in het openbaar'. In het oorspronkelijke wetsvoorstel lag het opzet van het delict namelijk besloten in de delictshandeling 'verheerlijkt'. De ondergrens daarbij was voorwaardelijk opzet, waarvan sprake zou zijn indien "iemand bewust de aanmerkelijke kans aanvaard [sic] dat hij met zijn gedane uitlating (de verheerlijking) de openbare orde kan verstoren of daadwerkelijk ook verstoort".⁸³ De Raad voor de rechtspraak concludeert in zijn advies dat "er sprake moet zijn van een uiting waaruit het opzet op de verheerlijking van de gewapende strijd van een terroristisch misdrijf blijkt, en daarnaast de wetenschap of het redelijke vermoeden dat de orde verstoord wordt of kan worden." Volgens de Raad is de Memorie van Toelichting op dit punt niet helder.⁸⁴ Nu in het gewijzigde wetsvoorstel het onderdeel 'openbare orde' uit de delictsommschrijving is verdwenen is ook het voorwaardelijk opzet aangepast: dat moet gericht zijn op "in het openbaar".⁸⁵

Ongewenste effecten van het wetsvoorstel

De Nederlandse Orde van Advocaten merkt in zijn advies op dat geen onderbouwing wordt gegeven voor de stelling van initiatiefneemster dat "het verheerlijken van de gewapende strijd en terrorisme als een eerste trede op de trap naar het daadwerkelijk verstoren van de openbare orde en/of het plegen van geweld wordt genoemd",⁸⁶ en dat deze relatie tussen radicalisering en terrorisme of geweld ook niet uit de wetenschappelijke literatuur blijkt.⁸⁷ Ook vindt de NOvA dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid van beperking van de vrijheid van meningsuiting op grond van lid 2 van artikel 10 EVRM te gemakkelijk wordt aangenomen: volgens de NOvA "[wordt] bij verheerlijking immers nog niet opgeroepen tot geweld of haat (en als dat wel het geval is, zal er vrijwel altijd tevens sprake zijn van andere strafbare feiten zoals opruiing of haatzaaien)".⁸⁸ In de volgende paragraaf ga ik dieper in op de relatie tussen verheerlijking en opruien.

Indien dit wetsvoorstel wordt ingevoerd zou in mijn optiek verheerlijking van terrorisme in beginsel strafbaar zijn, ook als het gaat om verheerlijking van bepaalde vormen van verzet tegen een regime waarvan (ook) Nederland vindt dat sancties tegen dat regime op zijn plaats zijn. Dat zou tot de onwenselijke situatie leiden dat straf kan worden opgelegd aan iemand die verzet verheerlijkt terwijl de Nederlandse regering sancties, bedoeld om datzelfde regime te beëindigen, steunt. De NOvA wijst er op dat de rechterlijke macht "onderkent dat onbeperkte toepassing van de terrorismebepalingen problematisch of zelfs ongewenst kan zijn in gevallen van gerechtvaardigd gewapend verzet tegen een regime dat elke legitimiteit heeft verloren. Zij moet echter ook vaststellen dat de wetgever hiervoor

⁸³ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 3, p. 10.

⁸⁴ Advies van de Raad voor de rechtspraak van 9 maart 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme, p. 5.

⁸⁵ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 11.

⁸⁶ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 466, nr. 6, p. 8.

⁸⁷ Advies van Nederlandse Orde van Advocaten van 19 februari 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, p. 5.

⁸⁸ Advies van Nederlandse Orde van Advocaten van 19 februari 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, p. 6.

geen (generieke) uitzondering heeft gemaakt”,⁸⁹ en noemt als voorbeeld het verheerlijken van verzetsstrijders en het ANC.⁹⁰

2.4. Het delict opruiing en de relatie met verheerlijking

In het wetsvoorstel wordt ‘verheerlijking van terrorisme’ strafbaar gesteld. In deze paragraaf laat ik zien dat verheerlijking familie is van het delict opruiing, dat strafbaar is gesteld in de artikel 131 en 132 Sr. Ook ga ik na of, en zo ja in welke mate, verheerlijking onderdeel is van het delict opruiing.

De historie van het delict opruiing

Opruiing in het Nederlandse strafrecht kent een lange historie. In de loop van de tijd zijn echter ook op grond van andere termen straffen toegewezen waarbij kwalificatie plaatsvond binnen de delictomschrijving van de artikelen 131 en 132 Sr. De rechter accepteert dus ook andere termen dan ‘opruiing’ om een feit zodanig te kwalificeren dat het voldoet aan de omschrijving van deze artikelen. En dat is interessant, want daarmee kan misschien worden vastgesteld dat ‘verheerlijking’ of termen die aan dit begrip synoniem zijn al strafbaar zijn als onderdeel van het delict opruiing. De vraag is dus in hoeverre de term ‘verheerlijking’ kan worden gezien als onderdeel van de artikelen 131 en 132 Sr. Om dat te kunnen beoordelen geef ik de historie hierna kort weer.

In 1890 stelde Limburg dat het strafbare begrip ‘opruien’ zowel de term ‘verleiden’ als ‘aansporen’ bevat.⁹¹ Volgens Limburg is er verschil tussen ‘rechtstreeks opruien’ waarbij een bepaald strafbaar feit wordt genoemd of is gesproken over bepaalde ongehoorzaamheid aan wetten, en ‘zijdelings opruien’ waarbij de opruier “wèl van den wil [heeft] doen blijken het publiek aan te zetten, maar hij zijn wensch niet [heeft] gegoten in zoodanigen vorm, dat hij werkelijk de gewraakte handeling, waartoe hij aanspoorde, met name noemt”.⁹² In 2020 concludeerde advocaat-generaal Bleichrodt dat, nu de aanklager ervoor heeft gekozen de strafbare feiten (wel) in de tenlastelegging te vermelden, hij het zichzelf niet gemakkelijk heeft gemaakt. Indien zo’n vermelding plaatsvindt dient uit de bewijsvoering te kunnen worden afgeleid dat de strafbare feiten waartoe is opgeruid de in de bewezenverklaring omschreven misdrijven betreffen.⁹³ Bleichrodt voegt daar nog aan toe “[i]n geval het openbaar ministerie ervoor kiest niet ten laste te leggen tot welk strafbaar feit de uitingen van de verdachte opruien, is de rechter evenmin gehouden dit strafbare feit aan te wijzen. Voldoende is dat hij vaststelt dat de handelingen waartoe de verdachte aanspoorde, indien uitgevoerd, enig strafbaar feit opleveren.”⁹⁴ Ook in de Context-zaak overwoog de Hoge Raad dat “niet is uitgesloten dat ook een indirecte aansporing tot enig strafbaar feit kan worden aangemerkt als opruiing”.⁹⁵

Vanaf 1890 was het vaste rechtspraak dat voor het voldoen aan de delictomschrijving opruien in de zin van 131 Sr met de uiting een strafbaar feit wordt aangeduid, waarbij deze aanduiding echter

⁸⁹ Advies van Nederlandse Orde van Advocaten van 19 februari 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, p. 7. Zie ook Rb. Den Haag, 10 december 2015, nr. (09/842489-14), (09/767038-14 en 09/767313-14), (09/767174-13 en 09/765004-15), (09/767146-14), (09/767256-14), (09767238-14 en 09/827053-15), (09/767237-14), (09/765002-15), (09/767077-14), ECLI:NL:RBDHA:2015:14365, r.o. 8.7.

⁹⁰ Advies van Nederlandse Orde van Advocaten van 19 februari 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, p. 8.

⁹¹ Limburg 1890, p. 43-44.

⁹² Limburg 1890, p. 49.

⁹³ Concl. F.W. Bleichrodt, ECLI:NL:PHR:2020:941, bij HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020 (concl. A-G Bleichrodt), NJ 2021/23, nr. 51.

⁹⁴ Concl. F.W. Bleichrodt, ECLI:NL:PHR:2020:941, bij HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020 (concl. A-G Bleichrodt), NJ 2021/23, nr. 49.

⁹⁵ HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), RvdW 2020/456 (Context-zaak), r.o. 3.5.2.

niet hoeft te voldoen aan de wettelijke omschrijving van het strafbare feit.⁹⁶ Hofstee concludeert: “[d]e strekking van de uitingen moet dus zodanig zijn dat uitvoering van de gedragingen waartoe zij aansporen een strafbaar feit oplevert, althans dat die gedragingen niet denkbaar zijn zonder dat zij met een strafbaar feit gepaard gaan.”⁹⁷ Verheerlijking van terrorisme is daarmee volgens Hofstee in het geval van “strafwaardige varianten” (al) strafbaar onder de artikelen 131 Sr en 132 Sr.⁹⁸ Met het wetsvoorstel zouden ook varianten die nu niet ‘strafwaardig’ zijn strafbaar kunnen worden.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de wetgever er bij het in het leven roepen van de strafbaarstelling van opruiing in eerste instantie voor koos opruiing tot niet-strafbare feiten niet strafbaar te maken.⁹⁹ In de jaren daarna hanteerde de Hoge Raad een aantal keer de term aanhitsen, waarbij werd overwogen dat het opzet besloten ligt in het woord opruien, namelijk door het ‘aanhitsen’ tot strafbare feiten.¹⁰⁰ Ook hanteerde de Hoge Raad de termen ‘aanzetten’,¹⁰¹ en overwoog hij dat voor kwalificatie onder art. 131 Sr ‘aansporing’ tot een strafbaar feit vereist was.¹⁰² In 1934 kwam de Hoge Raad naar mijn mening dicht bij de betekenis van ‘verheerlijking’ welke het wetsvoorstel daaraan wil geven. Het ging hierbij om een geschrift en in dit geval over art. 132 Sr: “Door de in een geschrift voorkomende zinsnede: ‘Wij roepen de soldaten en matrozen op, zich het voorbeeld van de Zeven Provinciën als een der schoonste daden in den klassenstrijd voor oogen te stellen’ wordt tot het plegen van strafbare feiten opgeruid. In die zinsnede kan niet slechts een opwekking tot bewondering, maar zeer zeker ook een opwekking tot navolging van de bemanning van genoemd vaartuig worden gezien.” Tevens maakt de Hoge Raad in dat arrest duidelijk dat opzet op opruiing tot strafbare feiten geen element is van de delictsomschrijving van art. 132 Sr: “Opzet om tot strafbare feiten op te ruien is geenszins een element van het misdrijf van art. 132 Sr.”¹⁰³ Nu art. 132 Sr het verspreidingsartikel is van art. 131 Sr gelden mijns inziens deze uitspraken van de Hoge Raad ook voor art. 131 Sr.

Met de ‘Wet van 28 juli 1920, houdende nadere voorzieningen tot bestrijding van revolutionaire woelingen’ werd aan art. 131 Sr het bestanddeel “of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag” toegevoegd.¹⁰⁴ In de Memorie van Toelichting stelde de minister dat het bestanddeel ‘tot enig strafbaar feit’ vereiste dat het ging om ‘het aanzetten tot een bepaald strafbaar feit’. Toch realiseerde de minister zich dat van opruiing sprake kan zijn *zonder* dat een strafbaar feit wordt genoemd, terwijl daar geen mogelijkheid tot bestraffing voor bestaat. De minister noemde dat “een niet onbedenklijke leemte in de bestaande strafwet”¹⁰⁵. Met deze wet werd die leemte gevuld.

⁹⁶ HR 17 november 1890, W5967, in: HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak). De cursiveringen zijn overgenomen uit (de publicatie van) het arrest.

⁹⁷ Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1235, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/456 (Context-zaak), nrs. 54, 55 en 58.

⁹⁸ Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1235, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/456 (Context-zaak), nr. 59.

⁹⁹ Smidt 1891, p. 67.

¹⁰⁰ HR 9 maart 1903, W7898. Vgl. voor ‘aanhitsen’ ook HR 17 november 1930, ECLI:NL:HR:1930:77, *NJ* 1931, p. 119 e.v., in: HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak).

¹⁰¹ HR 8 januari 1894, W6464. Vgl. voor ‘aanzetten’ tevens HR 17 december 1928, ECLI:NL:HR:1928:184, *NJ* 1929, p. 638 e.v. en HR 17 november 1930, ECLI:NL:HR:1930:77, *NJ* 1931, p. 119 e.v., in: HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak).

¹⁰² HR 15 juni 1903, W7940. Zie voor ‘aansporen’ voorts: HR 5 april 1909, W8859; HR 21 november 1921, ECLI:NL:HR:1921:140, *NJ* 1922, p. 177 e.v.; HR 20 maart 1933, ECLI:NL:HR:1933:70, *NJ* 1933, p. 909 e.v.; en HR 5 februari 1934, ECLI:NL:HR:1934:156, *NJ* 1934, p. 620 e.v., in: HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak).

¹⁰³ HR 5 februari 1934, ECLI:NL:HR:1934:156, *NJ* 1934, p. 620 e.v.

¹⁰⁴ *Stb.* 1920/619.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 1919/20, 428, nr. 5, p. 12.

Opruiing in de eenentwintigste eeuw

Volgens advocaat-generaal Hofstee is er na 1920 weinig meer veranderd aan de eerste leden van de artikelen 131 Sr en 132 Sr.¹⁰⁶ In 2006 heeft het T.M.C. Asser instituut een onderzoek uitgevoerd naar opruiing en apologie van onder meer terrorisme.¹⁰⁷ Uit wetgeving en de ervaring van landen bleek dat de meeste staten geen strafbaarstelling kennen van apologie en opruiing tot terrorisme (met als medeoorzaak dat relevante VN-verdragen geen strafbaarstelling van deze feiten kennen),¹⁰⁸ en dat het maar de vraag is of deze specifieke gedragingen strafbaar moeten worden gesteld. Ook werd de conclusie getrokken dat men voorzichtig moet zijn met een noodzaak tot strafbaarstelling van apologie in verband met de vrijheid van meningsuiting.¹⁰⁹

Het trekken van een grens tussen strafbare en niet-strafbare verheerlijking is in mijn optiek belangrijk: indien een uiting naar haar strekking en in de context waarin zij is gedaan aanspoort tot gedragingen die niet kunnen plaatsvinden zonder dat strafbare feiten worden begaan is de uiting zelf strafbaar op grond van artikel 131 Sr en/of artikel 132 Sr.¹¹⁰ Er is in dat geval dus sprake van een *getrapte* strafbaarheid: de uiting op zich is niet 'direct' strafbaar, maar omdat deze aanspoort tot gedragingen die op zichzelf wel strafbaar zijn is de uiting zelf toch strafbaar.

Indirecte opruiing (waarmee ik iets anders bedoel dan de hierboven genoemde 'getrapte strafbaarheid') heeft inmiddels ook een plek gevonden in de jurisprudentie. In de Context-zaak oordeelde het hof dat "ook beïnvloeding op indirecte wijze opruiend [kan] zijn, namelijk als met bepaalde uitingen wordt beoogd de geesten rijp te maken voor strafbaar handelen."¹¹¹ Volgens Hofstee acht het hof het uiten van grote waardering en bewondering voor strijders van Syrische terreurgroepen terecht onder omstandigheden opruiend. Indien dus middels bewonderende en verheerlijkende uitingen mensen worden aangemoedigd strafbare feiten te begaan kan dat vallen onder de delictomschrijving van artikel 131 Sr en/of artikel 132 Sr. Het hof geeft daarmee volgens de advocaat-generaal geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de verhouding tussen verheerlijken en opruien.¹¹²

Fokkens noemt opruiing "veeleer het opwekken van de gedachte aan enig feit, het trachten de mening te vestigen dat dit feit wenselijk of noodzakelijk is en het verlangen op te wekken om dat feit te bewerkstelligen. Zij is dus een zodanige voorstelling van de wenselijkheid of noodzakelijkheid als geschikt is om de overtuiging daarvan bij anderen op te wekken."¹¹³ Dat roept mijns inziens de vraag op of 'verheerlijking' (van terrorisme) niet op enigerlei wijze tracht iemand op het idee te brengen dat een bepaald feit 'wenselijk' is, en dus bewerkstelligd zou moeten worden. Volgens Fokkens kan "[o]pruien (...) ook liggen in het uiting geven aan hoge morele waardering voor een handeling."¹¹⁴ In mijn ogen kwalificeert Fokkens het geven van een hoge morele waardering voor een handeling daarom als opruiing, indien het oogmerk daarbij is anderen te brengen tot dezelfde (soort) handeling. Volgens Van Noorloos moet zo'n uitlating dan wel geschikt zijn om aan te zetten tot toekomstig geweld.¹¹⁵ Fokkens vindt dat de strekking van de uiting doorslaggevend moet zijn en wijst daarbij op de zaak

¹⁰⁶ HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak), nr. 30.

¹⁰⁷ Zie de Memorie van toelichting bij de Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (*Trb.* 2006, 34).

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 422 (R1853), nr. 3, p. 9.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 422 (R1853), nr. 3, p. 2.

¹¹⁰ Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1235, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/456 (Context-zaak), nr. 60.

¹¹¹ Gerechtshof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248, beoordeling van de tenlastelegging, dagvaarding I, feit 1.

¹¹² Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1235, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/456 (Context-zaak), nr. 66.

¹¹³ Zie Fokkens, Hofstee & Machielse (red.), aant. 1 bij artikel 131 Sr, actueel tot 1 augustus 2019.

¹¹⁴ Zie Fokkens, Hofstee & Machielse (red.), aant. 1 bij artikel 131 Sr, actueel tot 1 augustus 2019.

¹¹⁵ Van Noorloos, *NJB* 2014/1907, par. 3.1.

waarin minister-president Balkenende werd bedreigd.¹¹⁶ In die zaak concludeert advocaat-generaal Jörg: “[o]f er opgeruid is hangt er van af of de woorden zodanig zijn dat iemand er door tot dat feit gebracht zou kunnen worden. 's Hofs oordeel dat in het onderhavige geval sprake is van opruiing [sic] getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting en is evenmin onbegrijpelijk.” De Hoge Raad volgt daarin de advocaat-generaal.¹¹⁷ De aantekeningen van Fokkens en deze bedreigingszaak worden aangehaald door advocaat-generaal Keulen in de zaak die handelde over een poster die aanspoorde tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag.¹¹⁸ Keulen vindt het oordeel van het hof dat de uitlatingen en afbeeldingen opruien tegen het openbaar gezag niet onbegrijpelijk, en de Hoge Raad volgt hem hierin. De Hoge Raad stelt in 2019: “[v]oor zover aan het middel de opvatting ten grondslag ligt dat van opruien tot ‘gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag’ slechts sprake is indien uitlatingen zijn gericht op ‘het op onrechtmatige wijze omver willen werpen van de Nederlandse regering’ is die opvatting onjuist. Ik leid uit het voorgaande af dat de Hoge Raad een hoge morele waardering beschouwt als opruiing indien het oogmerk is anderen te brengen tot een vergelijkbare handeling die voldoet aan de delictsomschrijving van art. 131 Sr, waarbij de uitlating niet gericht hoeft te zijn op het omver werpen van de Nederlandse regering maar ook anderszins opruiet tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. In mijn ogen zit er geen verschil tussen het uiten van ‘een hoge morele waardering’ en ‘verheerlijken’. Als een hoge morele waardering onder het delict opruiing valt dan geldt dat dus ook voor verheerlijken.

In zijn conclusie bij de Context-zaak vat advocaat-generaal Hofstee het bondig samen: “Samenvattend wijst de (oudere) rechtspraak van de Hoge Raad uit dat van ‘opruien’ sprake is wanneer tot iets wordt aangespoord, opgehitst of aangezet, ongeacht of dat in hartstochtelijke of in bezadigde bewoordingen is verpakt en ongeacht of de opruiing afhankelijk wordt gesteld van voorwaarden of eventualiteiten. Dat het moet gaan om opruiing tot ‘enig strafbaar feit’ brengt mee dat uit de strekking van de bewezenverklaarde uitingen rechtstreeks een bepaald strafbaar feit moet kunnen worden aangewezen waartoe is aangezet of aangespoord. De strekking van de uitingen moet dus zodanig zijn dat uitvoering van de gedragingen waartoe zij aansporen een strafbaar feit oplevert, althans dat die gedragingen niet denkbaar zijn zonder dat zij met een strafbaar feit gepaard gaan. Zo nodig wijst de Hoge Raad op grond van de feitelijke vaststellingen van de feitenrechter zelf het feit aan waartoe wordt opgeruid.”¹¹⁹

De Context-zaak verduidelijkt door de Hoge Raad

In de Memorie van Toelichting geeft initiatiefneemster aan dat ze de uitspraak van de rechtbank in de Context-zaak aandachtig heeft bestudeerd en dat daarin de rechtbank opmerkt “dat het verheerlijken of vergoelijken van (terroristische) misdrijven of terroristische organisaties in Nederland alsmede het voeren van propaganda, in de zin van het geven van eenzijdige informatie om aanhangers te winnen voor een bepaalde zaak (overweging 11.17) op zichzelf niet strafbaar is.”¹²⁰ Zij ziet daarin een duidelijke aanwijzing “dat het bestaande strafrechtelijk instrumentarium als ontoereikend moet worden beschouwd.” Maar inmiddels is de zaak door het hof en de Hoge Raad behandeld. Het hof betoogt in deze zaak dat “[o]ok beïnvloeding op indirecte wijze opruiend [kan] zijn, namelijk als met bepaalde uitingen wordt beoogd de geesten rijp te maken voor strafbaar handelen. (...) Het uiten van grote

¹¹⁶ HR 15 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ7237 (concl. A-G Jörg), NJ 2010, 22 (*Bedreiging Balkenende*), nr. 9.

¹¹⁷ HR 15 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ7237 (concl. A-G Jörg), NJ 2010, 22 (*Bedreiging Balkenende*), r.o. 4.4.

¹¹⁸ HR 2 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1069 (concl. A-G Keulen), NJ 2019/349 m.nt. E.J. Dommering, nr. 28.

¹¹⁹ Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1240, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak), nr. 43.

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 466, nr. 6, p. 6. Het betreft hier de zaak Rb. Den Haag, 10 december 2015, nr. (09/842489-14), (09/767038-14 en 09/767313-14), (09/767174-13 en 09/765004-15), (09/767146-14), (09/767256-14), (09/767238-14 en 09/827053-15), (09/767237-14), (09/765002-15), (09/767077-14), ECLI:NL:RBDHA:2015:14365, nr. 11.17.

waardering voor de strijd van terreurgroepen in Syrië en de bewondering voor diegenen die aan de zijde van die terreurgroepen meevechten impliceert dat meedoen navolging verdient en is daarom opruiend. Het verheerlijken van de martelaarsdood in die strijd is een uiting van een zodanig intense bewondering dat die op zichzelf ook aanzet tot navolging.”¹²¹ Ook merkt het hof op: “Het is een feit van algemene bekendheid dat het er bij social media om gaat, een publiek te vinden, en volgers te verleiden de gedeelde berichten en daarmee uiteindelijk ook een eventueel achterliggende boodschap te lezen. In casu vervullen ook op zichzelf beschouwd in de tenlastelegging opgenomen onschuldige – althans mogelijk niet opruiende – berichten en (audio)visuele bestanden een nuttige functie, omdat zij de aandacht van potentieel geïnteresseerden kunnen trekken en vasthouden. Ook zij bevorderen derhalve de opruiende strekking van de website, want zij leiden de lezers naar berichten die opruien en die met die bedoeling op de website zijn gezet. Dat geldt in elk geval voor de. [sic] berichten en bestanden die de verdachte zelf als ‘humoristisch’ of ‘sarcastisch’ of ‘catchy’ (de anasheed) heeft aangemerkt. Als dat al zo is, dan staat dat aan opruiing in het geheel niet in de weg.”¹²² In zijn conclusie in deze zaak komt advocaat-generaal Hofstee tot de conclusie dat het hof kennelijk de bedoeling had tot uitdrukking te brengen dat er onder omstandigheden sprake kan zijn van opruiing als het de bedoeling is “de geesten rijp te maken – door bewondering en verheerlijking – voor strafbare feiten zonder dat letterlijk (in de vorm van een bevel of aanmoediging bijvoorbeeld) wordt aangespoord”. Het hof acht daarmee het uiten van grote waardering en bewondering onder omstandigheden opruiend. Volgens Hofstee geeft het hof geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting door hetzelfde te stellen voor het verheerlijken van de martelaarsdood in die strijd. Daarbij moet het wel gaan om “een zodanig intense bewondering” dat deze “aanzet tot navolging”.¹²³

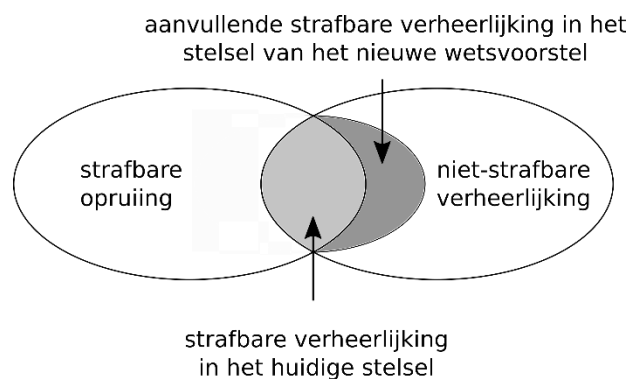
Oprekken van opruiing: geen goed idee en overbodig

Uit de zienswijze van zowel het hof als de advocaat-generaal maak ik op dat zij verheerlijking onder bepaalde omstandigheden zien als een vorm die valt onder het strafbare delict opruiing zoals genoemd in artt. 131 en 132 Sr. Daarbij moet altijd wel voldaan zijn aan alle elementen die worden genoemd in de betreffende bepalingen. Er zijn naar mijn mening daarom twee verzamelingen van feiten, ‘opruiging’ en ‘verheerlijking’, die elkaar voor een deel overlappen. Slechts de ‘verheerlijkende’ feiten die ook in de verzameling ‘opruiging’ vallen zijn strafbaar gesteld. Zie ter verduidelijking onderstaand schema. Ik ben van mening dat er door de onduidelijke afbakening zoals voorgesteld in het nieuwe wetsvoorstel een kans bestaat dat feiten die (nu) niet in de verzameling ‘opruiging’ vallen wel strafbaar kunnen worden gesteld. Als voor de burger niet duidelijk is voor welke feiten dat geldt is dat geen goede zaak.

¹²¹ Gerechtshof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248, beoordeling van de tenlastelegging, dagvaarding I, feit 1.

¹²² Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1240, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak).

¹²³ Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1240, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak), nr. 55.



Afbeelding 1: verschil in strafbaarheid van verheerlijking onder het huidige stelsel en na invoering van het wetsvoorstel

De Raad voor de rechtspraak vraagt zich af of onder strafbare verheerlijking “het posten van foto’s op Twitter, het elkaar in een Whatsapp-groep of individuele chat doorsturen van foto’s/filmpjes of het zwaaien met een jihad-vlag worden begrepen?”¹²⁴ Hofstee concludeert dat hoewel het doorsturen van berichten niet hoeft te betekenen dat diegene het daarmee eens is, het doorsturen van een opruiend bericht “betrekkelijk snel” voldoet aan de delictomschrijving van van art. 131 Sr en/of art. 132 Sr. Wel speelt, naast inhoud en strekking van zo’n uiting, de context waarin de uitingen gedaan zijn een rol.¹²⁵ Met betrekking tot het in het openbaar tonen van vlaggen van verboden terroristische organisaties die tot doel hebben geweld te plegen tegen bepaalde bevolkingsgroepen gaf het openbaar ministerie al in 2014 aan dat daartegen kan en zal worden opgetreden op grond van de artikelen 137c en 137d Sr.¹²⁶

Hofstee vindt het niet onbegrijpelijk dat volgens het hof satire kan bijdragen aan het opruiende karakter van een uiting. In de Context-zaak wordt op satirische wijze het deelnemen aan de strijd door aan te sluiten bij een terroristische beweging verheerlijkt en aangemoedigd. Indien het om ‘echte’ satire gaat wordt waarschijnlijk niet voldaan aan het opzetvereiste en vervalt daarmee de strafbaarheid.¹²⁷ Naar mijn mening valt een dergelijke uiting dus relatief snel binnen het strafbare karakter van artt. 131 en 132 Sr, maar worden daarvan (terecht) uitgezonderd die uitingen waarvan het opzet niet gericht is op opruiing. De vraag is wel of op deze wijze niet (toch) een stap wordt gemaakt richting intentiestrafrecht.

In de Context-zaak stelt de advocaat-generaal dat voor ‘opruien’ in de zin van art. 131 Sr ten minste (voorwaardelijk) opzet op het opruien zelf vereist is voor strafbaarheid. De advocaat-generaal maakt een verschil met art. 132 Sr: voor vervulling van die delictomschrijving is sinds een wetswijziging in 1934 niet nodig dat (ten minste voorwaardelijk) opzettelijk wordt opgeruid.¹²⁸ Volgens de advocaat-generaal moet bij dit artikel het opzet juist gericht zijn “op het verspreiden, openlijk tentoonstellen, aanslaan of met (een van) deze doelen in voorraad hebben van het geschrift of de afbeelding en daarnaast zal de verdachte de opruiende inhoud daarvan moeten kennen of ernstige reden moeten hebben die inhoud ervan te vermoeden.”¹²⁹ In 2020 overwoog de Hoge Raad dat “[o]ok degene die met zijn uitlating willens en wetens de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat zijn uitlating derden zou

¹²⁴ Advies van de Raad voor de rechtspraak van 9 maart 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme, p. 5.

¹²⁵ Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1240, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak), nr. 61.

¹²⁶ *Aanhangsel van de handelingen II* 2013/14, nr. 2854, antwoord 9.

¹²⁷ Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1240, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak), nr. 63. Maar zie ook EHRM 6 april 2009, 36109/03 (*Leroy/Frankrijk*), waarin de betreffende cartoon met bijschrift niet de bescherming genoot van artikel 10 EVRM.

¹²⁸ *Kamerstukken II* 1933/34, 237, nr. 3, p. 3; *Stb.* 1934/405.

¹²⁹ HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak), nr. 17.

kunnen bewegen tot het plegen van een strafbaar feit, opzettelijk [handelt] (in de vorm van voorwaardelijk opzet).¹³⁰

Hofstee stelt dat uitingen die op zichzelf niet opruiend zijn niet als opruiend worden gezien om het enkele feit dat zij geplaatst zijn op een website of Facebookpagina die als opruiend kan worden gekwalificeerd. Hij schrijft daarover in zijn conclusie “[h]et laat zich in mijn ogen niet (goed) denken dat een medium (in zijn geheel) van dien aard is dat in elk zich voordoend geval de enkele omstandigheid dat een uiting door middel van dat medium is gedaan, alleen al om die reden zelfstandig een voltooid opruiingsdelict (...) oplevert, als op zichzelf genomen de inhoud en de strekking van de uiting onschuldig zijn.”¹³¹ Wel gaat hij mee met het hof dat doorslaggevend is wat de strekking van de berichten is als zij in samenhang worden gezien. Dat betekent in mijn ogen dat ook voor verheerlijking geldt dat deze uiting zelfstandig zal moeten voldoen aan de kwalificatie van artikel 131 of 132 Sr, waarbij de context er wel voor kan zorgen dat eerder aan de delictsomschrijving wordt voldaan.

In de Context-zaak oordeelde de rechtbank “dat het verheerlijken of vergoelijken van (terroristische) misdrijven of terroristische organisaties in Nederland op zichzelf niet strafbaar is.”¹³² Hofstee concludeert echter anders, namelijk dat het oordeel van het hof niet onjuist of onbegrijpelijk is “dat de gedragingen waartoe de bewezenverklarde uitingen aanzetten niet denkbaar zijn zonder dat zij met een bepaald terroristisch misdrijf gepaard gaan en dat die uitingen in die zin rechtstreeks tot ‘enig strafbaar feit’, zijnde een terroristisch misdrijf, opruien”.¹³³ Dit is vanuit de Nederlandse jurisprudentie naar mijn mening een belangrijke vaststelling, want de kans dat een aanvullende strafbaarstelling van ‘verheerlijking van terrorisme’ zoals beoogd met het nieuwe wetsvoorstel toegevoegde waarde heeft wordt daarmee verkleind.

2.5. Tussenconclusie

Ondanks dat er geen definitie van terrorisme bestaat die wereldwijd geaccepteerd is en gehanteerd wordt, ben ik van mening dat in de Nederlandse strafwetgeving de inhoud van het begrip op goed bruikbare wijze is gedefinieerd in artikel 83a Sr. Al sinds de introductie van dit artikel blijkt het mogelijk verheerlijking van (bepaalde) misdrijven onder te brengen bij het delict opruiing. Nieuw is dat sinds het begin van de huidige eeuw duidelijk is gemaakt door de Hoge Raad dat specifiek verheerlijking van terrorisme ook kan vallen onder het delict opruiing, waarbij de context waarin een dergelijke uiting wordt gedaan belangrijk is om te beoordelen of in het specifieke geval werkelijk sprake is van opruiing, en de uiting als zodanig strafbaar is.

¹³⁰ HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020 (concl. A-G Bleichrodt), *NJ* 2021/23, r.o. 3.2.2.

¹³¹ Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1235, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/456 (Context-zaak), nr. 27.

¹³² Rb. Den Haag, 10 december 2015, nr. (09/842489-14), (09/767038-14 en 09/767313-14), (09/767174-13 en 09/765004-15), (09/767146-14), (09/767256-14), (09/767238-14 en 09/827053-15), (09/767237-14), (09/765002-15), (09/767077-14), ECLI:NL:RBDHA:2015:14365, r.o. 11.17.

¹³³ Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1235, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/456 (Context-zaak), nr. 71.

3. Analyse van de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot artikel 10 en 17 EVRM

3.1. Inleiding

Het EVRM kent twee bepalingen waarmee het recht op vrije meningsuiting kan worden ingeperkt. De meest gebruikte is het tweede lid van artikel 10 EVRM, waarop ik dieper inga in paragraaf 3.3 en 3.4. Met de andere kan worden voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de rechten uit het EVRM op grond van artikel 17 EVRM.¹³⁴ In paragraaf 3.2 wordt deze antimisbruikbepaling besproken. In paragraaf 3.5 kijk ik naar de wijze waarop het EHRM een inperking van de vrijheid van meningsuiting beoordeelt.

3.2. Artikel 17 EVRM en de vrijheid van meningsuiting

Artikel 17 EVRM bepaalt dat het verboden is “enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien.” Daarmee wordt bedoeld dat de rechten zoals vastgelegd in het verdrag niet mogen worden gebruikt om rechten *uit* het verdrag te vernietigen. Een persoon of groep die zich tot doel stelt de rechten en vrijheden van het EVRM te vernietigen kan zich daarvoor dus niet op het EVRM zelf beroepen.¹³⁵ In de zaak *Leroy v. Frankrijk* stelde het EHRM een grens aan het toepassingsbereik van het artikel: de ‘rechtvaardiging van terrorisme’ moet voldoende ondubbelzinnig zijn om artikel 17 EVRM toe te passen.¹³⁶ Kort daarna volgde het EHRM in de zaak *Orban e.a. v. Frankrijk* dezelfde lijn.¹³⁷ Artikel 17 EVRM is naar mijn mening een ongenueanceerd instrument: door het inzetten daarvan komt het EHRM niet toe aan een gedetailleerde afweging van alle feiten en omstandigheden in een zaak, waardoor het gevaar bestaat dat vrijheidsrechten systematisch worden geschonden. Pejchal, Dedov, Ravarani, Eicke en Paczolay schrijven dit ook in hun ‘partly dissenting opinion’ bij de zaak *Navalnyy v. Rusland*.¹³⁸

Verder inzicht in de toepassing van artikel 17 EVRM geeft het EHRM in de zaken *Ždanoka v. Letland* en *Perinçek v. Zwitserland*.¹³⁹ In de zaak *Ždanoka v. Letland* ging het om een voormalig lid van de Letse communistische partij CPL, voor wie het (door haar niet te erkennen als Lets staatsburger) onmogelijk werd gemaakt zich verkiesbaar te stellen voor het nieuwe nationaal parlement dat in 1993 na het uitroepen van de onafhankelijkheid in Letland werd gekozen. Volgens het EHRM mocht de Letse wetgever aannemen dat de leidende figuren van de CPL een antidemocratisch standpunt innamen, tenzij ze hadden aangetoond (bijvoorbeeld door zich te distantiëren van de CPL) dat dit niet het geval was.¹⁴⁰ Het verbod op passief kiesrecht was daardoor niet onrechtmatig, en *Ždanoka* kon zich op grond van artikel 17 EVRM niet beroepen op het verdrag. In de zaak *Perinçek v. Zwitserland* legde deze voorzitter van de Turkse Arbeiderspartij drie keer een verklaring af waarin hij de genocide op Armeniërs die in 1915 in het Ottomaanse rijk plaatsvond ontkende. Het EHRM concludeerde dat artikel 17 EVRM niet van toepassing was, en dat op grond van artikel 10 EVRM de vrijheid van meningsuiting

¹³⁴ European Court of Human Rights, *Factsheet Hate speech*, Council of Europe september 2020.

¹³⁵ Waarbij het overigens vooral gaat om ‘politieke’ rechten, en bijvoorbeeld niet om het recht op een eerlijk proces.

¹³⁶ EHRM 6 april 2009, 36109/03 (*Leroy/Frankrijk*), r.o. 27.

¹³⁷ EHRM 15 april 2009, 20985/05 (*Orban e.a./Frankrijk*), r.o. 36.

¹³⁸ EHRM 15 november 2018, 29580/12 (*Navalnyy/Rusland*), partly dissenting opinion Pejchal, Dedov, Ravarani, Eicke en Paczolay, nr. 17.

¹³⁹ EHRM 16 maart 2006, 58278/00 (*Ždanoka/Letland*), r.o. 99; EHRM 15 oktober 2015, 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*), NJ 2017/451, r.o. 113.

¹⁴⁰ EHRM 16 maart 2006, 58278/00 (*Ždanoka/Letland*), r.o. 123.

van Perinçek was geschonden, omdat deze inbreuk niet noodzakelijk was in een democratische samenleving.¹⁴¹

Artikel 17 EVRM kan volgens het EHRM alleen directe toepassing vinden “on an exceptional basis and in extreme cases”.¹⁴² Het EHRM acht het artikel alleen van toepassing indien bijvoorbeeld duidelijk vastgestelde historische feiten (zoals de Holocaust) worden ontkend of ‘herzien’,¹⁴³ er sprake is van een ernstige vorm van discriminatie,¹⁴⁴ verdragsbepalingen worden ingeroepen om te kunnen streven naar een totalitair regime,¹⁴⁵ of uitingen oproepen tot haat of geweld.¹⁴⁶

Het EHRM overwoog in de zaak Refah Partisi v. Turkije dat *eerst* moet worden beoordeeld of de staat op de juiste gronden een beperking heeft opgelegd, waarna pas kan worden beoordeeld of artikel 17 EVRM kan worden toegepast.¹⁴⁷ In de zaak Roj TV v. Denemarken constateer ik een omgekeerde handelswijze van het EHRM. In deze zaak werd het televisiestation veroordeeld door de nationale rechtbank voor het jarenlang uitzenden van propaganda van de terroristische organisatie PKK. Het EHRM overwoog daarbij dat Roj TV gepoogd had het recht op vrije meningsuiting te misbruiken voor doeleinden die in strijd waren met de waarden van het verdrag, zoals het aanzetten tot geweld en het steunen van terroristische activiteiten. Het verzoekschrift van Roj TV werd door het EHRM niet-ontvankelijk verklaard op grond van artikel 17 EVRM. Daardoor kwam het EHRM niet toe aan een toetsing van de inperking aan het tweede lid van artikel 10 EVRM, waardoor artikel 10 geen bescherming bood aan Roj TV.¹⁴⁸

3.3. Algemene kenmerken van artikel 10 EVRM

De strekking van het eerste lid van artikel 10 EVRM is dat iedereen vrij is om te communiceren over gedachten en gevoelens met anderen, zonder daar toestemming van een overheid voor nodig te hebben. Het EHRM legt zelfs een positieve verplichting op een staat “bijvoorbeeld door een effectief systeem in te stellen ter bescherming van journalisten en schrijvers, een gunstig klimaat te creëren voor de deelname aan het publieke debat door alle betrokkenen, waarbij zij zonder angst hun meningen en ideeën daar voren durven te brengen, zelfs als die ingaan tegen de meningen die worden verkondigd door de autoriteiten of die worden aangehangen in de publieke opinie, en zelfs als hun meningen ergerlijk of schokkend voor de publieke opinie zijn.”¹⁴⁹ Uit de term *alle betrokkenen* leid ik af dat het EHRM van mening is dat het genoemde gunstige klimaat niet alleen bedoeld is voor de met name genoemde journalisten en schrijvers. Dat standpunt wordt ook ingenomen door bijvoorbeeld Barkhuysen & Van Emmerik en door Schilder & Brouwer.¹⁵⁰

¹⁴¹ EHRM 15 oktober 2015, 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*), NJ 2017/451, r.o. 280-282.

¹⁴² EHRM 6 januari 2011, 34932/04 (*Paksas/Litouwen*), r.o. 87; EHRM 15 oktober 2015, 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*), NJ 2017/451, r.o. 114; EHRM 17 april 2018, 24683/14 (*Roj TV/Denemarken*), r.o. 46; EHRM 3 januari 2020, 55225/14 (*Pastörs/Duitsland*), r.o. 37.

¹⁴³ EHRM 23 september 1998, 55/1997/839/1045 (*Lehideux en Isorni/Frankrijk*), r.o. 47; EHRM 20 oktober 2015, 25239/13 (*M'Bala M'Bala/Frankrijk*), r.o. 39; EHRM 3 januari 2020, 55225/14 (*Pastörs/Duitsland*), r.o. 46.

¹⁴⁴ ECRM 11 oktober 1979, 8348/78 en 8406/78 (*Glimmerveen en Hagenbeek/Nederland*); EHRM 2 september 2004, 42264/98 (*W.P. e.a./Polen*); EHRM 16 november 2004, 23131/03 (*Norwood/Verenigd Koninkrijk*). De klacht werd voor al deze zaken op grond van artikel 17 EVRM niet-ontvankelijk verklaard.

¹⁴⁵ EHRM 9 juli 2013, 35943/10, (*Vona/Hongarije*), r.o. 36.

¹⁴⁶ EHRM 27 juni 2017, 34367/14 (*Belkacem/België*). Deze zaak werd op grond van artikel 17 EVRM niet-ontvankelijk verklaard.

¹⁴⁷ EHRM 13 februari 2003, 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (*Refah Partisi e.a./Turkije*), r.o. 96. Weliswaar ging het hier over artikel 11 EVRM, maar in dezelfde alinea wordt ook benoemd dat dit van toepassing is op de artikelen 9 en 10 van het EVRM.

¹⁴⁸ EHRM 17 april 2018, 24683/14 (*Roj TV/Denemarken*); zie ook European Court of Human Rights, *Factsheet Hate speech*, Council of Europe september 2020.

¹⁴⁹ EHRM 14 september 2010, ECLI:NL:XX:2010:BO4788, nrs. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 en 7124/09 (*Dink/Turkije*), NJB 2010, 2096. Zie ook Vlemminx 2013, p. 368-369.

¹⁵⁰ Barkhuysen & Van Emmerik, *Mastermonografieën Staats- en bestuursrecht* 2011/4.9; Schilder & Brouwer, AB 2004, 319.

Het EVRM bevat echter in het tweede lid van artikel 10 het volgende beperkingsstelsel met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting:¹⁵¹ de wet moet in de beperking voorzien,¹⁵² de beperking moet een van de legitieme doelen dienen zoals limitatief opgesomd in het vervolg van de bepaling en de beperking moet in een democratische samenleving noodzakelijk zijn. Het EHRM benadrukt daarbij dat met ‘door de wet voorgeschreven’ in het tweede lid van artikel 10 ook een verwijzing bedoeld wordt naar de kwaliteit van het recht in kwestie, waarbij dat recht voor degenen die het betreft zowel toegankelijk moet zijn als te voorzien. Ook moeten de gevolgen van de bedoelde wetgeving voor betrokkenen duidelijk zijn.¹⁵³ Het EHRM is van mening dat een bepaalde norm slechts als wet kan gelden in het kader van het tweede lid van artikel 10 EVRM indien deze zo nauwkeurig is geformuleerd dat mensen in staat zijn hun gedrag aan te passen.¹⁵⁴ Wel nuanceert het EHRM daarbij dat met betrekking tot het voorzien van de gevolgen *absolute zekerheid* niet noodzakelijk is, omdat dat kan leiden tot een te grote starheid van wetgeving in een maatschappij waarin omstandigheden veranderen. Het EHRM accepteert het dan ook als een wet in zekere mate vaag geformuleerd is, waarbij toepassing van de wet een nadere invulling geeft aan de interpretatie ervan.¹⁵⁵

3.4. Wanneer wordt beperking van de vrijheid van meningsuiting door het EHRM toegestaan?

Doordat de verschillende vrijheden zoals vastgelegd in het EVRM voor terroristische groeperingen mogelijkheden bieden anderen te verleiden zich aan te sluiten en/of misdrijven met een terroristisch oogmerk te plegen,¹⁵⁶ ligt het volgens Aksu voor de hand dat staten zich vergaande inbreuken op de vrijheid van meningsuiting menen te kunnen permitteren indien het gaat om het voorkomen van terrorisme.¹⁵⁷

Het EHRM herhaalt in uitspraken regelmatig het belang van de vrijheid van meningsuiting welke dan wordt omschreven als “one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for each individual’s self-fulfilment”.¹⁵⁸ Het past volgens het EHRM in een democratische samenleving waarin pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid bestaan dat een uiting mag beledigen, choqueren of storen.¹⁵⁹ Het EHRM beoordeelt op basis van de zaak als geheel of een staat de vrijheid van meningsuiting mag inperken, waarbij zowel de inhoud van de uitingen als de context waarin uitingen zijn gedaan van belang zijn evenals de persoon die de uitingen heeft gedaan en de functie die door deze persoon wordt vervuld.¹⁶⁰

Bij zaken waarin moet worden beoordeeld of een beperking van de vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd is bij het bestrijden van terrorisme, introduceerde het EHRM in 1999 een standaard.¹⁶¹

¹⁵¹ EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568 (*Times/Verenigd Koninkrijk*).

¹⁵² Bij art. 10 lid 2 EVRM gaat het in tegenstelling tot bijvoorbeeld artikel 7 Grondwet niet alleen om formele wetten: ook materiële wetgeving en zelfs ongeschreven recht kan in een beperking voorzien.

¹⁵³ EHRM 22 december 2020, 14305/17 (*Selahattin Demirtaş/Turkije*), r.o. 249; EHRM 1 mei 2011, 16853/05 (*Faruk Temel/Turkije*), r.o. 47.

¹⁵⁴ EHRM 16 juni 2015, 64569/09 (*Delfi As/Estland*), r.o. 71.

¹⁵⁵ EHRM 22 december 2020, 14305/17 (*Selahattin Demirtaş/Turkije*), r.o. 250.

¹⁵⁶ Aldus ook Aksu 2007, p. 139.

¹⁵⁷ Aksu 2007, p. 4.

¹⁵⁸ Zoals bijvoorbeeld in EHRM 25 november 1997, 18954/91 (*Zana/Turkije*), r.o. 51; EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 88; EHRM 23 april 2015, 29369/10 (*Morice/Frankrijk*), r.o. 124; EHRM 10 december 2007, 69698/01 (*Stoll/Zwitserland*), r.o. 101; EHRM 22 april 2013, (48876/08) (*Animal defenders International/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 100.

¹⁵⁹ EHRM 23 september 1998, 55/1997/839/1045 (*Lehideux en Isorni/Frankrijk*), r.o. 55; EHRM 20 maart 2018, 45791/13 (*Falzon/Malta*), r.o. 51; EHRM 3 april 2012, 43206/07 (*Kaperzynski/Polen*), r.o. 54; EHRM 1 mei 2011, 16853/05 (*Faruk Temel/Turkije*), r.o. 53.

¹⁶⁰ European Court of Human Rights, *Guide on article 10 of the European convention on human rights. Freedom of expression*, Council of Europe 31 august 2020, p. 92.

¹⁶¹ Sottiaux, *European Human Rights Law Review* 2009.

de grens werd getrokken bij uitingen die aanzetten tot (het gebruik van) geweld, gewapend verzet of een opstand.¹⁶² Het EHRM noemde dit zelfs een essentiële factor die nodig is voor inbreuk op artikel 10 EVRM.¹⁶³ Sottiaux stelt echter dat met *Leroy v. Frankrijk* (2009) apologie als aparte legitieme inbreuk op artikel 10 EVRM wordt geïntroduceerd, wat volgens hem een *onnodige* beperking van de vrijheid van meningsuiting met zich meebrengt.¹⁶⁴ In deze zaak ging het om een cartoon die twee dagen na de aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 werd gepubliceerd met het onderschrijf “we dromen er allemaal van... Hamas deed het”. Het EHRM overwoog dat het niet ging om kritiek op het Amerikaanse imperialisme, maar om verheerlijking van de vernietiging ervan door geweld. Bovendien sprak uit de cartoon volgens het EHRM steun en morele solidariteit met de daders. Het EHRM stelt uitdrukkelijk dat de intentie van degene die de uiting doet niet van belang is, en dat de provocatie niet effectief hoeft te zijn om als strafbaar feit te kunnen worden aangemerkt.¹⁶⁵ Ook in deze zaak telde de context mee, met name dat publicatie kort na de aanslagen plaatsvond in een gebied waar al spanningen heersten (Baskenland). Van Sasse van Ysselt meent dat het eerste juist typerend is voor de actualiteitswaarde van de betreffende cartoon, en dat het wel meeviel met de spanningen in dat gebied.¹⁶⁶ Opvallend aan deze zaak was dat het EHRM niet het aanzetten tot geweld constateerde, maar zijn uitspraak bouwde op verheerlijking van terrorisme. Daarmee gaat het EHRM in mijn optiek vanaf deze zaak een nieuwe lijn volgen.¹⁶⁷ Het EHRM overwoog dat de staat die inbreuk maakt een balans moet vinden tussen vrijheid van meningsuiting en terrorisme, maar geeft helaas niet aan op welke manier. Wel geeft het EHRM mee dat rekening moet worden gehouden met de omstandigheden van het geval en de beoordelingsmarge waarover de staat beschikt.¹⁶⁸

Ook in de zaak *Stomakhin v. Rusland* maakte het EHRM duidelijk dat verheerlijking van terrorisme een inbreuk mogelijk maakt.¹⁶⁹ *Stomakhin* publiceerde artikelen in een eigen nieuwsbrief (‘Radikalnaya Politika’) die hij op verschillende openbare gelegenheden verspreidde. Naast journalist was *Stomakhin* op dat moment ook activist: hij was lid van de informele liberale democratische beweging RKO. Deze artikelen gingen voornamelijk over gebeurtenissen in de Tsjetsjeense Republiek. Het EHRM onderscheidde drie categorieën van uitingen die *Stomakhin* deed, en beoordeelde iedere categorie apart. De eerste categorie (α) betrof uitingen die “promote, justify and glorify terrorism and violence”. De uitingen romantiseren en idealiseren de zaak van de Tsjetsjeense separatisten, waarbij tegelijkertijd de andere partij (Rusland) wordt gestigmatiseerd en wordt voorgesteld als het ‘absolute kwaad’. De uitingen prijzen terroristische aanslagen die tientallen burgers het leven hebben gekost, terwijl die aanslagen kort daarvoor hadden plaatsgevonden. Het EHRM overwoog dat “[p]ublication, in this context, of articles justifying and glorifying that deadly violence constituted a particularly cynical attack on the victims’ dignity.”¹⁷⁰ Niet alleen schreef en publiceerde *Stomakhin* deze verklaringen, het was ook duidelijk dat hij persoonlijk achter de inhoud stond.¹⁷¹ Het EHRM oordeelde dat de verklaringen terrorisme en dodelijk geweld verheerlijkten en daarmee veel verder gingen dan de aanvaardbare grenzen van kritiek.¹⁷² *Stomakhin* verweerde zich onder meer door te stellen dat hij niet had

¹⁶² EHRM 8 juli 1999, 23500/94 (*Polat/Turkije*), r.o. 47; EHRM 16 maart 2000, 23144/93 (*Özgür Gündem/Turkije*), r.o. 70.

¹⁶³ EHRM 15 maart 2005, 40303/98 (*Gümüş e.a./Turkije*), r.o. 18; EHRM 8 juli 1999, 24919/94 (*Gerger/Turkije*), r.o. 50; EHRM 8 juli 1999, 24246/94 (*Okcuoğlu/Turkije*), r.o. 48.

¹⁶⁴ Sottiaux, *European Human Rights Law Review* 2009.

¹⁶⁵ EHRM 6 april 2009, 36109/03 (*Leroy/Frankrijk*), r.o. 43.

¹⁶⁶ Van Sasse van Ysselt, *NTM/NJCM-bull.* 2010.

¹⁶⁷ Een lijn waar Sottiaux het niet mee eens is: “[h]owever, it is one thing to say that the drawing glorifies terrorism and diminishes the dignity of the victims, and quite another thing to infer from this that it may be interpreted as incitement to terrorism. The notion of apology or glorification is not to be equated with incitement. Glorification may, but not necessarily will, amount to incitement”, in: Sottiaux, *European Human Rights Law Review* 2009.

¹⁶⁸ EHRM 6 april 2009, 36109/03 (*Leroy/Frankrijk*), r.o. 37.

¹⁶⁹ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 92.

¹⁷⁰ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 99-101.

¹⁷¹ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 102.

¹⁷² EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 103.

opgeroepen tot extremistische activiteiten en omverwerping van de constitutionele orde. Bovendien ging het volgens hem slechts om een gering aantal exemplaren zodat dat geen gevaar zou hebben opgeleverd.¹⁷³ Die geringe verspreiding werd door het EHRM beaamd.¹⁷⁴ Het EHRM overwoog dat kwesties met betrekking tot het conflict in de Tsjetsjeense Republiek zeer gevoelig van aard waren en dat daarom bijzondere ‘waakzaamheid’ van de autoriteiten toegestaan was.¹⁷⁵ Ook overwoog het EHRM dat bij conflicten en spanningen ook door de media grote voorzichtigheid moet worden betracht, en dat de media geen vehikel mag worden voor de verspreiding van haatzaaiende uitingen en de bevordering van geweld.¹⁷⁶ Er moet een balans worden gevonden tussen het recht op vrije meningsuiting en het recht van een democratische samenleving zich te beschermen tegen acties van terroristische organisaties.¹⁷⁷ Volgens het EHRM gold voor Stomakhin als eigenaar en hoofdredacteur van de nieuwsbrief een ‘verantwoordelijkheid zoals die voor media geldt’.¹⁷⁸ Opvallend is dat de beschuldigingen die geuit werden door Stomakhin misschien niet ongegrond waren,¹⁷⁹ maar dat ze volgens het EHRM ook dan nog steeds te ver gingen.¹⁸⁰ Het EHRM scheidt in mijn optiek duidelijkheid door bovenstaande categorie uitingen te onderscheiden van de β - en de γ -categorie. In de β -categorie overwoog het EHRM dat de standpunten eerder felle kritiek op de Russische autoriteiten verwoordden dan een aansporing tot of rechtvaardiging van geweld of een aanzet tot haat of onverdraagzaamheid waren, waardoor de inbreuk op de vrijheid van meningsuiting niet gerechtvaardigd was.¹⁸¹ Met de uitingen in de γ -categorie werd volgens het EHRM een hele etnische of religieuze groep aangevallen of zwartgemaakt, iets wat een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting volgens het EHRM rechtvaardigt. Daarbij merkte het EHRM wel op dat de nationale rechter niet verwezen had naar de ontoelaatbare teksten en deze ook niet beoordeeld had. Het EHRM was het voor deze categorie daarom wel eens met de nationale rechter, maar was kritisch over de wijze waarop deze tot zijn oordeel was gekomen.¹⁸² Hoewel een inbreuk op artikel 10 EVRM in deze zaak legitiem werd geacht, vond het EHRM de straf (vijf jaar cel en drie jaar een verbod op journalistieke activiteiten) niet proportioneel.¹⁸³ Uiteindelijk kwam het EHRM daardoor tot de conclusie dat, hoewel de uitingen die in de nieuwsbrieven werden gedaan op zich strafbaar waren, de inbreuk op de vrijheid van meningsuiting zoals door Rusland gepleegd door de hoogte van de opgelegde straf niet noodzakelijk was in een democratische samenleving.¹⁸⁴

Ook in andere recente zaken veroordeelde het EHRM ‘verheerlijking’. In de zaak *Fatih Taş v. Turkije* ging het om uitingen die de resultaten van de oorlog presenteerden als ‘waardevol’ en die de dood van leden van de PKK romantiseerden. Volgens het EHRM was de boodschap van de uitingen “that recourse to violence is necessary, satisfactory, and even pleasant” en was om die reden een inbreuk toegestaan.¹⁸⁵ In de zaak *Selahattin Demirtaş v. Turkije* was het EHRM van mening dat hoewel de eerste terroristische aanslagen van de PKK werden omschreven als ‘de staatsgreep in 1984’ en als een daad van verzet, deze uiting moet worden gezien als het bespreken van de oplossing van de Turks-Koerdische kwestie, en niet geweld aanmoedigen of de spanningen in een Turkse regio

¹⁷³ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 63.

¹⁷⁴ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 131.

¹⁷⁵ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 86.

¹⁷⁶ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 95.

¹⁷⁷ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 96.

¹⁷⁸ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 102.

¹⁷⁹ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 106.

¹⁸⁰ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 107.

¹⁸¹ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 113-114.

¹⁸² EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 121-123.

¹⁸³ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 129.

¹⁸⁴ EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*), r.o. 133.

¹⁸⁵ EHRM 10 september 2018, 45281/08 (*Fatih Taş/Turkije*), r.o. 34.

verergerden.¹⁸⁶ In de zaak *Yavuz et Yaylali v. Turkije* stelt het EHRM (vrij algemeen) dat het zich openlijk identificeren met een terroristische organisatie en met name de verheerlijking van zo'n organisatie kunnen worden beschouwd als steun voor terrorisme en het aanzetten tot geweld en haat. Ook ziet het EHRM in deze zaak als aanzetten tot terroristisch geweld het prijzen van de dader van een aanslag en de kleinering van de slachtoffers.¹⁸⁷ In de zaak *Kasimakhunov en Saybatalov v. Rusland* geeft het EHRM naar mijn mening aan dat het gaat om de perso(o)n(en) die de uitingen doen: hoewel de organisatie Hizb ut-Tahrir verheerlijking van zelfmoordterroristen in Israël propageerde en opriep tot geweld tegen Joden en de vernietiging van Israël, achtte het EHRM het raadzaam alleen een inperking van de vrijheid van meningsuiting op te leggen aan de leden van de organisatie "who have made statements advocating hatred or violence should face criminal or other proceedings."¹⁸⁸ In de zaak *Fáber v. Hongarije* geeft kent het EHRM belang toe aan de specifieke plaats en tijd van een uiting die oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid of genocide verheerlijkt: een uiting die gewoonlijk beschermd wordt door artikel 10 EVRM kan – indien deze wordt gedaan op een plaats en een moment waarop dat zeer gevoelig ligt – legitiem worden verboden.

In mijn optiek is belangrijk dat het EHRM in de zaak *Özgür Gündem v. Turkije* overwoog dat passages van artikelen waarin sprake was van het pleiten voor "intensifying the armed struggle, glorified war and espoused the intention to fight to the last drop of blood" redelijkerwijs kunnen worden beschouwd als aanmoediging van het gebruik van geweld.¹⁸⁹ Het EHRM kijkt daarmee verder dan slechts de letterlijke woorden van een uiting: ook de strekking van een uiting kan aanzetten tot (een aanmoediging van) het gebruik van geweld, terwijl ook de context waarin de uiting plaatsvindt van belang is.¹⁹⁰ De context waar het in deze zaak om draaide was het conflict in het zuidoosten van Turkije.¹⁹¹

Ook het aanprijzen van de moed van jeugdigen die het leven hebben gelaten tijdens historische opstanden en oorlogen ziet het EHRM als een aanzet tot geweld, gewapend verzet of opstand (wat dus in de ogen van het EHRM een essentieel element is voor toelaatbaarheid van een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting). Uit de woorden "fait un éloge héroïque du courage de la jeunesse" leid ik af dat het hier gaat om verheerlijken, waarmee het EHRM (ook hier) een link legt tussen verheerlijking en aanzet tot geweld, gewapend verzet of opstand.¹⁹²

Een regering heeft volgens het EHRM het recht zich te beschermen tegen de acties van terroristische organisaties.¹⁹³ Gezien de context waarin het EHRM dit bij de zaken *Faruk Temel v. Turkije* en *Zana v. Turkije* overweegt geldt dat mijns inziens (ook) voor uitingen van terroristische organisaties die aanzetten tot geweld. In de zaak *Faruk Temel v. Turkije* ging het om de voorzitter van de politieke partij *Halkın Demokrasi Partisi* die tijdens een bijeenkomst sprak over 'het Koerdische probleem' en de noodzaak van een democratische oplossing. In de zaak *Zana v. Turkije* werd *Zana* beschuldigd van het steunen van de activiteiten van de PKK, een terroristische organisatie die pogde een deel van Turkije af te scheiden. Het EHRM stelt wel meermaals dat een goede balans moet worden gevonden tussen het recht op vrije meningsuiting en de beperking daarvan.

¹⁸⁶ EHRM 22 december 2020, 14305/17 (*Selahattin Demirtaş/Turkije*), r.o. 334.

¹⁸⁷ EHRM 17 maart 2014, 12606/11 (*Yavuz et Yaylali/Turkije*), r.o. 51.

¹⁸⁸ EHRM 14 maart 2013, 26261/05 en 26377/06 (*Kasimakhunov en Saybatalov/Rusland*), r.o. 49.

¹⁸⁹ EHRM 16 maart 2000, 23144/93 (*Özgür Gündem/Turkije*), r.o. 65.

¹⁹⁰ EHRM 16 maart 2000, 23144/93 (*Özgür Gündem/Turkije*), r.o. 57.

¹⁹¹ EHRM 16 maart 2000, 23144/93 (*Özgür Gündem/Turkije*), r.o. 65.

¹⁹² EHRM 7 juni 2006, 7109/01 (*Hocaoğullari/Turkije*), r.o. 39.

¹⁹³ EHRM 1 mei 2011, 16853/05 (*Faruk Temel/Turkije*), r.o. 57; EHRM 25 november 1997, 18954/91 (*Zana/Turkije*), r.o. 55.

3.5. De beoordeling van de inperking door het EHRM

Het EHRM kijkt bij het beoordelen van een zaak waarin de vrijheid van meningsuiting wordt ingeperkt naar alle feiten en omstandigheden. In de zaak *Perinçek v. Zwitserland* oordeelde het EHRM dat geweld, haat of onverdraagzaamheid werden aangewakkerd of gerechtvaardigd. In deze zaak ging het om de in de rechtswetenschappen gepromoveerde voorzitter van de Turkse Arbeiderspartij. Op drie conferenties ontkende hij de genocide op Armeniërs, waarbij vooral 'imperialisten uit de Verenigde Staten en de Europese Unie' ervan langs krijgen als de verspreiders van leugens ten laste van Turkije. Ook deelde hij tijdens een van die gelegenheden een schrijven rond waarin hij ontkende dat de gebeurtenissen uit 1915 en de jaren daarna genocide waren. Tijdens de laatste conferentie deed hij de genocide af als 'een strijd tussen volkeren'.¹⁹⁴ Voor de beoordeling of de inbreuk op de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk was in een democratische samenleving hield het EHRM rekening met de volgende factoren.¹⁹⁵ Indien een uiting wordt gedaan tegen een gespannen politieke of sociale achtergrond (zoals hier de spanningen rondom schermutselingen met de PKK) aanvaardt het EHRM over het algemeen een bepaalde vorm van inbreuk op de vrijheid van meningsuiting.¹⁹⁶ Indien de uiting kan worden gezien als een directe of indirecte oproep tot geweld of als een rechtvaardiging van geweld, haat of onverdraagzaamheid – met name wanneer het hele etnische, religieuze of andere groepen betreft – accepteert het EHRM over het algemeen een inbreuk.¹⁹⁷ Het gaat dan bijvoorbeeld om het leggen van een verband tussen alle moslimimmigranten en de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001, heftige antisemitische uitspraken of het insinueren dat niet-Europese immigrantengemeenschappen een criminele instelling zouden hebben.

Ook besteedt het EHRM aandacht aan de wijze waarop uitingen worden gedaan: daarbij schat het in hoe groot het potentieel van de uitingen is om direct of indirect tot schadelijke gevolgen te leiden. Zo leidde een beoordeling van uitingen via poëzie tot het oordeel dat een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting niet gerechtvaardigd was;¹⁹⁸ uitingen die uitgebracht waren op verkiezingsfolders versterkten volgens het EHRM het effect van de discriminerende en haatzaaiende boodschap die ze moesten overbrengen zodat een beperking eerder voor de hand ligt;¹⁹⁹ van uitspraken gedaan in een televisiedebat was het negatieve effect verminderd door het pluralistisch karakter van het debat waardoor een beperking minder snel wordt toegelaten;²⁰⁰ het (vreedzaam) tonen van een vlag bij een demonstratie had volgens het EHRM slechts een zeer beperkt effect op het verloop van de bijeenkomst waardoor een beperking op grond hiervan niet werd toegelaten;²⁰¹ maar uitingen in folders, achtergelaten in kluisjes van middelbare scholieren zodat de scholieren niet in de gelegenheid waren ze te weigeren werden door het EHRM gezien als legitieme grond om een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting toe te staan.²⁰²

Volgens het EHRM hebben personen die werkzaam zijn in een journalistieke functie een verantwoordelijkheid die groter wordt naarmate de situatie meer conflictueus en gespannen is. Met name moet daarbij worden opgepast dat de media geen vehikel wordt voor de verspreiding van haatzaaiende uitingen en de bevordering van geweld.²⁰³ Die grens trekt het EHRM ook in de zaak *Erdoğdu v. Turkije*: de media mogen geen middel worden voor bijvoorbeeld terroristische organisaties

¹⁹⁴ EHRM 15 oktober 2015, 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*), NJ 2017/451, par. 13-16.

¹⁹⁵ EHRM 15 oktober 2015, 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*), NJ 2017/451, r.o. 204.

¹⁹⁶ EHRM 15 oktober 2015, 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*), NJ 2017/451, r.o. 205.

¹⁹⁷ EHRM 15 oktober 2015, 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*), NJ 2017/451, r.o. 206.

¹⁹⁸ EHRM 8 juli 1999, 23168/94 (*Karataş/Turkije*), r.o. 52.

¹⁹⁹ EHRM 10 december 2009, 15615/07 (*Féret/België*), r.o. 76.

²⁰⁰ EHRM 4 december 2003, 35071/97 (*Gündüz/Turkije*), r.o. 43-44.

²⁰¹ EHRM 24 oktober 2012, 40721/08 (*Fáber/Hongarije*), r.o. 45.

²⁰² EHRM 9 februari 2012, 1813/07 (*Vejdeland e.a./Zweden*), r.o. 56.

²⁰³ EHRM 8 juli 1999, 25067/94 en 25068/94, (*Erdoğdu & Ince/Turkije*), r.o. 54; EHRM 8 juli 1999, 23927/94 en 24277/94, (*Şürek & Özdemir/Turkije*), r.o. 63; EHRM 8 juli 1999, 24762/94 (*Şürek/Turkije*) (nr. 4), r.o. 60.

om haatzaaiende uitingen en oproepen tot geweld te bevorderen.²⁰⁴ Tegenwoordig is de publicatie van uitingen gemakkelijker dan vroeger omdat gebruik gemaakt kan worden van internet. Betreft het een professionele internetnieuwssite, dan is volgens het EHRM de beheerder van het medium verantwoordelijk voor de plaatsing van onwettige uitingen zoals haatzaaiende uitingen en uitingen die aanzetten tot geweld.²⁰⁵ Dit geldt volgens het EHRM niet voor een internetdiscussieforum of een prikbord waar gebruikers vrijelijk hun ideeën over elk onderwerp kunnen uiteenzetten zonder dat een moderator toezicht houdt op de inhoud.²⁰⁶

In de zaak *Erdoğdu & Ince v. Turkije* overweegt het EHRM nog dat, indien sprake is van een analyse, ook in een conflictueuze en gespannen situatie zoals hierboven genoemd uitingen die bij de bevolking onwelgevallig zijn niet *om die reden* aanzetten tot geweld.²⁰⁷ In de zaak *Özgür Gündem v. Turkije* wees het EHRM erop dat het beschrijven van feiten niet aanzet tot geweld, en ook geen openlijke steun voor het gebruik van geweld (in dit geval door de PKK) bevat.²⁰⁸

Ook acht het EHRM het van belang hoeveel mensen met de uiting zijn bereikt, zoals bleek uit de zaak *Okcuoğlu v. Turkije* waarin uitingen werden gepubliceerd in een tijdschrift met een lage oplage.²⁰⁹ In de zaak *E.K. v. Turkije* merkt het EHRM op dat het feit dat de auteur zijn mening uitte op een conferentie in plaats van in de massamedia, de eventuele impact op nationale veiligheid, openbare orde of territoriale integriteit beperkte.²¹⁰

3.6. Tussenconclusie

Het EHRM beschouwt de vrijheid van meningsuiting als een belangrijk recht, maar niet als een absoluut recht. Beperkingen moeten voldoen aan een aantal voorwaarden, waarbij belangrijk is dat voorspelbaar is voor de burger wanneer sprake is van een legitieme beperking. Er zijn twee wegen om de vrijheid van meningsuiting te beperken: via artikel 17 EVRM of via het tweede lid van artikel 10 EVRM. Volgens het EHRM kan artikel 17 slechts ingezet worden bij exceptionele en extreme zaken waarbij misbruik wordt gemaakt van andere bepalingen uit het EVRM. Een inperking van de vrijheid van meningsuiting moet te voorzien zijn voor de burger, zodat deze zijn gedrag daarop kan aanpassen.

Uit de zaken die het EHRM de afgelopen twee decennia in zaken heeft beoordeeld waarin het ging om een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting blijkt dat bepaalde feiten of omstandigheden leiden tot het een gematigder oordeel van het EHRM, terwijl andere feiten of omstandigheden juist leiden tot een strenger oordeel. Om te beoordelen of een inperking van de vrijheid van meningsuiting terecht is beoordeelt het EHRM een zaak in zijn geheel. Het beledigen, choqueren of storen van een uiting is op zich geen reden om deze te verbieden. Om een uiting te mogen verbieden overweegt het EHRM in de meeste zaken dat essentieel is dat de uiting aanzet tot (het gebruik van) geweld, gewapend verzet of een opstand. Niet alleen de letterlijke bewoordingen van een uiting zijn belangrijk; ook de strekking doet ertoe. Maar in zowel *Leroy v. Frankrijk* als in *Stomakhin v. Rusland* overweegt het EHRM dat de verheerlijking van terrorisme en dodelijk geweld een legitieme inbreuk op de vrijheid van meningsuiting toestaat. Dat is naar mijn mening een nieuwe stap in het beperken van de vrijheid van meningsuiting. Niet altijd hoeft meer sprake te zijn van het daarvoor nog essentiële ‘aanzetten tot geweld’.

²⁰⁴ EHRM 15 juni 2000, 25723/94 (*Erdoğdu/Turkije*), r.o. 62.

²⁰⁵ EHRM 16 juni 2015, 64569/09 (*Delfi As/Estland*), r.o. 110.

²⁰⁶ EHRM 16 juni 2015, 64569/09 (*Delfi As/Estland*), r.o. 116.

²⁰⁷ EHRM 8 juli 1999, 25067/94 en 25068/94 (*Erdoğdu & Ince/Turkije*), r.o. 52.

²⁰⁸ EHRM 16 maart 2000, 23144/93 (*Özgür Gündem/Turkije*), r.o. 61.

²⁰⁹ EHRM 8 juli 1999, 24246/94 (*Okcuoğlu/Turkije*), r.o. 48.

²¹⁰ EHRM 7 mei 2002, 28496/95 (*E.K./Turkije*), r.o. 88.

Voor Nederland is belangrijk dat indien er binnen de lidstaat geen sprake is van spanningen of conflicten waar de uitingen invloed op kunnen hebben, er door het EHRM een kleinere marge wordt toegestaan om uitingen strafbaar te stellen.

In het wetsvoorstel wordt verheerlijking van terrorisme strafbaar gesteld. Dat betekent in mijn optiek dat het wetsvoorstel voldoet aan de 'nieuwe norm' die het EHRM in de zaken Leroy v. Frankrijk en Stomakhin v. Rusland is gaan hanteren, namelijk dat de uiting strafbaar kan zijn zonder dat deze aanzet tot geweld. Echter, doordat in Nederland sprake is van een stabiele politieke situatie, en er geen binnenlandse regio's zijn waar sprake is van spanningen of conflicten, is de beoordelingsmarge voor Nederland om verheerlijking van terrorisme strafbaar te stellen naar mijn mening amper aanwezig. Op grond daarvan concludeer ik dat het wetsvoorstel een te grote inperking op de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in artikel 10 EVRM vormt.

4. Conclusie

In deze scriptie heb ik onderzocht of het initiatiefwetsvoorstel 'strafbaarstelling van de verheerlijking van terrorisme' verenigbaar is met de vrijheid van meningsuiting zoals die is neergelegd in artikel 10 EVRM. In hoofdstuk 2 is door mij het wetsvoorstel geanalyseerd en vergeleken met bestaande uitingsdelicten, in het bijzonder met het delict opruiing. In hoofdstuk 3 is de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in artikel 10 EVRM nader onderzocht, en dan vooral de voorwaarden waaronder die vrijheid kan worden ingeperkt. Tevens is een verband gelegd tussen dit artikel en het wetsvoorstel.

Met het wetsvoorstel wil initiatiefneemster bepaalde gevolgen van een uiting strafbaar stellen, maar die gevolgen zijn niet opgenomen in de delictomschrijving. Ook wordt in de toelichting gesproken over *mogelijke* gevolgen, waarmee in mijn ogen voor de burger rechtsonzekerheid ontstaat. Zelfs hoeft niet vast te staan of het genoemde feit een misdrijf betrof, waarmee de rechtsonzekerheid nog verder wordt vergroot. Bovendien kan ook verheerlijking van bijvoorbeeld gerechtvaardigd gewapend verzet tegen een regime met dit wetsvoorstel strafbaar worden, wat niet wenselijk is. Verheerlijking van terrorisme is ook nu al strafbaar indien de gedragingen waartoe wordt aangezet niet denkbaar zijn zonder dat zij met een terroristisch misdrijf gepaard gaan. De initiatiefneemster meent dat dit niet zo is, maar gaat daarbij uit van een uitspraak van de rechtbank. Het hof en de Hoge Raad kwamen naderhand tot een andere uitspraak, waarbij de context van de uiting samen met de uiting werd beoordeeld om te bepalen of sprake was van het strafbare delict opruiing. Met dit wetsvoorstel wil initiatiefneemster dus een grotere groep uitingen strafbaar stellen zonder dat een voor de burger duidelijke grens wordt getrokken tussen strafbare en niet-strafbare uitingen.

Het EHRM vindt het belangrijk dat meningen en ideeën geuit kunnen worden, ook als deze afwijkend zijn van de publieke opinie en zelfs indien ze beledigen, choqueren of storen. Voor een toelaatbare inbreuk op de vrijheid van meningsuiting achtte het EHRM het vanaf 1999 essentieel dat een uiting aanzette tot (het gebruik van) geweld, gewapend verzet of een opstand. Daarbij is de intentie van degene die de uiting doet niet van belang, en hoeft de provocatie niet effectief te zijn. Wel zijn strekking van de uiting en de context waarbinnen deze gedaan is van belang. Vanaf 2009 accepteerde het EHRM apologie echter als aparte legitieme inbreuk waardoor 'aanzetten tot geweld' voor het EHRM niet meer essentieel is. Vanaf 2018 stond het EHRM toe dat ook verheerlijking van terrorisme en dodelijk geweld kan leiden tot een legitieme inbreuk op de vrijheid van meningsuiting. Van belang daarbij zijn alle feiten en omstandigheden van de zaak, waarbij de plaats en het moment van de uiting belangrijke factoren vormen. Ook de hoogte van de door de staat opgelegde straf vindt het EHRM van belang voor de beoordeling of de inbreuk legitiem is.

De vraag is of de hierboven genoemde verdere inperking op de vrijheid van meningsuiting ook door Nederland kan worden toegepast. De 'nieuwe norm' van het EHRM waarbij de uiting niet meer hoeft aan te zetten tot geweld, gewapend verzet of een opstand hangt samen met binnenlandse spanningen of conflicten waar de uiting invloed op kan hebben. Naarmate er meer sprake is van dit soort spanningen of conflicten kan de lidstaat gebruik maken van een ruimere beoordelingsmarge met betrekking tot de inperking. Nu de politieke situatie in Nederland stabiel is, is er in mijn optiek daarom amper een beoordelingsmarge om verheerlijking van terrorisme strafbaar te stellen. Dus, hoewel het wetsvoorstel voldoet aan de 'nieuwe norm' van het EHRM sinds *Leroy v. Frankrijk* en *Stomakhin v. Rusland*, vormt het in het huidige politiek stabiele Nederland een te grote inperking op de vrijheid van meningsuiting. Mijn conclusie is daarom dat het wetsvoorstel niet verenigbaar is met artikel 10 EVRM. Het wetsvoorstel vormt daarom in mijn ogen geen waardevolle aanvulling op het strafrecht en is – wegens het ontbreken van de noodzakelijkheid – vooral bedoeld ter politieke profilering.

Bronnenlijst

Literatuur

Aksu 2007

M. Aksu, *Straatburgse kaders voor terrorismebestrijding*, (diss. Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007.

Baneke, Trouw 29 mei 2017

I. Baneke, 'Waarom de media terrorisme in de kaart spelen', *Trouw* 29 mei 2017.

Barendt 2009

E. Barendt, 'Incitement to, and glorification of, terrorism', in: I. Hare & J. Weinstein, *Extreme speech and democracy*, Oxford: Oxford University Press 2009.

Barkhuysen & Van Emmerik, Mastermonografieën Staats- en bestuursrecht 2011/4.9

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Art. 10 EVRM: Vrijheid van meningsuiting', *Mastermonografieën Staats- en bestuursrecht 2011/4.9*.

Dommering, NJB 2005

E.J. Dommering, 'Strafbare verheerlijking', *NJB* 2005, afl. 32.

Van Dijck, Snel & Van Golen 2018

G. van Dijck, M. Snel & T. van Golen, *Methoden van rechtswetenschappelijk onderzoek*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

Fokkens, Hofstee & Machielse (red.)

J.W. Fokkens, E.J. Hofstee & A.J.M. Machielse (red.), *Wetboek van Strafrecht - Noyon, Langemeijer, Remmelink*, Deventer: Wolters Kluwer.

De Hullu 2015

J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

International Organization for Migration, International migration law 2011

International Organization for Migration, 'Glossary on Migration', *International migration law*, Genève: International Organization for Migration 2011.

Limburg 1890

J. Limburg, *De strafbare opruiing*, (diss. Leiden), 's-Gravenhage: Mouton & Co. 1890.

Van Noorloos, NJB 2014/1907

M. van Noorloos, 'Verheerlijking van terrorisme. Een nieuwe kans?', *NJB* 2014/1907.

PoKempner 2007

D. PoKempner, *A shrinking realm: freedom of expression since 9/11*, Human Rights Watch 2007.

Rosenthal 1984

U. Rosenthal, *Rampen, rellen, gijzelingen. Crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam/Dieren: De Bataafsche Leeuw 1984.

Rupérez 2006

J. Rupérez, *The United Nations in the fight against terrorism*, United Nations 2006.

Rijkema 2018

B. Rijkema, 'Democratie als zelfcorrectie revisited', in: A. Ellian, G. Molier & B. Rijkema (red.), *De strijd om de democratie. Essays over democratische zelfverdediging*, Amsterdam: Boom uitgevers 2018.

Van Sasse van Ysselt, NTM/NJCM-bull. 2010

P. van Sasse van Ysselt, annotatie bij EHRM 2 oktober 2008, ECLI:NL:XX:2008:BG3339, *NTM/NJCM-bull.* 2010.

Schilder & Brouwer, AB 2004, 319

A.E. Schilder & J.G. Brouwer, annotatie bij EHRM 6 mei 2003, ECLI:NL:XX:2003:AP0909, *AB* 2004, 319.

Smidt 1891

H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht (1881-1886): volledige verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen, enz., tweede deel*, Haarlem: Tjeenk Willink 1891.

Sottiaux, European Human Rights Law Review 2009

S. Sottiaux, 'Leroy v France: apology of terrorism and the malaise of the European Court of Human Rights' free speech jurisprudence', *European Human Rights Law Review* 2009.

Vennix, NTM/NJCM-bulletin 01-08-2005

R. Vennix, 'Wetsvoorstel verheerlijken van terrorisme: niet effectief en niet nodig', *NTM/NJCM-bulletin* 01-08-2005, JCDI:ADS173642:1.

Vlemminx 2013

F.M.C. Vlemminx, *Het moderne EVRM*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

IJzermans, Law and Method 2015

M. IJzermans, 'Lessen geleerd. Onderwerp, object, doel en theoretisch kader van rechtswetenschappelijk onderzoek', *Law and Method*, Den Haag: Boom juridisch 2015, doi:10.5553/REM/.000013.

Jurisprudentie

ECRM/EHRM

EHRM 7 december 1976, 5493/72 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*)

EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568 (*Times/Verenigd Koninkrijk*)

ECRM 11 oktober 1979, 8348/78 en 8406/78 (*Glimmerveen en Hagenbeek/Nederland*)

EHRM 25 november 1997, 18954/91 (*Zana/Turkije*)

EHRM 23 september 1998, 55/1997/839/1045 (*Lehideux en Isorni/Frankrijk*)

EHRM 8 juli 1999, 23168/94 (*Karataş/Turkije*)

EHRM 8 juli 1999, 23500/94 (*Polat/Turkije*)

EHRM 8 juli 1999, 23556/94 (*Ceylan/Turkije*)

EHRM 8 juli 1999, 23927/94 en 24277/94, (*Şürek & Özdemir/Turkije*)

EHRM 8 juli 1999, 24246/94 (*Okcuoğlu/Turkije*)

EHRM 8 juli 1999, 24762/94 (*Şürek/Turkije*) (nr. 4)

EHRM 8 juli 1999, 24919/94 (*Gerger/Turkije*)

EHRM 8 juli 1999, 25067/94 en 25068/94 (*Erdoğdu & Ince/Turkije*)

EHRM 8 juli 1999, 26682/95 (*Şürek/Turkije*) (nr. 1)

EHRM 16 maart 2000, 23144/93 (*Özgür Gündem/Turkije*)

EHRM 15 juni 2000, 25723/94 (*Erdoğdu/Turkije*)

EHRM 18 juli 2000, 26680/95 (*Şener/Turkije*)

EHRM 7 mei 2002, 28496/95 (*E.K./Turkije*)

EHRM 13 februari 2003, 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (*Refah Partisi e.a./Turkije*)

EHRM 4 december 2003, 35071/97 (*Gündüz/Turkije*)

EHRM 2 september 2004, 42264/98 (*W.P. e.a./Polen*)

EHRM 16 november 2004, 23131/03 (*Norwood/Verenigd Koninkrijk*)

EHRM 15 maart 2005, 40303/98 (*Gümüş e.a./Turkije*)

EHRM 16 maart 2006, 58278/00 (*Ždanoka/Letland*)

EHRM 7 juni 2006, 7109/01 (*Hocaoğullari/Turkije*)

EHRM 10 december 2007, 69698/01 (*Stoll/Zwitserland*)

EHRM 6 april 2009, 36109/03 (*Leroy/Frankrijk*)

EHRM 15 april 2009, 20985/05 (*Orban e.a./Frankrijk*)

EHRM 10 december 2009, 15615/07 (*Féret/België*)

EHRM 14 september 2010, ECLI:NL:XX:2010:BO4788, nrs. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 en 7124/09 (*Dink/Turkije*), *NJB* 2010, 2096

EHRM 6 januari 2011, 34932/04 (*Paksas/Litouwen*)

EHRM 1 mei 2011, 16853/05 (*Faruk Temel/Turkije*)

EHRM 9 februari 2012, 1813/07 (*Vejdeland e.a./Zweden*)

EHRM 3 april 2012, 43206/07 (*Kaperzynski/Polen*)

EHRM 24 oktober 2012, 40721/08 (*Fáber/Hongarije*)

EHRM 14 maart 2013, 26261/05 en 26377/06 (*Kasimakhunov en Saybatalov/Rusland*)

EHRM 22 april 2013, (48876/08) (*Animal defenders International/Verenigd Koninkrijk*)

EHRM 9 juli 2013, 35943/10, (*Vona/Hongarije*)
EHRM 17 maart 2014, 12606/11 (*Yavuz et Yaylali/Turkije*)
EHRM 2 december 2014, 31706/10 en 33088/10 (*Güler en Uğur/Turkije*)
EHRM 23 april 2015, 29369/10 (*Morice/Frankrijk*)
EHRM 16 juni 2015, 64569/09 (*Delfi As/Estland*)
EHRM 15 oktober 2015, 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*), NJ 2017/451
EHRM 20 oktober 2015, 25239/13 (*M'Bala M'Bala/Frankrijk*)
EHRM 27 juni 2017, 34367/14 (*Belkacem/België*)
EHRM 20 maart 2018, 45791/13 (*Falzon/Malta*)
EHRM 17 april 2018, 24683/14 (*Roj TV/Denemarken*)
EHRM 9 mei 2018, 52273/07 (*Stomakhin/Rusland*)
EHRM 10 september 2018, 45281/08 (*Fatih Taş/Turkije*) (nr. 3)
EHRM 15 november 2018, 29580/12 (*Navalnyy/Rusland*)
EHRM 3 januari 2020, 55225/14 (*Pastörs/Duitsland*)
EHRM 22 december 2020, 14305/17 (*Selahattin Demirtaş/Turkije*)

Hoge Raad

HR 17 november 1890, W5967
HR 8 januari 1894, W6464
HR 9 maart 1903, W7898
HR 15 juni 1903, W7940
HR 5 april 1909, W8859
HR 21 november 1921, ECLI:NL:HR:1921:140, NJ 1922
HR 17 december 1928, ECLI:NL:HR:1928:184, NJ 1929
HR 17 november 1930, ECLI:NL:HR:1930:77, NJ 1931
HR 20 maart 1933, ECLI:NL:HR:1933:70, NJ 1933
HR 5 februari 1934, ECLI:NL:HR:1934:156, NJ 1934
HR 15 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ7237 (concl. A-G Jörg), NJ 2010, 22 (*Bedreiging Balkenende*)
HR 2 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK5172
HR 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5178 (Hofstadgroep), m.nt. N. Keijzer
HR 2 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1069 (concl. A-G Keulen), NJ 2019/349 m.nt. E.J. Dommering
Concl. B.F. Keulen, ECLI:NL:PHR:2019:723, bij HR 2 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1069 (concl. A-G Keulen), NJ 2019/349 m.nt. E.J. Dommering.
HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), RvdW 2020/456 (Context-zaak)

Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1235, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/456 (Context-zaak)

HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak)

Concl. E.J. Hofstee, ECLI:NL:PHR:2019:1240, bij HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:448, (concl. A-G Hofstee), *RvdW* 2020/462 (Context-zaak)

HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020 (concl. A-G Bleichrodt), *NJ* 2021/23

Concl. F.W. Bleichrodt, ECLI:NL:PHR:2020:941, bij HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020 (concl. A-G Bleichrodt), *NJ* 2021/23

Gerechtshof

Hof 's-Gravenhage 23 januari 2008, ECLI:NL:GHSGR:2008:BC2576

Gerechtshof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248

Rechtbank

Rb. Den Haag, 10 december 2015, nr. (09/842489-14) ,(09/767038-14 en 09/767313-14), (09/767174-13 en 09/765004-15), (09/767146-14), (09/767256-14), (09/767238-14 en 09/827053-15), (09/767237-14), (09/765002-15), (09/767077-14), ECLI:NL:RBDHA:2015:14365

Kamerstukken

Kamerstukken II 1919/20, 428, nr. 5

Kamerstukken II 1933/34, 237, nr. 3.

Kamerstukken II 2001/02, 28 463, nr. 3

Kamerstukken II 2007/08, 31 422 (R1853), nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 255.

Aanhangsel van de handelingen II 2013/14, nr. 2854.

Kamerstukken II 2015/16, 29 614, nr. 39.

Kamerstukken II 2015/16, 34 466, nr. 2.

Kamerstukken II 2016/17, 34 466, nr. 3.

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

Kamerstukken II 2016/17, 34 466, nr. 5.

Kamerstukken II 2016/17, 34 466, nr. 6.

Kamerstukken II 2016/17, 34 466, nr. 8.

Wetgeving en verdragen

Stb. 1920/619.

Stb. 1934/405.

League of nations, *Convention for the prevention and punishment of terrorism*, 1937.

International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. Adopted by the General Assembly of the United Nations in resolution 54/109 of 9 December 1999.

Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van de Europese Unie.

Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme 2005, ETS No. 196.

Memorie van toelichting bij de Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (*Trb.* 2006, 34).

P.H. Donner, Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven en ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen, 12 juli 2005.

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake terrorismebestrijding en ter vervanging Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad inzake terrorismebestrijding, COM(2015) 625 final, 2.12.2015.

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

Wetboek van Strafrecht.

Overige bronnen

Advies van Nederlandse Orde van Advocaten van 19 februari 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme.

Advies van de Raad voor de rechtspraak van 9 maart 2016 aan de Tweede Kamerfractie CDA over het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme.

Aanvullend advies van Nederlandse Orde van Advocaten van 1 juni 2016 aan de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme.

Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 23 juni 2016 over het voorstel van wet van het lid Keijzer tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking van terrorisme, met memorie van toelichting.

European Court of Human Rights, *Guide on article 10 of the European convention on human rights. Freedom of expression*, Council of Europe 31 august 2020.

European Court of Human Rights, *Factsheet Hate speech*, Council of Europe september 2020

[rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/5192545/leraar-onthoofding-samuel-paty-foto](https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/5192545/leraar-onthoofding-samuel-paty-foto), geraadpleegd op 30 november 2020.

rijksoverheid.nl/onderwerpen/terrorismebestrijding/aanpak-terrorisme-in-nederland, geraadpleegd op 23 december 2020.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 53*, Den Haag 2020.

nctv.nl/onderwerpen/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn, geraadpleegd op 13 februari 2021.

<https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismetijdlijn-van-aanslagen-in-het-westen>, geraadpleegd op 20 april 2021.