



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties

Noorloos, L.A. van

Citation

Noorloos, L. A. van. (2025). Strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties. *Tijdschrift Voor Constitutioneel Recht*, 16(4), 359-372. doi:10.5553/TvCR/187966642025016004004

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4291796>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties

L.A. van Noorloos

1. Introductie

In de zomer van 2025 ging het conceptwetsvoorstel ‘strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties’¹ in consultatie. Deze consultatie leidde tot massale reacties – in totaal 11.561 – mede dankzij oproepen op sociale media om kritische geluiden over het voorstel naar voren te brengen. Zeker nu uitlatingen en protesten tegen de Israëlische misdaden in Gaza – inmiddels door het gros van de experts bestempeld als genocide – regelmatig door politici worden aangegrepen om te pleiten voor inperkingen van de uitingsvrijheid en de demonstratievrijheid, leeft bij velen de angst dat dit wetsvoorstel in de praktijk zal worden gebruikt om protesten in solidariteit met Palestijnen de mond te snoeren.² Zo is in Engeland *Palestine Action* op de lijst met terroristische organisaties geplaatst naar aanleiding van een geweldloze burgerlijke ongehoorzaamheidsactie, waardoor steun aan deze organisatie met hoge straffen wordt bedreigd en sympathisanten bij protesten massaal worden gearresteerd.³

Sinds het verschijnen van het Nederlandse conceptwetsvoorstel is daar de vrees bijgekomen voor bestempeling van antifascistisch activisme als ‘terroristisch’, nu een meerderheid van de Tweede Kamer voor een motie stemde die de regering (al gaat die daar niet over) opriep om ‘antifa’ als terroristische organisatie te bestempelen (al is volgens experts geen sprake van een daadwerkelijke organisatie).⁴ Dergelijke initiatieven, klaarblijkelijk geïnspireerd door de antirechtsstatelijke strooptocht van president Trump in de Verenigde Staten, beloven weinig goeds voor het vertrouwen dat de uitingsvrijheid in ons land in goede handen is. Ook uitlatingen van politici over het aanmerken van Extinction Rebellion als terroristische organisatie⁵ doen vrezen dat een rechtsstatelijk en terughoudend gebruik van bevoegdheden op het gebied van terrorismebestrijding anno 2025 allesbehalve vanzelfsprekend is.

1 Conceptwetsvoorstel verheerlijking terrorisme 2025.

2 Zie over deze ontwikkeling wereldwijd: FIDH 2025.

3 www.rtl.nl/nieuws/buitenland/artikel/5527149/nederlanders-die-werden-opgepakt-bij-protest-palestine-action; www.ohchr.org/en/press-releases/2025/07/un-experts-urge-united-kingdom-not-misuse-terrorism-laws-against-protest.

4 Motie van het Kamerlid De Vos c.s., *Kamerstukken II* 2025/26, 36800, nr. 47.

5 Aanhangel *Handelingen II* 2024/25, nr. 1915.

Onder de vele reacties op het conceptwetsvoorstel bevinden zich een aantal zeer kritische analyses van maatschappelijke organisaties, zoals van diverse non-gouvernementele organisaties die verenigd zijn in het Breed Mensenrechten Overleg,⁶ en van de Commissie-Meijers.⁷ Ook de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten hebben kritische adviezen over het wetsvoorstel uitgebracht.⁸ Het onderstaande commentaar is mede gebaseerd op het commentaar van de Commissie Meijers, waaraan ik heb bijgedragen.

2. Het voorstel

Het kabinet wil twee delicten toevoegen aan het Wetboek van Strafrecht.⁹ Ten eerste het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, **verheerlijken van een terroristisch misdrijf** waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld (voorgesteld art. 132a Sr), met een maximumgevangenisstraf van drie jaar of een geldboete van de derde categorie. Ook het verspreiden, openlijk tentoonstellen, aanslaan of in voorraad hebben ten behoeve van het openlijk tentoonstellen of aanslaan van een geschrift of afbeelding waarin een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt, wordt strafbaar (art. 132b lid 1), indien men weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat in het geschrift of de afbeelding zodanige verheerlijking voorkomt; datzelfde geldt voor het openlijk ten gehore brengen van de inhoud van een dergelijk geschrift (art. 132 b lid 2).¹⁰ Verheerlijking definieert het kabinet in de memorie van toelichting als verdergaand dan het goedpraten of goedkeuren van een misdrijf; het moet gaan om:

‘(...)het prijzen daarvan, op een zodanige wijze dat mensen daardoor kunnen worden beïnvloed, geïnspireerd of ideologisch rijp gemaakt voor het ondersteunen of – uiteindelijk – deelnemen aan dergelijke misdrijven. Zo zal het enkel plaatsen van bepaalde daden in een context van een lopend conflict of het tonen van begrip voor bepaalde feiten geen verheerlijking opleveren.’¹¹

Ten tweede beoogt het wetsvoorstel strafbaar te stellen het **in het openbaar steun betuigen aan bepaalde terroristische organisaties** (art. 132c Sr¹²); deze strafbaarstelling is beperkt tot organisaties die van rechtswege zijn verboden of waartegen op grond van artikel 2 lid 2 van de Sanctiewet 1977 met het oog op de bestrijding van terrorisme een aanwijzingsbesluit is vastgesteld. Volgens het kabinet gaat dit over:

6 Breed Mensenrechten Overleg 2025.

7 Commissie Meijers 2025.

8 Raad voor de Rechtspraak 2025; NOvA 2025.

9 Dezelfde strafbaarstellingen worden voorgesteld voor het Wetboek van Strafrecht BES.

10 Op deze ‘verspreidingsdelicten’ komt maximaal twee jaar gevangenisstraf te staan of een geldboete van de derde categorie.

11 MvT, p. 20.

12 Hierop komt een maximumgevangenisstraf van drie jaren of een geldboete van de derde categorie te staan.

‘(...) een breed scala aan steunbetuigingen aan terroristische organisaties, zoals het, in het kader van een demonstratie, zwaaien met vlaggen met symbolen van terroristische organisaties of het uiten van waarderingen over bepaalde terroristische organisaties in het openbaar of op sociale media.’¹³

Organisaties die van rechtswege verboden zijn (art. 2:20 lid 4 en art. 10:123 BW) zijn organisaties die op de Europese terrorismelijsten zijn geplaatst, zoals Hamas en sinds juli 2024 ook de rechtsextremistische groep The Base.¹⁴

Bij de tweede categorie organisaties (art. 2 lid 2 Sanctiewet 1977) gaat het om organisaties waartegen op nationaal niveau maatregelen zijn genomen, vaak in afwachting van een Europees besluit. De Minister van Buitenlandse Zaken – in overeenstemming met de Minister van Justitie en de Minister van Financiën – kan een aanwijzingsbesluit vaststellen tegen een organisatie die behoort tot de kring van personen of organisaties bedoeld in VN-Veiligheidsraadresolutie 1373(2001) (Sanctieregeling terrorisme 2007-II, art. 2(1)). Zo is in januari 2024 The Base als zodanig aangewezen,¹⁵ voordat deze een half jaar later op de EU-terrorismelijst kwam. Het zijn dus (nog) geen verboden organisaties, maar er kunnen wel maatregelen worden genomen zoals het bevriezen van financiële middelen.

3. Achtergrond

Al vaker zijn in Nederland voorstellen gedaan door politici om het ‘verheerlijken van terrorisme’ strafbaar te stellen,¹⁶ zoals dat ook in bijvoorbeeld Engeland & Wales,¹⁷ en Frankrijk¹⁸ is gebeurd. Een strafbaarstelling van het openlijk steun betuigen aan terroristische organisaties is niet eerder voorgesteld.

De strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme werd onder meer voorgesteld door toenmalig CDA-leider Van Haersma Buma in 2014.¹⁹ Het kabinet concludeerde toen dat het verheerlijken van terrorisme al met het bestaande juridische instrumentarium – met name door de strafbaarstelling van opruiing in artikel 131 Sr – kon worden aangepakt.²⁰ Later is overigens in de rechtspraak bevestigd dat de opruiingsbepaling inderdaad onder bepaalde omstandigheden uitlatingen kan omvatten waarin terroristische misdrijven worden verheerlijkt.²¹ De toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie waarschuwde dat de vrijheid van meningsuiting in gevaar zou kunnen komen met een expliciete strafbaarstelling van verheerlijking:

13 MvT, p. 21.

14 Raad van Ministers EU 2025.

15 Minister van Buitenlandse Zaken 2024.

16 Zie Van Noorloos 2014.

17 S. 1 Terrorism Act 2006. In Engeland & Wales is ook het steun betuigen aan terroristische organisaties strafbaar in s. 12 Terrorism Act 2000.

18 Art. 421-2-5 Code Penal.

19 Uiteindelijk leidde dit tot het initiatiefwetsvoorstel-Boswijk (2017).

20 Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (2014).

21 Rb. Den Haag 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365; zie voor de uitspraak in cassatie in deze zaak HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447 (Context).

‘Onder strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme zouden immers al snel allerlei uitingen vallen, waarvan het zeer onaannemelijk is dat zij enig verband houden met terrorisme. Ik denk aan smakeloos puberaal gedrag op het internet, want daar heb je het dan ook over. Het zal zelfs de overgrote meerderheid van uitingen betreffen die onder een dergelijke strafbaarstelling zouden vallen.’²²

De minister betoogde dat het erg lastig zou worden voor het openbaar ministerie of de rechter om te differentiëren tussen uitlatingen die nog wel en die net niet onder de vrijheid van meningsuiting zouden moeten vallen, en suggereerde zelfs op het gevaar dat een dergelijke strafbaarstelling tot een ‘gedachtepolitie’ kon leiden.²³

Het huidige conceptwetsvoorstel is gebaseerd op het voornemen in het Regeerprogramma van het kabinet-Schoof²⁴ uit 2024, waarin het kabinet zich voornam om ‘het openlijk steun betuigen aan een terroristische organisatie en het verheerlijken van terrorisme strafbaar te stellen met een hoog strafmaximum’. Het kabinet wijst op de toename van intolerante en gewelddadige boodschappen, die met name op sociale media heel snel verspreid worden: door zulke uitlatingen kunnen gevoelens van onveiligheid worden aangewakkerd en kan radicalisering worden bevorderd, waardoor de geesten rijp worden gemaakt om uiteindelijk zelfs aan geweld mee te gaan doen. Daarmee kan de nationale veiligheid en de veiligheid van personen in het geding komen, zo wordt betoogd.

‘Verheerlijkende of steun betuigende boodschappen kunnen bijdragen aan radicalisering en het plegen van geweld, door de geesten van anderen daarvoor rijp te maken. Daarmee kunnen deze boodschappen direct en indirect bijdragen aan terroristisch geweld.’²⁵

Het kabinet gaat in op recente rapporten van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), waarin wordt gewaarschuwd dat vooral jongeren het risico lopen online snel te radicaliseren door de brede beschikbaarheid van extremistische propaganda. De memorie van toelichting wijst daarbij op een toename van zowel jihadistische als extreemrechtse dreigingen. Welke ideologie wordt aangehangen is in beginsel niet relevant voor de vraag of sprake is van terroristische gedragingen; dat geldt ook voor dit wetsvoorstel.

Het kabinet vindt een afzonderlijke strafbaarstelling nodig, ondanks de mogelijkheden die er nu al zijn om bepaalde verheerlijkende of steunbetuigende uitlatingen onder strafbaarstellingen als opruiing (art. 131 Sr), groepsbelediging (art. 137c Sr), aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (art. 137d Sr) of voortzetting van

²² *Handelingen II* 2013/14, nr. 105, item 6, p. 5.

²³ NOS Journaal 21 augustus 2014.

²⁴ Regeerprogramma 2024.

²⁵ MvT, p. 4.

de werkzaamheid van een criminele of terroristische organisatie (art. 140 lid 2 Sr) te scharen omdat ‘niet alle aan terrorisme gerelateerde, verheerlijkende of steun betuigende uitlatingen strafbaar zijn’ en de strafwaardigheid en normatieve werking zo beter tot uiting komt.²⁶ Zo is het op dit moment in algemene zin nog niet strafbaar als opruiing om de vlag van een terroristische organisatie te gebruiken. Afhankelijk van de omstandigheden – zoals andere uitlatingen van de verdachte – kan het tonen van zo’n vlag soms wel worden beschouwd als (indirect) aanzetten tot een strafbaar feit en dus als opruiing.²⁷ Het kabinet wil ook op zichzelf staande uitlatingen van verheerlijking of steunbetuiging, zonder (direct of indirect) opruiend aspect, onder het strafrecht laten vallen.

Inderdaad vallen dergelijke uitlatingen op dit moment niet in algemene zin onder het strafrecht; in zoverre klopt de analyse van het kabinet. Dat heeft er echter alles mee te maken dat fundamentele vrijheden in het geding kunnen komen als zo’n brede strafbaarstelling er wel zou komen.

4. Analyse

4.1 *Mensenrechtenanalyse: het EVRM*

Duidelijk is dat het wetsvoorstel zich bevindt in een enorm spanningsveld tussen fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting, het recht op vrijheid van vereniging en vergadering en de godsdienstvrijheid, en de gevoelde noodzaak om de nationale veiligheid en de rechten van anderen te beschermen. De memorie van toelichting gaat in dat kader in op de toetsing aan artikel 9, 10 en 11 EVRM en benoemt wel het EU-Handvest, maar gaat daar niet nader op in – terwijl juist ook het EU-Handvest van groot belang is in dit verband. Voordat ik daarbij stilsta (in par. 4.2), allereerst een analyse van de wijze waarop het kabinet de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bespreekt.

In de memorie van toelichting wordt stilgestaan bij een aantal uitspraken van het EHRM over indirect aanzetten tot terrorisme en verheerlijking van terrorisme, die zich met name op het terrein van artikel 10 EVRM (de vrijheid van meningsuiting) bevinden. Het kabinet concludeert dat de strafbaarstellingen van verheerlijking van terrorisme en steunbetuiging legitieme doelen nastreven en ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ zijn, waarmee aldus een gerechtvaardigde inperking van de vrijheid van meningsuiting zou worden gegeven. Weliswaar stelt het kabinet terecht dat de jurisprudentie van het EHRM op dit punt erg casuïstisch is en van diverse factoren afhankelijk, bij de wijze waarop het kabinet de EHRM-jurisprudentie weergeeft vallen toch diverse kritische kanttekeningen te plaatsen. Allereerst bevat deze bespreking een feitelijke onjuistheid: het EHRM zou in de zaak *Rouillan t. Frankrijk*²⁸ geen schending van artikel 10 EVRM hebben geconsta-

26 MvT, p. 4.

27 Rb. Den Haag 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365; zie voor de uitspraak in cassatie in deze zaak HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447 (Context).

28 EHRM 23 juni 2022,

ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019 (*Rouillan t. Frankrijk*); zie MvT p. 15.

teerd, terwijl het EHRM juist vond dat Frankrijk artikel 10 EVRM wél had geschonden.

Belangrijker nog is dat het EHRM, hoewel het regelmatig veroordelingen wegens verheerlijking van terrorisme heeft geaccepteerd, benadrukt dat het gevaarzettend aspect op de voorgrond staat: door terroristische daden te verheerlijken kunnen sommige uitlatingen op indirecte wijze aanzetten tot geweld, en dat maakt dat de inzet van het strafrecht soms gerechtvaardigd kan zijn.²⁹ Er moet dan nog steeds óók sprake zijn van op indirecte wijze aanzetten tot geweld. Die link met potentieel geweld kan onder meer blijken uit de gevoelige externe context (zoals hierboven genoemd), de rol van de spreker en/of het medium en uit de timing van de uitlating. Naar Nederlands recht hebben we het dan over indirecte opruiing, die al strafbaar is, en is het opnemen van een nieuwe strafbepaling die zich nog breder uitstrekt een risico voor de vrijheid van meningsuiting.

De memorie van toelichting stelt op basis van de EHRM-uitspraak *Perinçek t. Zwitserland*³⁰ dat het rechtvaardigen (goedpraten) van geweld ook bestraft mag worden als dit geen directe of indirecte oproep tot geweld inhoudt.³¹ Dat kan echter niet in zijn algemeenheid worden geconcludeerd. De uitspraak *Perinçek t. Zwitserland* ging over een veroordeling wegens haatzaaien, waaronder (in de Zwitserse wetgeving) het ontkennen of goedpraten van genocide viel (in casu: de Armeense genocide). Bij uitlatingen in de sfeer van haat en discriminatie op basis van (onder meer) etniciteit hebben staten inderdaad een grotere beoordelingsmarge om uitlatingen te verbieden, mede vanwege het belang van het bestrijden van dergelijke discriminatie. Deze jurisprudentielijn is een andere dan die over terroristische uitlatingen en hoewel er een zekere overlap in zit, kan deze jurisprudentie niet als zodanig worden doorgetrokken. In uitspraken die specifiek over het *verheerlijken van terrorisme* gaan, benadrukt het hof juist dat dergelijke uitlatingen problematisch zijn omdat en wanneer ze indirect aanzetten tot terrorisme.

Dat wijst er op dat de huidige strafbaarstelling van opruiing (art. 131 Sr) reeds voldoende is om dergelijke uitlatingen aan te pakken. In situaties waarin verheerlijkende uitlatingen tevens neerkomen op hatespeech tegen etnische, religieuze en bepaalde andere groepen, zoals bij extreemrechtse uitlatingen, kan artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht bovendien uitkomst bieden. Het opnemen van een specifieke strafbaarstelling van verheerlijking verhoogt het risico dat toch in strijd met de vrijheid van meningsuiting wordt gehandeld.

29 EHRM 23 juni 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019, r.o. 71 (*Rouillan t. Frankrijk*): 'Dans ces conditions, la Cour, qui admet que les propos litigieux doivent être regardés, eu égard à leur caractère laudatif, comme une incitation indirecte à l'usage de la violence terroriste...'. Ro. 66: 'doivent être regardés, eu égard à leur caractère laudatif, comme une incitation indirecte à l'usage de la violence terroriste.'

30 EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008 (*Perinçek t. Zwitserland*).

31 MvT, p. 14.

Bovendien spelen bij de beoordeling van de verenigbaarheid met het EVRM diverse contextuele factoren een rol. Zo is bijvoorbeeld de externe context van een uitlating van belang: als er in de periode dat een uitlating wordt gedaan in de desbetreffende regio gewelddadige aanslagen voorkomen, zoals het geval was in Zuidoost-Turkije bij diverse uitlatingen waar het hof in het verleden over heeft geoordeeld, is er eerder een grond om strafrechtelijk op te treden.³² In Nederland is dat, ondanks het dreigingsniveau dat volgens de NCTV substantieel is, van een geheel andere orde. Waar de memorie van toelichting uit de jurisprudentie concludeert dat Nederland een ruime beoordelingsmarge heeft om het strafrecht in te zetten tegen verheerlijkende uitlatingen, valt dat dus niet in zijn algemeenheid te zeggen.

Ook oordeelt het EHRM dat er veel ruimte moet zijn voor harde en zelfs onmatige kritiek op staten of statelijke actoren die mogelijk grootschalige internationale misdrijven begaan. In de zaak *Stomakhin t. Rusland* benadrukt het hof dat:

‘(...) it is an integral part of freedom of expression to seek historical truth, and that a debate on the causes of acts of particular gravity which may amount to war crimes or crimes against humanity should be able to take place freely (...). Moreover, it is in the nature of political speech to be controversial and often virulent (...) and the fact that statements contain hard-hitting criticism of official policy and communicate a one-sided view of the origin of and responsibility for the situation addressed by them is insufficient, in itself, to justify an interference with freedom of expression (...).’³³

Uitingen van protest tegen de Israëlsche misdaden in Gaza en de Bezette Palestijnse Gebieden zullen om die reden niet snel gecriminaliseerd mogen worden, ook omdat het EHRM sinds jaar en dag vindt dat de vrijheid van meningsuiting tevens mag worden gebruikt om te kwetsen, shockeren of verontrusten.³⁴ Bovendien is het niet snel verenigbaar met artikel 10 EVRM om bijdragen aan een politiek of publiek debat te criminaliseren. Terughoudendheid is geboden met het gebruik van het strafrecht, zeker met het opleggen van een gevangenisstraf.

Over de strafbaarstelling van steun betuigen aan terroristische organisaties stelt het kabinet dat er geen rechtspraak van het EHRM bekend is, maar dat het:

‘(...) niet waarschijnlijk [is] dat het EHRM daar op een wezenlijk andere wijze mee om zal gaan, aangezien de twee voorgenomen strafbaarstellingen dezelfde rechtsgoederen beschermen, sterk met elkaar samenhangen en kunnen overlappen.’³⁵

32 EHRM 25 november 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:1125JUD001895491 (*Zana t. Turkije*).

33 EHRM 9 mei 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0509JUD005227307 (*Stomakhin t. Rusland*).

34 EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, r.o. 49 (*Handyside t. VK*).

35 MvT, p. 15.

Nu het EHRM echter het aspect van (indirect) aanzetten tot geweld van groot belang acht, valt te verwachten dat het hof het criminaliseren van het enkel uitspreken van steun voor een organisatie, zonder terroristische daden van die organisatie te verheerlijken of te ondersteunen, nog minder snel zal accepteren. Het EHRM oordeelde in *Yalçınkaya e.a. t. Turkije*³⁶ dat het uiten van een teken van respect voor PKK-leider Öcalan op zichzelf onvoldoende was voor een gerechtvaardigde inperking van de uitingsvrijheid: er ging geen duidelijk en imminent gevaar uit van die gedragingen en zij kwamen evenmin neer op steun aan of goedkeuring van geweld (r.o. 35-36).

4.2 EU-recht

Er bestaan een aantal internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen voor Nederland op grond waarvan het aanzetten tot terrorisme strafbaar moet worden gesteld.³⁷ Een belangrijke bepaling is artikel 5 van de EU-Richtlijn terrorismebestrijding.³⁸ Dat artikel verplicht lidstaten om strafbaar te stellen:

‘[D]e verspreiding of het op andere wijze met enigerlei middel, online zowel als offline, beschikbaar maken van een boodschap aan het publiek, met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een van de in artikel 3, lid 1, onder a) tot en met i), genoemde misdrijven (...) indien er sprake is van opzet en door een dergelijke handeling het plegen van terroristische misdrijven direct of indirect, zoals door het verheerlijken van terroristische daden, wordt bepleit, waardoor het gevaar ontstaat dat een of meer van dergelijke misdrijven gepleegd zouden kunnen worden.’

Het kabinet heeft zich eerder op het standpunt gesteld dat Nederland met de bestaande bepalingen over opruiing (art. 131 en 132 Sr) reeds voldeed aan deze verplichtingen.³⁹ De voorgestelde strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme gaat dan ook verder dan datgene waartoe de Richtlijn verplicht.⁴⁰ Dat geldt nog sterker voor de strafbaarstelling van steun aan terroristische organisaties, die niet voorkomt in de EU-richtlijn.

Nederland mag echter niet zomaar een breder scala aan uitlatingen strafbaar stellen dan datgene waartoe de EU-Richtlijn, die zich op hetzelfde terrein bevindt als het conceptwetsvoorstel, verplicht. Waar het gaat om verheerlijken van terrorisme – en gezien de overlap en gedeelde rechtsbelangen, eveneens steun betuigen aan terrorisme – moeten de voorgestelde strafbaarstellingen worden beschouwd als

36 EHRM 1 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1001JUD002576409 (*Yalçınkaya e.a. t. Turkije*).

37 Art. 5 RvE-verdrag ter preventie van terrorisme; VN-Veiligheidsraad-resolutie 1624/2005.

38 Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad. Ook een ouder Kaderbesluit (Kaderbesluit 2008/919/JBZ van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding) bevatte reeds een verplichting tot strafbaarstelling van aanzetten tot terrorisme, al waren de bevoordelingen niet geheel hetzelfde.

39 *Stcrt.* 2018, 67789; *Kamerstukken II* 2007/08, 31422 (R1853), nr. 3.

40 MvT, p. 12.

tenuitvoerlegging van EU-recht; dan is het Handvest van de Grondrechten op deze bepalingen van toepassing. Mochten de bepalingen worden aangenomen, dan kunnen deze bovendien worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, bijvoorbeeld in het kader van een prejudiciële procedure.

In de formulering van artikel 5 van de Richtlijn is de strafbaarstelling van aanzetten tot terrorisme, inclusief de verheerlijking van terroristische misdrijven, verbonden aan bepaalde criteria: er moet sprake zijn van een oogmerk om aan te zetten tot het plegen van een van de genoemde terroristische misdrijven, door de uitlatingen wordt het plegen van terroristische misdrijven (direct of indirect) bepleit, en daardoor moet het *gevaar* ontstaan dergelijke misdrijven gepleegd zouden kunnen worden. Het steun betuigen aan terroristische organisaties is niet verplicht, al is het mogelijk dat dit in bepaalde gevallen onder artikel 5 zou kunnen vallen, maar enkel wanneer het aan de bovenstaande criteria voldoet. In de preambule van de Richtlijn wordt nader ingegaan op het ‘gevaarvereiste’ in artikel 5:

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

De Richtlijn bevat bovendien diverse bepalingen en overwegingen waaruit de verplichting blijkt voor lidstaten om fundamentele rechten uit (o.a.) het EU-Handvest, zoals de uitingsvrijheid (art. 11) en de vrijheid van vereniging en vergadering (art. 12), te respecteren bij de implementatie van de bepalingen uit de Richtlijn.⁴¹ Zo benadrukt artikel 23(2) dat lidstaten in hun wetgeving voorwaarden kunnen vaststellen om strafrechtelijke aansprakelijkheid te beperken ‘conform de grondbeginselen inzake pers- en mediavrijheid betreffende de rechten en verantwoordelijkheden van, en de procedurele waarborgen voor, de pers en andere media’ (art. 23 lid 2). Ook komt in ov. 40 naar voren:

‘Het uitdrukking geven aan radicale, polemische of controversiële standpunten in het publieke debat over gevoelige politieke kwesties valt buiten de reikwijdte van deze richtlijn en, met name, buiten de omschrijving van het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven.’

EU-richtlijnen op het gebied van het materiële strafrecht – gebaseerd op artikel 83 VWEU – beogen ‘minimumharmonisatie’ te bewerkstelligen: dit wordt meestal aldus uitgelegd dat lidstaten tenminste de genoemde gedragingen strafbaar moeten

41 Art. 23; ov. 35 en 40.

stellen, maar dat ze zelf mogen beslissen om verder te gaan en meer gedragingen strafbaar te stellen. Daar zitten natuurlijk grenzen aan, onder meer omdat lidstaten zich ook aan de grondrechten in het EU-Handvest dienen te houden; deze Richtlijn benadrukt dat zelf ook.⁴² In de recente *Kinsa*-uitspraak maakt het Hof van Justitie van de Europese Unie expliciet dat lidstaten in strijd kunnen handelen met EU-recht wanneer zij in hun nationale strafwetgeving boven bepaalde minimumverplichtingen tot strafbaarstelling – zoals neergelegd in EU-regelgeving – uitstijgen en daarmee EU-recht implementeren op een wijze die de grondrechten uit het Handvest ondermijnt.⁴³ De bevoegdheden van lidstaten om verder te gaan qua strafbaarstelling wordt dus duidelijk begrensd door grondrechten in het Handvest.

De voorgestelde strafbaarstellingen over verheerlijking en steunbetuiging gaan verder dan datgene waartoe artikel 5 van de EU-richtlijn verplicht en de inbreuk die daarmee gemaakt wordt op de uitingsvrijheid en de vrijheid van vereniging en vergadering, is groot. Het voorstel bevat geen vereiste dat door de uitlatingen het plegen van terroristische misdrijven (direct of indirect) wordt bepleit en evenmin dat met dergelijke uitlatingen een gevaar ontstaat dat dergelijke misdrijven gepleegd zouden kunnen worden. De memorie van toelichting geeft wel aan dat een uitlating, om strafbaar te zijn, de koppeling moet maken met een reeds gepleegd terroristisch misdrijf.

‘Dat betekent niet dat het misdrijf met concrete pleegdatum en -plaats moet worden genoemd, maar het moet wel duidelijk zijn over welk misdrijf of welke misdrijven de uitlating gaat. Het in algemene zin verheerlijken van het martelaarschap, zonder enige koppeling aan een concreet gepleegd terroristisch misdrijf, is niet strafbaar op grond van artikel 132a.’⁴⁴

Dit is echter niet hetzelfde als een gevaars- of risicovereiste voor de toekomst. Ook is geen oogmerk vereist om aan te zetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf. Voor de delicten in de voorgestelde artikelen 132a (verheerlijking) en 132c (steun betuigen) is voorwaardelijk opzet (het bewust aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat door de uitlating een dergelijk misdrijf wordt verheerlijkt) voldoende.⁴⁵ De verspreidingsvormen in het voorgestelde artikel 132b bevatten zelfs een nog lager *mens rea*-vereiste: voldoende is dat iemand ‘weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat in het geschrift of de afbeelding zodanige verheerlijking voorkomt’.

42 Zie in dit verband het arrest van het Grondwettelijk Hof in België van 15 maart 2018, 31/2018, over artikel 5 van de EU-Richtlijn Terrorismebestrijding. Het hof achtte artikel 140bis van het Belgische Strafwetboek, waarin de verspreiding van bepaalde boodschappen met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf strafbaar werd gesteld, in strijd met de vrijheid van meningsuiting, omdat het vereiste dat die verspreiding een risico inhield dat één of meer terroristische misdrijven mogelijk zouden worden gepleegd, uit de bepaling is geschrapt terwijl zo’n vereiste in de Europese bepaling wel is opgenomen.

43 HvJ EU 3 juni 2025, C-460/23, ECLI:EU:C:2025:392 (*Kinsa*).

44 MvT, p. 20.

45 MvT, p. 20.

De gevaren die de voorgestelde strafbaarstellingen in het leven roepen voor de uitingsvrijheid, inclusief de pers- en mediavrijheid (art. 11 EU-Handvest) en de vrijheid van vereniging en vergadering (art. 12 EU-Handvest) dragen eraan bij dat onverenigbaarheid met het EU-recht dreigt, zeker nu de Richtlijn terrorismebestrijding expliciet ingaat op de vrijheid van meningsuiting. Met betrekking tot verheerlijking van terroristische misdrijven tracht het kabinet in de memorie van toelichting de risico's te verkleinen door 'verheerlijking' restrictief in te vullen met de koppeling aan een reeds gepleegd terroristisch misdrijf: 'Verheerlijking van een bepaalde (radicale) ideologie of een terroristische organisatie in meer algemene zin valt evenmin onder de reikwijdte van 132a Sr.'⁴⁶ Het gevaar dat met zo'n delict tenminste de druk zal worden opgevoerd om controversiële standpunten over gevoelige politieke kwesties te criminaliseren (zoals benoemd in de preambule), en dat daarmee een *chilling effect* zal worden bewerkstelligd, is niettemin reëel. Bovendien gelden deze enigszins geruststellende woorden geenszins voor de strafbaarstelling van steun betuigen: dat is een zeer brede en nauwelijks ingeperkte bepaling. Daarmee rijst ook de vraag of de bepaling wel voldoet aan het *lex certa*-beginsel (art. 49 Handvest en art. 7 EVRM).

Het punt hierbij is dat terroristische organisaties veelal niet op zichzelf staan of zich enkel op geweld richten; het gaat regelmatig (ook) om bredere politiek-maatschappelijke organisaties of bewegingen. Het steun uitspreken voor zo'n organisatie als zodanig heeft dan ook niet per definitie een link met (terroristisch) geweld. Een bredere strafbaarstelling kan een behoorlijk *chilling effect* hebben ten aanzien van de maatschappelijke discussie over, onder meer, verzet tegen misdadige regimes.⁴⁷

De reikwijdte van de strafbaarstellingen is bovendien breed vanwege de definities van terrorisme (die overigens eveneens op EU-recht zijn gebaseerd). Een terroristisch misdrijf (als bedoeld in art. 132a) wordt gedefinieerd als een van de misdrijven genoemd in artikel 83 Sr, gepleegd met een terroristisch oogmerk in de zin van artikel 83a Sr. ('[H]et 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.') Wel is artikel 132a beperkt tot terroristische misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf staat, zoals moord; het verheerlijken van burgerlijke ongehoorzaamheidsacties zonder ernstig geweld tegen personen zal daar buiten vallen. Toch blijven nog steeds veel vormen van verheerlijking strafbaar, mede omdat het zich ook uitstrekt tot poging tot moord en voorbereiding van moord.⁴⁸ Het delict voorbereiding van terroristische moord wordt in de rechtspraak breed geïnterpreteerd.

46 MvT, p. 20.

47 Van Noorloos 2014.

48 MvT, p. 16.

De strafbaarstelling van steun betuigen aan organisaties (art. 132c) ziet op organisaties die (a) van rechtswege zijn verboden omdat ze op een EU-terrorismed lijst staan of (b) waartegen een aanwijzingsbesluit is vastgesteld door de Minister van Buitenlandse Zaken (in overeenstemming met de Minister van Justitie en de Minister van Financiën), zodat op grond van artikel 2(1) van de Sanctieregeling terrorisme 2007-II maatregelen tegen de organisatie kunnen worden genomen: dit ziet op organisaties zoals bedoeld in VN-Veiligheidsraadresolutie 1373 (2001), een resolutie die zich zeer breed uitstrekt over (onder meer):

‘[P]ersons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons.’⁴⁹

Niet alleen is deze definitie behoorlijk breed, zeer problematisch is dat de beslissing over het aanwijzingsbesluit wordt genomen door de minister(s): die kunnen aldus direct bewerkstelligen dat organisaties zullen worden aangewezen ten aanzien waarvan burgers vanaf dat moment niet meer straffeloos steun meer mogen uitspreken.

Dat brengt dus een groot risico met zich mee dat politieke actoren zullen trachten druk uit te oefenen om maatschappelijke protestgroeperingen op deze lijst te plaatsen, zodat vervolgens elke uiting van steun gecriminaliseerd kan worden – denk aan *Palestine Action* in het Verenigd Koninkrijk. Dat dit risico reëel is, moge duidelijk zijn sinds de ‘antifa’-motie.

5. Conclusie

Niet alleen roept het conceptwetsvoorstel veel maatschappelijke kritiek en verontwaardiging op, ook juridisch valt er veel op af te dingen. De jurisprudentie van het EHRM maakt het staten niet onmogelijk om verheerlijking van terrorisme te bestraffen, maar dan wel in het kader van – direct dan wel indirect – aanzetten tot geweld. Die uitlatingen kunnen in ons land al strafbaar zijn als opruiing; daarvoor is een nieuwe strafbaarstelling niet nodig. Zeker de (nauwelijks ingekaderde) criminalisering van steun betuigen aan een terroristische organisatie is problematisch in het licht van artikel 10 EVRM, mede omdat in het wetsvoorstel geen sprake hoeft te zijn van het steunen van gewelddadige activiteiten van zo’n organisatie en aldus de link met direct of indirect aanzetten tot geweld niet wordt vereist. Het risico bestaat dat allerlei politieke en maatschappelijke uitingen van protest worden gecriminaliseerd, die juist bescherming verdienen in het licht van de uitingsvrijheid en de demonstratievrijheid. Dat is een probleem in het licht van het EVRM, maar het kabinet moet zich ook realiseren dat met deze strafbaarstellingen een reële kans bestaat dat Nederland EU-recht schendt. Nederland zou hiermee immers verder gaan dan de verplichtingen in de EU-Richtlijn terrorismebestrijding,

49 Artikel 1(1)(d) VN-Veiligheidsraadresolutie 1373 (2001).

en wel op een manier die een verregaande aantasting vormt van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging zoals gewaarborgd in artikel 11 en 12 van het EU-Handvest.

Literatuurlijst

Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme 2014

Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, 29 augustus 2014, bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 29754, nr. 253.

Breed Mensenrechten Overleg 2025

Breed Mensenrechten Overleg (BMO), *Bescherm grondrechten: verwerp criminalisering van tegenspraak*, 2025, Den Haag: BMO. <https://breedmensenrechtenoverleg.nl/wp-content/uploads/2025/08/BMO-Online-consultatie-verheerlijking-terrorisme-14082025-1.pdf>

Commissie Meijers 2025

Commissie Meijers, *Reactie op het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties*, 2025, <https://www.commissie-meijers.nl/comment/cm-310725-commissie-meijers-reactie-op-het-wetsvoorstel-strafbaarstelling-verheerlijken-van-terrorisme-en-openbare-steunbetuiging-aan-terroristische-organisaties/>

Conceptwetsvoorstel verheerlijking terrorisme 2025

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering BES in verband met de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties, KetenID 27976. <https://www.internetconsultatie.nl/terrorisme-verheerlijking/b1>

FIDH 2025

Internationale Federatie voor de Mensenrechten, *Solidarity as a Crime: Voices for Palestine Under Fire*, 2025.

Initiatiefwetsvoorstel-Boswijk 2017

Voorstel van wet van het Kamerlid Keijzer tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking van terrorisme (zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State), *Kamerstukken II* 2016/17, 34466, nr. 5; overgenomen door het Kamerlid Boswijk bij *Kamerstukken II* 2023/24, 34466, nr. 10.

Minister van Buitenlandse Zaken

Minister van Buitenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Financiën, Besluit van 18 januari 2024, nr. MinBuZa-2023.20277-43, tot aanwijzing van The Base als organisatie waarop de Sanctieregeling terrorisme 2007-II van toepassing is, *Stcrt.* 2024, 2386.

Memorie van toelichting 2025

Memorie van Toelichting bij het conceptwetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering BES in verband met de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties, KetenID 27976, 2025, <https://www.internetconsultatie.nl/terrorismeverheerlijking/b1>

Nederlandse Orde van Advocaten 2025

Nederlandse Orde van Advocaten, Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, 2025, <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/download/wetgevingsadviezen/2025/1>

Van Noorloos 2014

Noorloos, M. van, 'Verheerlijking van terrorisme. Een nieuwe kans?', *NJB* 2014, nr. 37.

Raad voor de Rechtspraak 2025

Raad voor de Rechtspraak, Advies wetsvoorstel verheerlijken terrorisme, 2025, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/25-44-wetgevingsadvies.pdf>

Raad van Ministers EU 2025

Raad van Ministers EU, *Implementing Regulation (EU) 2025/1578 of 29 July 2025 implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, and repealing Implementing Regulation (EU) 2025/206.*

Regeerprogramma 2024

Regeerprogramma, 13 september 2024, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079b0beabc6f897f79045ccf2246e08/pdf>