Docusign Envelope ID: 488F4884-2B8A-4976-8D81-838F3DCC362E

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend per e-mail
Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. [redacted]
Directeur Wetgeving en Juridische Zaken

Den Haag, 29 augustus 2025
dossiernummer: [redacted]
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken terrorisme en openbare steunbetuiging terroristische organisaties.

Geachte mevrouw [redacted],

Op 20 juni 2025 heeft de NOvA uw verzoek tot consultatie van de wet “Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering BES in verband met de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en het in het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties (strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties)” ontvangen. De NOvA heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

[redacted]
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

Docusign Envelope ID: 488F4884-2B8A-4976-8D81-838F3DCC362E

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

ADVIES

Aan:	Algemene raad
Van:	Wetgevingsadviescommissie strafrecht
Datum:	29 augustus 2025
Betreft:	**Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme**

Samenvatting

- In de Nederlandse samenleving nemen uitingen van steun aan terroristische organisaties en het verheerlijken van terroristisch geweld in frequentie toe, onder meer tijdens demonstraties en via onlinekanalen. Deze uitlatingen kunnen gevoelens van onveiligheid veroorzaken, maatschappelijke onrust aanwakkeren, bijdragen aan radicalisering en anderen inspireren tot het plegen van terroristische misdrijven. Tevens kunnen zij verboden terroristische organisaties versterken en hun zichtbaarheid in stand houden.

- Om hiertegen op te treden, is in het Regeerprogramma 2024 het voornemen opgenomen om het openlijk verheerlijken van terrorisme en het uiten van steun aan terroristische organisaties strafbaar te stellen. Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan dat voornemen door nieuwe bepalingen op te nemen in het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafrecht BES (Sr BES), met een nadruk op ernstige terroristische misdrijven waarvoor levenslange gevangenisstraf geldt.

- De bepalingen in Sr en Sr BES hebben gelijke inhoudelijke teksten in de volgende artikelen:
  - **Artikel 132a Sr / 138b Sr BES**: *Degene die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, een terroristisch misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld, verheerlijkt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de derde categorie (SR) / eerste categorie (BES).*
  - **Artikel 132b Sr / 138c Sr BES**: *1. Degene die een geschrift of afbeelding waarin een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 132a wordt verheerlijkt, verspreidt, openlijk tentoonstelt of aanslaat of, om verspreid, openlijk tentoongesteld of aangeslagen te worden, in voorraad heeft, wordt, indien diegene weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat in het geschrift of de afbeelding zodanige verheerlijking voorkomt, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de derde categorie (SR) / eerste categorie (BES). 2. Met dezelfde straf wordt gestraft degene die, met gelijke wetenschap of een gelijke reden tot vermoeden, de inhoud van een zodanig geschrift openlijk ten gehore brengt.*
  - **Artikel 132c Sr / 138d Sr BES**: *Degene die in het openbaar steun betuigt aan een organisatie die van rechtswege is verboden of waartegen op grond van artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 met het oog op de bestrijding van terrorisme een aanwijzingsbesluit is vastgesteld, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de derde categorie (SR) / eerste categorie (BES).*

Docusign Envelope ID: 488F4884-2B8A-4976-8D81-838F3DCC362E

- Daarnaast wordt voorlopige hechtenis mogelijk voor deze feiten doordat deze worden opgenomen in:
  - **Artikel 67 Sv (NL)** en
  - **Artikel 100 Sv BES**,

- **Kritiekpunten**
  - Het wetsvoorstel beperkt fundamentele rechten zoals de vrijheid van meningsuiting en kent vage definities, hetgeen rechtsonzekerheid en een chilling effect veroorzaakt.
  - Er is overlap met bestaande wetgeving en onvoldoende onderbouwing waarom uitbreiding nodig is; bovendien is de Nederlandse aanpak strenger dan internationaal gebruikelijk, met risico op disproportionele handhaving, vooral bij jongeren en online uitingen.

- **Verbetervoorstellen**
  - Verduidelijk de begrippen “verheerlijken” en “steun betuigen”, beperk voorlopige hechtenis en formuleer richtlijnen voor jongeren en sociale media.
  - Beperk strafbaarheid tot uitingen met aantoonbare impact en stel een evaluatieverplichting in om de toepassing van de wet te monitoren en bij te sturen.

Doel van de wijziging

Het doel van het wetsvoorstel is om het verheerlijken van terroristische misdrijven en het openlijk betuigen van steun aan terroristische organisaties strafbaar te stellen, ter bescherming van de nationale veiligheid en het voorkomen van radicalisering.

Kritiekpunten

Het wetsvoorstel beoogt een versterking van het strafrechtelijk instrumentarium ter bestrijding van terrorisme door het expliciet strafbaar stellen van uitingen die terroristische misdrijven verheerlijken of steun betuigen aan terroristische organisaties. Hoewel het voorstel begrijpelijk is vanuit het oogpunt van nationale veiligheid en radicaliseringspreventie, roept het ook fundamentele juridische en maatschappelijke vragen op.

1. Beperking van grondrechten

- Het voorstel raakt direct aan de vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) en het demonstratierecht.
- De begrippen “verheerlijken” en “steun betuigen” zijn niet scherp afgebakend, hetgeen kan leiden tot rechtsonzekerheid.
- Er bestaat risico op een ‘chilling effect’ waardoor burgers zich minder vrij voelen om zich uit te spreken met name in een politieke context.

2. Overlapping met bestaande wetgeving

- Bestaande bepalingen zoals opruiing (art. 131 Sr), groepsbelediging (art. 137c Sr) en voortzetting verboden organisatie (art. 140 lid 2 Sr) dekken al deels het beoogde gedrag.
- Het voorstel kan leiden tot dubbele strafbaarstelling en complicaties bij vervolging en bewijsvoering.

Docusign Envelope ID: 488F4884-2B8A-4976-8D81-838F3DCC362E

3. Noodzaak onduidelijk

Hoewel het voorstel verwijst naar maatschappelijke ontwikkelingen en dreigingsbeelden, ontbreekt een concrete analyse waarom bestaande wetgeving onvoldoende is en waarom een zelfstandige strafbaarstelling noodzakelijk is. Er wordt niet onderbouwd:

- Waarom de bestaande artikelen over opruiing, haat zaaien en voortzetting van verboden organisaties niet volstaan.
- Waarom een bredere strafbaarstelling noodzakelijk is om aan de internationale verplichtingen te voldoen.

4. Risico op disproportionaliteit qua handhaving

- Jongeren en gebruikers van sociale media kunnen onevenredig getroffen worden door strafrechtelijke vervolging voor uitingen die niet altijd bewust of ideologisch gemotiveerd zijn.
- De voorgestelde strafmaxima (tot 3 jaar gevangenisstraf) zijn relatief hoog, zeker in vergelijking met andere uitingsdelicten.

5. Internationale proportionaliteit

- Hoewel vergelijkbare bepalingen bestaan in landen als Frankrijk, Spanje en het VK, is de Nederlandse benadering strenger en breder geformuleerd.
- Er is onvoldoende onderbouwd waarom Nederland verder moet gaan dan de minimumnormen uit internationale verdragen en EU-richtlijnen.

5.1. Vergelijking met andere landen

De memorie van toelichting laat zien dat landen als **Frankrijk, Spanje, Duitsland, Engeland en Denemarken** reeds bepalingen kennen die het verheerlijken van terrorisme strafbaar stellen. Echter:

- In veel van deze landen is de strafbaarstelling nauw gekoppeld aan opruiing of aan directe aanmoediging tot geweld.
- In Nederland wordt met dit voorstel een zelfstandig delict geïntroduceerd dat ook zonder oproep tot geweld strafbaar is.
- De Nederlandse formulering is relatief breed en open, wat ruimte laat voor interpretatie en mogelijk verder gaat dan in andere rechtsstelsels.

5.2. Verder dan internationale verplichtingen

De EU-richtlijn 2017/541 en het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme verplichten lidstaten om publiekelijk uitlokken tot terroristische misdrijven strafbaar te stellen. Daarbij wordt ook het verheerlijken van terrorisme genoemd, maar:

- De richtlijn vereist dat de uiting een gevaar oplevert dat terroristische misdrijven gepleegd kunnen worden.
- Nederland gaat verder door ook uitingen strafbaar te stellen zonder dat een dergelijk gevaar aantoonbaar hoeft te zijn.
- De memorie erkent expliciet dat het voorstel verder gaat dan de minimumnormen uit internationale verdragen.

Docusign Envelope ID: 488F4884-2B8A-4976-8D81-838F3DCC362E

Eventuele verbetervoorstellen

1. Verduidelijking en afbakening van begrippen
Definieer de begrippen “verheerlijken” en “steun betuigen” scherper, bijvoorbeeld door te eisen dat de uiting een aantoonbare positieve waardering van een concreet terroristisch misdrijf of organisatie bevat, en niet slechts een uiting van sympathie of contextuele duiding.

2. Beperking van toepassing voorlopige hechtenis
Overweeg om voorlopige hechtenis niet mogelijk te maken, of om aanvullende voorwaarden te stellen aan het toepassen van voorlopige hechtenis bij uitingsdelicten, zoals een aantoonbare dreiging voor de openbare orde of nationale veiligheid.

3. Specifieke waarborgen voor jongeren en sociale media
Introduceer een richtlijn voor het OM waarin wordt vastgelegd dat o.a. uitingen van jongeren op sociale media met terughoudendheid worden vervolgd, tenzij sprake is van herhaald gedrag of duidelijke radicaliseringssignalen.

4. Beperking tot uitingen met aantoonbare impact
Beperk de strafbaarstelling tot uitingen die aantoonbaar bijdragen aan radicalisering, rekrutering of verstoring van de openbare orde, bijvoorbeeld door een koppeling met het dreigingsbeeld van de NCTV of signalen van de AIVD.

5. Monitoring en evaluatie na inwerkingtreding
Stel een evaluatieverplichting in, waarbij na twee jaar wordt onderzocht hoe de wet in de praktijk wordt toegepast, met betrokkenheid van mensenrechtenorganisaties, de advocatuur, het OM, de rechtspraak en maatschappelijke organisaties.