PARLEMENT & WETENSCHAP

Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme

1 oktober | Mr. dr. Mirjam van Schaik, mr. dr. Jip Stam, mr. drs. Robert Timmers en mr. Marjolein Buijssen (allen verbonden aan de Open Universiteit)

1. Samenvatting

- De voorgestelde strafbaarstellingen hebben een aanvullend bereik ten opzichte van het bestaande strafrecht. Uitingen waarmee terroristische misdrijven worden verheerlijkt of steun wordt betuigd aan terroristische organisaties kunnen onder omstandigheden reeds strafbaar zijn: als opruiing, groepsbelediging, het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld of het voortzetten van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie. De voorgestelde artikelen 132a-132c Sr maken gedragingen strafbaar die niet door deze bestaande strafbepalingen worden bestreken.

- Dat het bestaande strafrecht bepaalde uitingen niet bestrijkt, maakt op zichzelf nog niet duidelijk waarom ook deze gedragingen strafbaar moeten worden gesteld. De voorgestelde strafbaarstellingen zijn mede bedoeld om uitingen te bestrijden die kunnen bijdragen aan radicalisering en het plegen van terroristisch geweld, zonder dat daarbij *direct* of *indirect* tot een strafbaar feit hoeft te worden aangezet. Daarmee komt het strafrechtelijke aangrijpingspunt verder van het uiteindelijke terroristische geweld te liggen dan bij opruiing. Deze verschuiving behoeft nadere onderbouwing.

- De verhouding tussen preventie en repressie is van belang voor de beoordeling van de noodzaak van de strafbaarstellingen. De regering presenteert het strafrecht als *ultimum remedium* en maakt duidelijk dat preventie niet in alle gevallen voldoende wordt geacht. De memorie van toelichting onderbouwt in beperkte mate in welke gevallen en waarom bestaande preventieve, niet-strafrechtelijke instrumenten tekortschieten en waarop de verwachting berust dat de nieuwe strafbaarstellingen daadwerkelijk kunnen bijdragen aan het tegengaan van radicalisering en terroristisch geweld.

- De voorgestelde strafbaarstellingen gaan verder dan waartoe Richtlijn (EU) 2017/541 verplicht. Artikel 5 van die richtlijn vereist in het kader van de plicht tot strafbaarstelling van het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven onder meer een oogmerk om daartoe aan te zetten en dat door de uiting het gevaar ontstaat dat een of meer terroristische misdrijven worden gepleegd. Dat het wetsvoorstel verder gaat dan deze verplichtingen betekent

niet dat het reeds daarom onverenigbaar is met het Unierecht. Voor zover het wetsvoorstel binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, moeten beperkingen van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en vereniging voldoen aan de eisen van het Handvest.

- Uit de rechtspraak van het EHRM volgt niet dat strafbaarstelling van het verheerlijken van terroristische misdrijven of het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties als zodanig onverenigbaar is met artikel 10 EVRM. Of een concrete vervolging, veroordeling of bestraffing noodzakelijk en proportioneel is, hangt mede af van de inhoud en strekking van de uiting, de politieke en maatschappelijke context, de wijze waarop de uiting is gedaan, haar bereik en haar vermogen om schadelijke gevolgen te veroorzaken. Deze factoren moeten in onderlinge samenhang worden beoordeeld.

- Het huidige wetsvoorstel en de memorie van toelichting bieden de rechtspraktijk meer houvast dan de consultatieversie en bijbehorende toelichting. De delictsbestanddelen zijn nader afgebakend en de toelichting is uitgebreid met voorbeelden, samenloopsituaties en een bespreking van de relevante EHRM-rechtspraak. Bij artikel 132a Sr is thans vol opzet vereist. Bij de toepassing van de bestanddelen 'verregaand loven of prijzen' (artikel 132a Sr) en 'steun betuigen' (artikel 132c Sr), alsmede bij het bewijs van het doelvereiste van artikel 132c Sr, blijven interpretatievragen bestaan.

- De voorgestelde strafbaarstellingen beogen bij te dragen aan de bescherming van de democratische rechtsstaat tegen terrorisme, maar raken tegelijkertijd rechten die voor diezelfde democratische rechtsstaat fundamenteel zijn, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting. Derhalve is van belang dat de wetgever zo duidelijk mogelijk afbakent welke gedragingen al dan niet strafbaar zijn en welke afweging tussen de bescherming tegen terrorisme en de betrokken vrijheidsrechten aan die keuze ten grondslag ligt.

2. Vraagstelling

Deze *factsheet* behandelt het wetsvoorstel *Strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties*. De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft de volgende vragen voorgelegd:

1. In hoeverre zijn de voorgestelde strafbaarstellingen uit het wetsvoorstel noodzakelijk gelet op de bestaande strafbaarstellingen van opruiing, groepsbelediging, haatzaaien en het voortzetten van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie?
2. Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot het Europees recht (het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie) en tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)? Meer specifiek bezien in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging en gelet op de factoren die het EHRM betrekt om te toetsen of de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving?
3. Bieden het wetsvoorstel en de memorie van toelichting voldoende concrete handvatten voor de rechtspraktijk?

3. Inleiding

Het wetsvoorstel introduceert drie nieuwe strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht. Het voorgestelde artikel 132a Sr stelt strafbaar hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, een gepleegd terroristisch misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld, verregaand looft of prijst. De sanctie bedraagt een gevangenisstraf van

maximaal twee jaar of een geldboete van de derde categorie. Artikel 132b Sr stelt strafbaar hij die een geschrift of afbeelding waarin een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 132a Sr verregaand wordt geloofd of geprezen, verspreidt, openlijk tentoonstelt of aanslaat, of om verspreid, openlijk tentoongesteld of aangeslagen te worden in voorraad heeft, indien hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat daarin zodanige verheerlijking voorkomt. Ook het met gelijke wetenschap of reden tot vermoeden openlijk ten gehore brengen van de inhoud van een zodanig geschrift is volgens deze bepaling strafbaar. Voor dit delict wordt een strafmaat van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie gehanteerd. Artikel 132c Sr stelt strafbaar hij 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, om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen.[1] De strafmaat is maximaal twee jaar gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie.

Aan het wetsvoorstel ligt de gedachte ten grondslag dat terroristische boodschappen gevoelens van onveiligheid en maatschappelijke onrust kunnen aanwakkeren, radicalisering bevorderen en eraan bijdragen dat anderen worden geïnspireerd of ideologisch rijp worden gemaakt voor het ondersteunen van of deelnemen aan terroristische misdrijven. Volgens de regering kunnen dergelijke boodschappen, mede door middel van sociale media, snel en op grote schaal worden verspreid. Openlijke steunbetuigingen aan terroristische organisaties kunnen volgens de memorie van toelichting bovendien de positie van die organisaties verstevigen en bijdragen aan hun instandhouding en zichtbaarheid.[2]

De voorgestelde strafbaarstellingen zijn bedoeld als aanvulling op het bestaande strafrechtelijk instrumentarium. Uitingen waarmee terroristische misdrijven worden verheerlijkt of steun wordt betuigd aan terroristische organisaties, kunnen in bepaalde gevallen al strafbaar zijn als opruiing (artikel 131 Sr), groepsbelediging (artikel 137c Sr), aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137d Sr) en – in geval van openbare steunbetuigingen aan terroristische organisaties – voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie (artikel 140, tweede lid, Sr). Niet alle verheerlijkende of steun betuigende uitingen vallen echter onder deze bestaande strafbaarstellingen. Met het wetsvoorstel beoogt de regering deze “leemte” in het Wetboek van Strafrecht op te vullen.[3]

4. Noodzaak ten opzichte van het bestaande strafrecht

Of de voorgestelde strafbepalingen noodzakelijk zijn, hangt derhalve mede af van de vraag in hoeverre het bestaande strafrecht daarvoor reeds een geschikte grondslag biedt. Daarnaast is het van belang de onderbouwing van de noodzaak in een meer algemene zin te bezien.

4.1. Bestaande strafbaarstellingen

Opruiing en verspreiding van opruiende geschriften

Artikel 131 Sr stelt strafbaar het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opruien tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. Artikel 132 Sr ziet op de verspreiding, openlijk tentoonstellen of aanslaan van dergelijke geschriften of afbeeldingen.[4] Van

[1] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 2, p. 1-2.
[2] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 1-2.
[3] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 33-44.
[4] Onder artikel 132 Sr valt tevens het in voorraad hebben van opruiende geschriften, met als doel om deze te verspreiden, openlijk tentoon te stellen of aan te slaan. Dit aspect laten wij hier buiten beschouwing.

opruiing is sprake wanneer de gebruikte bewoordingen, geschriften of afbeeldingen aansporen of aanzetten tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. Niet vereist is dat het strafbare feit waartoe wordt aangezet daadwerkelijk plaatsvindt of dat het redelijkerwijs waarschijnlijk is te achten dat dit zal gebeuren.[5] Opruiing in de zin van artikel 131 Sr wordt daarom als een formeel omschreven delict beschouwd.[6] Daarnaast kan het worden bestempeld als een abstract gevaarzettingsdelict: de bedoeling is om gevaar te *voorkomen*.[7] De opruier noch degene die de opruiing aanhoort, hoeft te weten dat het feit waartoe wordt aangezet, strafbaar is.[8] De aansporing hoeft evenmin expliciet te zijn; termen waarvan in het algemeen maatschappelijk verkeer duidelijk is dat daarmee een strafbare gedraging wordt bedoeld, volstaan.[9]

Of sprake is van opruiing, hangt in belangrijke mate af van de omstandigheden waaronder een uitlating wordt gedaan.[10] Dit werd onderstreept in de Context-zaak, waarin de Hoge Raad overwoog dat afhankelijk van die omstandigheden ook een *indirecte* aansporing tot enig strafbaar feit als opruiing kan worden aangemerkt.[11] Het ging in deze zaak om uitingen waarmee naar het oordeel van het hof werd opgeroepen tot deelname aan een gewapende strijd in Syrië en/of Irak, althans het plegen van terroristische misdrijven dan wel misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan. Daarbij mocht het hof laten meewegen dat deelname aan die gewapende strijd aan de zijde van de aan deze jihadstrijd deelnemende strijdgroepen altijd het plegen van terroristische misdrijven inhoudt.[12] De zaak illustreert dat uitingen waarin terrorisme wordt verheerlijkt kunnen bijdragen aan het oordeel dat gelet op de inhoud, samenhang en context van de uitingen sprake is van (indirecte) opruiing.

Groepsbelediging en het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld

Met de artikelen 137c-e Sr heeft de wetgever strafbaar gesteld het opzettelijk beledigend uitlaten over een groep mensen alsmede het aanzetten tot haat tegen, discriminatie van of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht (alleen artikel 137d Sr), hun seksuele gerichtheid of hun handicap, alsmede de verspreiding van beide soorten uitingen. Artikel 137c Sr is sinds 2024 uitgebreid met een tweede lid, waarin een bijzondere vorm van groepsbelediging, te weten het vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden, strafbaar is gesteld.[13]

De strafbepalingen dienen ter voorkoming van discriminatie en geweld tegen groepen mensen op de in de wet limitatief opgesomde gronden.[14] Artikel 137d Sr vertoont enige overlap met opruiing, omdat het eveneens ziet op het aanzetten tot iets ongeoorloofds, maar is in dat opzicht beperkt tot drie concrete gevaren: haat, discriminatie of geweld. Een en ander brengt mee dat een geïsoleerde verheerlijking van terroristische misdrijven of steunbetuiging aan een terroristische organisatie, zonder bijkomende omstandigheden of een specifieke context waaruit blijkt dat daarbij wordt

[5] Ten Voorde 2026a. Zie tevens: HR 15 december 2009, *NJ* 2010/22.
[6] De Hullu & Van Kempen 2024, p. 513.
[7] De Hullu & Van Kempen 2024, p. 84. Hof Den Haag 26 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:482, 'Juridisch kader opruiing'.
[8] Janssens & Nieuwenhuis 2019, p. 304.
[9] Idem, p. 305.
[10] Ten Voorde 2026a.
[11] HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, r.o. 3.5.2 (*Context*). Zie tevens: HR 5 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1573. De Hoge Raad oordeelde in deze laatste zaak dat het hof een herhaaldelijk online geplaatste smeekbede ("Moge Allah swt de zionisten vernietigen") als opruiing in de zin van art. 131 eerste lid Sr mocht kwalificeren. Dat de uiting op zichzelf niet rechtstreeks aanspoort tot enig strafbaar feit, deed daaraan volgens de Hoge Raad niet af.
[12] HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, r.o. 3.5.1-3.5.2 (*Context*).
[13] *Stb*. 2024, 207. Zie tevens: *Kamerstukken II* 2023/24, 36 491, nrs. 2-3.
[14] Janssens & Nieuwenhuis 2019, p. 228-229.

aangezet tot haat, discriminatie of geweld tegen een op grond van artikel 137d Sr beschermde groep, niet onder deze strafbaarstelling valt.

Er zijn geen voorbeelden gevonden van toepassing van artikel 137c Sr op uitingen waarin een concreet terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt of waarin steun wordt betuigd aan een terroristische organisatie. Dat neemt niet weg dat samenloop van dergelijke uitingen met groepsbelediging, al of niet gepaard gaande met vergoelijking of verregaande bagatellisering van genocide of andere internationale misdrijven, in theorie mogelijk is. Vereist is in dat geval wel dat een uiting onmiskenbaar is gericht op een bepaalde groep mensen.[15]

Voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie

Artikel 140 tweede lid Sr stelt strafbaar de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard of van rechtswege is verboden. Onder deze strafbepaling valt eveneens de voortzetting van de werkzaamheid van organisaties die op de EU-terrorismelijsten staan.[16] Met 'voortzetting van de werkzaamheid' wordt bedoeld het verrichten van handelingen die ten dienste staan aan het voortbestaan van de verboden organisatie, waarbij niet vereist is dat ook sprake is geweest van deelneming aan de betreffende organisatie.[17] Hieronder kunnen onder bepaalde omstandigheden tevens meer symbolische handelingen, zoals het dragen van kleding of accessoires met de naam of het logo van de organisatie, begrepen worden.[18] Ook steunbetuigingen aan terroristische organisaties kunnen, afhankelijk van de omstandigheden, op basis van deze uitleg onder de delictsomschrijving van artikel 140 tweede lid Sr vallen, al zijn daarvan tot dusver geen concrete voorbeelden uit de rechtspraak bekend.

4.2. Aanvullend bereik van het wetsvoorstel

Uit het voorgaande blijkt dat het bestaande wettelijke kader beperkt toepasbaar is op uitingen waarmee terroristische misdrijven worden verheerlijkt of steun wordt betuigd aan terroristische organisaties. Met artikel 132a Sr beoogt de regering deze "leemte" op te vullen door de verheerlijking van terroristische misdrijven *an sich* strafbaar te stellen, zonder dat daarbij sprake hoeft te zijn van enig aanzetten tot. Concreet moet het gaan om het in het openbaar 'verregaand loven of prijzen' van reeds gepleegde ernstige terroristische misdrijven.[19] Het online plaatsen van afbeeldingen of videobeelden van (de gevolgen van) een terroristische aanslag in combinatie met uitbundige loftuitingen omtrent de daders, geldt volgens de memorie van toelichting als voorbeeld. Een uiting moet dus verder gaan dan het *in het algemeen* loven of prijzen van martelaarschap, een bepaalde (radicale) ideologie of een terroristische organisatie.[20] Strafbaar is enkel het verheerlijken van bepaalde terroristische misdrijven naar Nederlands recht.[21]

Dit neemt niet weg dat een algemene steunbetuiging aan een terroristische organisatie onder het voorgestelde artikel 132c Sr wel strafbaar is, mits er sprake is van een "aantoonbaar positieve waardering" voor die organisatie en de uiting (kennelijk) ten doel heeft 'om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen'. Er moet, met andere woorden, sprake zijn van "propaganda voor die terroristische organisatie".[22] Het zwaaien met vlaggen van een verboden organisatie tijdens een demonstratie, terwijl leuzen ter ondersteuning van

[15] HR 9 maart 2009, *NJ* 2010/19 (*Gezwel*); HR 16 april 2024, *NJ* 2024/168.
[16] Besluit 2018/475 van de Raad van 21 maart 2018, *PbEU* 2018, L79/26.
[17] Ten Voorde 2026b. Zie tevens: *Kamerstukken II* 2019/20, 35 366, nr. 4, p. 8-9.
[18] HR 5 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1612; HR 14 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:28.
[19] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 45-47.
[20] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 45-46.
[21] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 47-48.
[22] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 50-51.

die organisatie worden geroepen, wordt in de memorie van toelichting als voorbeeld genoemd van een strafbare steunbetuiging, maar het tonen van diezelfde vlag tijdens een informatieve lezing of hoorcollege nadrukkelijk niet. Evenmin is volgens de regering sprake van een strafbare steunbetuiging bij het tonen van begrip voor het doel van een terroristische organisatie om bijvoorbeeld een totalitair regime omver te werpen of een loftuiting over de niet-terroristische activiteiten die een terroristische organisatie tevens verricht.[23] Ondanks deze beperkingen zal ook artikel 132c Sr een uitbreiding van de strafbaarheid teweegbrengen, omdat, anders dan bij artikel 140, tweede lid, Sr, niet alleen gedragingen die ten dienste staan aan het *feitelijke voortbestaan* van een verboden terroristische organisatie met straf worden bedreigd, maar ook bepaalde uitingen waarin *morele of ideologische steun* voor een organisatie wordt uitgedragen. Uitingen waarmee een "zekere legitimiteit wordt verschaft" en de "doelstellingen en daden van die organisatie worden genormaliseerd", aldus de regering.[24]

4.3. Onderbouwing van de noodzaak door de regering

Wat betreft de noodzakelijkheid van de voorgestelde strafbepalingen draagt de regering verschillende argumenten aan. In de eerste plaats wijst de regering op veranderende maatschappelijke omstandigheden. Verwijzend naar het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) uit 2024 en 2025, stelt de regering vast dat de dreiging vanuit het jihadisme aanhoudend hoog is en dat jongeren met sympathie voor jihadistische en rechts-terroristische denkbeelden online steeds vaker en sneller radicaliseren. Dat laatste wordt tevens gestaafd met een rapportage van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).[25]

Met de voorgenomen strafbepalingen beoogt de regering tegen te gaan dat verheerlijkende en steun betuigende uitingen mensen beïnvloeden of inspireren, bijdragen aan (verdere) radicalisering en uiteindelijk risico's opleveren voor de veiligheid van personen en de nationale veiligheid.[26] Of, zoals de regering het zelf verwoordt: "Verheerlijkende of steun betuigende uitlatingen kunnen bijdragen aan radicalisering en het plegen van geweld, door de geesten van anderen daarvoor rijp te maken."[27] Met die overweging maakt de regering duidelijk waarom het delict opruiing (artikel 131 Sr) ontoereikend is: men wil niet pas strafrechtelijk kunnen ingrijpen wanneer direct of indirect tot terroristisch geweld *wordt aangezet*, maar al op het moment dat de uitingen worden gedaan of verspreid die daaraan *kunnen bijdragen*.[28]

Verder wil de regering met een afzonderlijke strafbaarstelling het signaal afgeven dat terrorismeverheerlijking en steunbetuiging aan terroristische organisaties straf*waardig* zijn: met de strafbaarstellingen wordt onderstreept dat terroristische denkbeelden onaanvaardbaar zijn in onze (democratische) samenleving.[29] Deze normatieve functie wordt beschouwd als onderdeel van een "brede benadering", waartoe ook preventieve maatregelen behoren zoals vormgegeven in de Nationale Contraterrorisme Strategie.[30] De inzet van het strafrecht beschouwt de regering in dat verband als *ultimum remedium*: het sluitstuk van een "samenhangende inzet" van preventieve en

[23] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 51.
[24] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 32.
[25] Idem, nr. 3, p. 2-3.
[26] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 1-2, 5-7.
[27] Idem, p. 5-6.
[28] De plaatsing van de voorgestelde strafbepalingen in het verlengde van het delict opruiing is in dit licht ook verklaarbaar. *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 7.
[29] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 6.
[30] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 4, p. 4. De Raad merkt in dat verband terecht op dat de verwachtingen van de effecten van de voorgestelde strafbepalingen niet te hoog moeten liggen.

repressieve maatregelen.[31] Daarbij geeft de regering aan dat de afweging tussen preventie en repressie vooral ten aanzien van minderjarigen eerder in het voordeel van het eerste dient uit te vallen.[32]

4.4. Vragen bij de onderbouwing van de noodzaak

De door de regering geschetste probleemanalyse maakt duidelijk welk risico zij met de voorgestelde strafbaarstellingen wil bestrijden. De onderbouwing van de noodzaak van deze uitbreiding van het strafrecht roept echter een aantal vragen op. In de eerste plaats rijst de vraag of het gevaar waartegen de regering wenst op te treden voldoende concreet is onderbouwd om deze uitbreiding van het strafrecht te rechtvaardigen. Zoals hierboven is uiteengezet, zijn de voorgestelde strafbaarstellingen mede bedoeld om uitingen te bestrijden die *kunnen bijdragen aan radicalisering en het plegen van terroristisch geweld*. Daarmee komt het strafrechtelijke aangrijpingspunt verder van het uiteindelijke terroristische geweld te liggen dan bij opruiing. Van opruiing is immers pas sprake indien direct of indirect tot een strafbaar feit of gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag wordt aangezet. Dat het bestaande strafrecht uitingen die slechts bijdragen aan het draagvlak voor terroristisch geweld niet bestrijkt, maakt op zichzelf nog niet duidelijk waarom ook deze gedragingen strafbaar zouden moeten worden gesteld. Deze verdere verschuiving van het strafrechtelijke aangrijpingspunt behoeft derhalve een nadere onderbouwing.

Een andere vraag betreft de verhouding tussen preventie en repressie. Nu de regering het strafrecht als *ultimum remedium* presenteert, is van belang in hoeverre minder ingrijpende maatregelen ten aanzien van de door het wetsvoorstel bestreken gevallen tekortschieten, en welke aanvullende werking van de nieuwe strafbaarstellingen mag worden verwacht. De memorie van toelichting maakt wel duidelijk dat preventie niet in alle gevallen voldoende wordt geacht, maar onderbouwt slechts beperkt in welke gevallen en waarom bestaande preventieve instrumenten tekortschieten en wat de nieuwe strafbaarstellingen daaraan concreet toevoegen. Daarmee blijft onvoldoende uitgewerkt waarop de verwachting berust dat de nieuwe strafbaarstellingen daadwerkelijk kunnen bijdragen aan het tegengaan van radicalisering en terroristisch geweld. Het wetsvoorstel bevat weliswaar een evaluatiebepaling, maar die kan pas *achteraf* inzicht bieden in de doeltreffendheid en effecten van de wet en laat de vraag naar de verwachte effectiviteit *vooraf* onverlet.

5. Verhouding tot het Europees recht en het EVRM

5.1. Europese verplichtingen en het Handvest

Voor de beoordeling van het wetsvoorstel zijn verschillende Europese rechtsbronnen relevant. Artikel 5 van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme verplicht verdragspartijen tot strafbaarstelling van het opzettelijk en wederrechtelijk publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf. Daaronder wordt verstaan het verspreiden of anderszins beschikbaar maken van een boodschap aan het publiek met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf, wanneer daardoor het gevaar ontstaat dat een of meer van dergelijke misdrijven worden gepleegd.[33] Een in de kern overeenkomstige verplichting is opgenomen in artikel 5 van Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding. Deze bepaling verplicht de lidstaten tot strafbaarstelling van het verspreiden of anderszins beschikbaar maken van een boodschap aan het publiek met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van bepaalde terroristische misdrijven, wanneer daarmee direct of indirect – bijvoorbeeld door het verheerlijken van terroristische daden – het plegen van dergelijke misdrijven wordt bepleit en daardoor het

[31] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 8-9.
[32] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 44.
[33] Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, Warschau 16 mei 2005, *Trb.* 2006, 34.

gevaar ontstaat dat een of meer terroristische misdrijven worden gepleegd.[34] Volgens de memorie van toelichting wordt aan deze verplichtingen reeds voldaan door de bestaande strafbaarstellingen van opruiing en het verspreiden van opruiende geschriften. De voorgestelde strafbaarstellingen gaan in zoverre verder dan deze instrumenten voorschrijven.[35]

Dat de voorgestelde strafbaarstellingen verder gaan dan hetgeen Richtlijn (EU) 2017/541 voorschrijft, betekent niet dat zij reeds daarom onverenigbaar zijn met het Unierecht. De richtlijn bevat minimumregels; lidstaten kunnen in beginsel verdergaande strafbaarstellingen vaststellen.[36] Daarbij is van belang dat overweging 10 verduidelijkt dat het in artikel 5 bedoelde publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf onder meer de verheerlijking of rechtvaardiging van terrorisme kan omvatten "als middel om steun te vergaren voor de terroristische zaak of de bevolking ernstig vrees aan te jagen". Voor strafbaarheid in lijn met de richtlijn moet daardoor het gevaar ontstaan dat terroristische daden kunnen worden gepleegd. Tegelijkertijd benadrukt overweging 40 dat de richtlijn niet strekt tot beperking van de verspreiding van informatie voor wetenschappelijke, academische of journalistieke doeleinden en dat radicale, polemische of controversiële standpunten in het publieke debat over gevoelige politieke kwesties buiten haar reikwijdte vallen.[37]

Voor zover het wetsvoorstel binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing.[38] De vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en vereniging worden beschermd door respectievelijk de artikelen 11 en 12 van het Handvest. Beperkingen van deze rechten moeten voldoen aan artikel 52, eerste lid, Handvest en onder meer noodzakelijk en evenredig zijn.[39] Voor zover de artikelen 11 en 12 Handvest corresponderen met de artikelen 10 en 11 EVRM, hebben zij op grond van artikel 52, derde lid, Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte als deze EVRM-rechten, zonder dat dit eraan in de weg staat dat het Unierecht een ruimere bescherming biedt.[40] De rechtspraak van het EHRM over deze rechten is daarom mede van belang voor de beoordeling van de voorgestelde strafbaarstellingen in het licht van het Handvest.

5.2. Beoordelingskader EVRM

De voorgestelde strafbaarstellingen raken in de eerste plaats de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM), omdat zij uitingen strafbaar stellen. Afhankelijk van de inhoud en context van een uiting kunnen ook de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 9 EVRM) en de vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 11 EVRM) aan de orde zijn. De artikelen 10 en 11 EVRM zijn nauw met elkaar verbonden. De bescherming van persoonlijke opvattingen door artikel 10 EVRM vormt een van de doelstellingen van de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging van artikel 11 EVRM. Welke bepaling in een concreet geval centraal staat, hangt af van de specifieke omstandigheden en de kern van de zaak.[41]

---

[34] Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding, art. 5 en overweging 10.

[35] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 16. Zie tevens Van Noorloos 2025, p. 366-367.

[36] Art. 83 lid 1 VWEU; Richtlijn (EU) 2017/541, art. 1.

[37] Richtlijn (EU) 2017/541, overwegingen 10 en 40.

[38] Art. 51 lid 1 Handvest.

[39] Art. 52 lid 1 Handvest.

[40] Art. 52 lid 3 Handvest; Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten, *PbEU* 2007, C 303/17; *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 17.

[41] EHRM 3 februari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0203JUD003127605, (*Women on Waves e.a./Portugal)*, par. 28; EHRM 15 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0515JUD001955405, (*Taranenko/Rusland)*, par. 68-69; EHRM 3 mei 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0503JUD001807915, (*Bumbeş/Roemenië*), par. 67-70.

De vrijheid van meningsuiting vormt volgens vaste rechtspraak van het EHRM een van de essentiële fundamenten van een democratische samenleving. De bescherming van artikel 10 EVRM strekt zich niet alleen uit tot informatie en ideeën die gunstig worden ontvangen of als onschuldig worden beschouwd, maar ook tot uitingen die kwetsen, choqueren of verontrusten. Dat vloeit volgens het Hof voort uit de eisen van pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid die kenmerkend zijn voor een democratische samenleving.[42]

Voor de artikelen 10 en 11 EVRM en, voor zover het gaat om de manifestatie van godsdienst of levensovertuiging, artikel 9 EVRM geldt een vergelijkbare beperkingssystematiek, neergelegd in het tweede lid van die bepalingen. Een inmenging is gerechtvaardigd indien zij bij wet is voorzien, een of meer van de in de desbetreffende bepaling genoemde legitieme doelen dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het vereiste van noodzakelijkheid impliceert dat de inmenging beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*), proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel en onderbouwd is met relevante en voldoende redenen.[43]

Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid beschikken verdragsstaten over een zekere beoordelingsruimte (*margin of appreciation*). De omvang daarvan hangt mede af van de aard en context van de uiting. Voor beperkingen van politieke uitingen en uitingen die bijdragen aan een debat over aangelegenheden van algemeen belang ("*political expression or [...] debate on questions of public interest*") is de beoordelingsruimte beperkt.[44] Bij de proportionaliteitsbeoordeling zijn daarnaast de aard en zwaarte van de opgelegde sanctie van belang.[45] Een strafrechtelijke vervolging, veroordeling en bestraffing kunnen een afschrikkende werking (*chilling effect*) hebben op de vrijheid van meningsuiting: het risico bestaat dat mensen zich niet langer vrij durven uit te spreken uit angst voor vervolging en bestraffing.[46]

5.3. EHRM over uitingen inzake geweld, terrorisme, haat en intolerantie

Het EHRM heeft in verschillende zaken geoordeeld over strafrechtelijke beperkingen van uitingen waarin terrorisme werd gerechtvaardigd of verheerlijkt, en over openbare steunbetuigingen aan terroristische of verboden organisaties of aan personen die daarvan deel uitmaken. Vanwege het sterk casuïstische en het contextafhankelijke karakter van deze jurisprudentie is het niet eenvoudig om algemene conclusies te trekken over de verenigbaarheid van dergelijke strafbaarstellingen met het EVRM. Dat neemt niet weg dat de rechtspraak belangrijke aanknopingspunten biedt voor de beoordeling of een inperking van de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk en proportioneel is.[47]

In Perinçek/Zwitserland zette het EHRM, onder verwijzing naar eerdere rechtspraak, factoren uiteen die relevant zijn bij de beoordeling van uitingen die kunnen oproepen tot geweld, haat of intolerantie of deze kunnen rechtvaardigen. De zaak zelf betrof geen uitingen over terrorisme, maar uitlatingen waarin werd betwist dat de gebeurtenissen rond de Armeense bevolking als genocide konden

---

[42] EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*), par. 49.

[43] Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 111-121; EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*The Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)*), par. 62.

[44] EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008 (*Perinçek/Zwitserland*), par. 197; EHRM 9 mei 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0509JUD005227307 (*Stomakhin/Rusland*), par. 89 en 121.

[45] EHRM 23 juni 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019 (*Rouillan/Frankrijk*), par. 74-76; EHRM 9 mei 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0509JUD005227307 (*Stomakhin/Rusland*), par. 125-132; Guide on Article 10 ECHR, par. 631-633.

[46] Guide on Article 10 ECHR, par. 631-633. Zie tevens: EHRM 15 mei 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0515JUD004558115 (*Sanchez/Frankrijk*), par. 184.

[47] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 4, p. 5-6, met verwijzing naar: EHRM 22 juni 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0622JUD000586917 (*Erkizia Almandoz/Spanje*), par. 40-41; EHRM 20 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0920DEC005414021 (*Jorge López/Spanje*), par. 16; EHRM 12 oktober 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1012DEC002792521 (*Rivadulla Duró/Spanje*), par. 32.

worden gekwalificeerd. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van een inmenging zijn volgens het Hof onder meer van belang: a) de *gespannen politieke of sociale achtergrond* waartegen de uiting is gedaan; b) de *inhoud* en *strekking van de uiting*, waaronder de vraag of deze, *redelijk uitgelegd* en bezien in haar *onmiddellijke of bredere context*, kan worden beschouwd als een *directe* of *indirecte oproep tot geweld* dan wel als een *rechtvaardiging van geweld, haat of intolerantie*; en c) de wijze waarop de uiting is gedaan en haar vermogen om, direct of indirect*, schadelijke gevolgen* te veroorzaken. Deze factoren worden in onderlinge samenhang beoordeeld.[48]

Het Hof haalt deze overwegingen aan in verschillende zaken waarin het ging om het oproepen tot haat, geweld of intolerantie jegens minderheden, maar ook in zaken waarin werd opgeroepen tot geweld jegens de overheid,[49] en in zaken waarin het ging om het (onder meer) publiekelijk prijzen of rechtvaardigen van terrorisme.[50] Het rechtvaardigen van terroristische misdrijven kan volgens het Hof, afhankelijk van de omstandigheden, als aanzetten tot geweld worden gekwalificeerd. Het Hof erkent dat het verspreiden van boodschappen waarin de dader van een terroristische aanslag wordt geprezen, slachtoffers in diskrediet worden gebracht, wordt opgeroepen tot financiering van terroristische organisaties of vergelijkbare gedragingen plaatsvinden, een aansporing tot terroristisch geweld kan vormen.[51]

De memorie van toelichting leidt uit de rechtspraak af dat het EHRM het begrip aanzetten tot geweld (*incitement to violence)* ruim uitlegt.[52] Afhankelijk van de omstandigheden kunnen ook uitingen waarin terroristisch geweld wordt geloofd of verheerlijkt als het indirect aanzetten tot geweld worden aangemerkt. Dat betekent echter niet dat iedere positieve verwijzing naar terrorisme een beperking van de vrijheid van meningsuiting rechtvaardigt. Steeds moet worden gekeken naar de *inhoud* van de uiting, de *context* waarin zij is gedaan, de *wijze* en het *bereik van de verspreiding* en haar *mogelijke schadelijke gevolgen*.[53] De wijze waarop deze factoren in concrete gevallen worden toegepast, wordt geïllustreerd door de zaken Rouillan/Frankrijk en Erkizia Almandoz/Spanje.

In Rouillan ging het om de veroordeling van een voormalig lid van Action Directe dat enkele maanden na de aanslagen van 2015 in Parijs in een radio-interview lovende uitlatingen had gedaan over de daders (*"I thought they were very brave, they fought bravely …"*). Het Hof betrok bij zijn beoordeling dat de beroering over de aanslagen in de Franse samenleving nog sterk aanwezig was, de terroristische dreiging hoog bleef en de uitlatingen via de radio een groot publiek konden bereiken. Tegen deze achtergrond beschouwde het Hof de uitlatingen, mede vanwege hun lovende karakter, als een indirecte aanzet tot het gebruik van terroristisch geweld. De opgelegde vrijheidsstraf achtte het Hof echter, gelet op haar aard en zwaarte, disproportioneel. Daarom stelde het uiteindelijk toch een schending van artikel 10 EVRM vast.[54]

De zaak Erkizia Almandoz betrof een toespraak tijdens een bijeenkomst ter ere van een voormalig lid van de terroristische organisatie ETA. Hoewel de bijeenkomst plaatsvond tegen een gespannen

---

[48] EHRM (GK) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008 (*Perinçek/Zwitserland*), par. 204-208. Zie ook EHRM 22 juni 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0622JUD000586917 (*Erkizia Almandoz/Spanje*), par. 43-48; EHRM 23 juni 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019 (*Rouillan/Frankrijk*), par. 66-73; EHRM 12 oktober 2023, nr. 27925/21 (*Rivadulla Duró/Spanje*), par. 32-35. Zie tevens Guide on Article 10 ECHR, par. 617-623.

[49] EHRM 3 oktober 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:1003JUD004216806 (*Dmitriyevskiy/Rusland*), par. 97-99.

[50] EHRM 12 oktober 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1012DEC002792521 (*Rivadulla Duró/Spanje*), par. 32; EHRM 20 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0920DEC005414021 (*Jorge López/Spanje*), par. 16.

[51] EHRM 17 december 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1217JUD001260611 (*Yavuz en Yaylalı/Turkije*), par. 51.

[52] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 21.

[53] EHRM 22 juni 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0622JUD000586917 (*Erkizia Almandoz/Spanje*), par. 43-50; EHRM 23 juni 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019 (*Rouillan/Frankrijk*), par. 66-73; EHRM (besl.) 12 oktober 2023, nr. 27925/21 (*Rivadulla Duró/Spanje*), par. 32-35; Guide on Article 10 ECHR, par. 617-623; *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 21.

[54] EHRM 23 juni 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019 (*Rouillan/Frankrijk*), par. 66-77.

maatschappelijke en politieke achtergrond, maakte de toespraak deel uit van een debat van algemeen belang en zette zij, in haar geheel gelezen, volgens het Hof noch direct noch indirect aan tot het gebruik van geweld of gewapend verzet. Het Hof stelde derhalve een schending van artikel 10 EVRM vast.[55]

De sterk contextafhankelijke beoordeling legt bij de toepassing van de voorgestelde strafbaarstellingen een belangrijke verantwoordelijkheid bij de nationale rechter. Deze zal in de concrete zaak moeten beoordelen of vervolging, veroordeling en bestraffing, gelet op de uiting en haar context, noodzakelijk en proportioneel zijn in de zin van artikel 10 EVRM. Met inbegrip van de hiervoor besproken factoren.[56]

Ten slotte houdt artikel 17 EVRM een verbod van rechtsmisbruik in. Uitingen die zijn gericht tegen democratische waarden en de aan het EVRM ten grondslag liggende waarden – zoals vrede, veiligheid en gerechtigheid, tolerantie en non-discriminatie – kunnen bij wijze van uitzondering en in extreme gevallen op grond van artikel 17 EVRM buiten de bescherming van artikel 10 EVRM vallen.

5.4. Toepassing op de voorgestelde strafbaarstellingen

Tegen de achtergrond van het voorgaande wordt beoordeeld hoe de voorgestelde strafbaarstellingen zich tot artikel 10 EVRM verhouden. Het ontbreken van de in paragraaf 5.3 besproken factoren als afzonderlijke bestanddelen in de delictsomschrijvingen maakt de strafbaarstellingen niet op zichzelf onverenigbaar met artikel 10 EVRM.

Verheerlijken van terrorisme

Het voorgestelde artikel 132a Sr stelt strafbaar het in het openbaar ‘verregaand loven of prijzen’ van de meest ernstige gepleegde terroristische misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving levenslange gevangenisstraf is gesteld. Met de eis dat het loven of prijzen *verregaand* moet zijn, is beoogd de strafbaarstelling te beperken tot uitingen die verder gaan dan het enkel vergoelijken van of begrip tonen voor een terroristisch misdrijf.[57] Voor strafbaarheid is niet vereist dat met de uiting tevens wordt aangespoord tot het plegen van een strafbaar feit.[58] Dit aspect maakt de bepaling op zichzelf nog niet onverenigbaar met artikel 10 EVRM. Uit de hiervoor besproken jurisprudentie blijkt immers dat het EHRM het begrip aanzetten tot geweld ruim uitlegt. Daaronder schaart het Hof het rechtvaardigen van terroristische misdrijven, terwijl ook het loven of prijzen van terroristische misdrijven, afhankelijk van de inhoud en de context van de uiting, als een indirecte aanzet tot geweld kan worden aangemerkt.[59]

De Afdeling advisering van de Raad van State wees er bij de aan haar voorgelegde versie van het wetsvoorstel op dat het risico bestaat dat uitingen onder de strafbaarstelling vallen die onvoldoende verband houden met het aanzetten tot geweld en gaf daarom in overweging zwaardere eisen aan het opzet te stellen.[60] Als mogelijke aanscherping noemde de Afdeling het opnemen van een “bijzonder oogmerk”. In plaats van een oogmerkbestanddeel op te nemen, heeft de regering in de gewijzigde memorie van toelichting verduidelijkt dat vol opzet is vereist: de verdachte moet weten en willen dat

[55] EHRM 22 juni 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0622JUD000586917 (*Erkizia Almandoz/Spanje*), par. 43-48; Guide on Article 10 ECHR, par. 623.

[56] Zie met name EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008 (*Perinçek/Zwitserland*), par. 205-208; EHRM 22 juni 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0622JUD000586917 (*Erkizia Almandoz/Spanje*), par. 43-48; EHRM 23 juni 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019 (*Rouillan/Frankrijk*), par. 66-73.

[57] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 45-46.

[58] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 30.

[59] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 21.

[60] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 4, p. 7-8.

zijn uiting een verregaand loven of prijzen oplevert. In het bestanddeel 'verregaand loven of prijzen' ligt het vereiste van opzet besloten.[61] Het opzet moet daarnaast zijn gericht op het openbare karakter van de uiting.[62] Hoewel geen oogmerk in de delictsomschrijving is opgenomen, acht de regering voorwaardelijk opzet niet toereikend voor strafbaarheid. Voor het bewijs van opzet volstaat voorwaardelijk opzet in beginsel; bij oogmerk, dat in de strafrechtelijke doctrine als een bijzondere opzetvorm wordt aangemerkt, is dat niet het geval.[63]

Ook na deze aanscherping is niet vereist dat de verdachte met zijn uiting beoogt terroristisch geweld aan te moedigen dan wel te bevorderen.[64] De aanscherping van het opzetvereiste beperkt daarmee de reikwijdte van de strafbaarstelling, maar neemt mogelijk niet de achterliggende zorg van de Afdeling weg dat ook uitingen onder de strafbaarstelling kunnen vallen die onvoldoende verband houden met het aanzetten tot geweld. Uit de toelichting van de regering volgt bovendien niet concreet in welke gevallen het vereiste van vol opzet ertoe leidt dat uitingen die onder het eerdere vereiste van voorwaardelijk opzet strafbaar zouden zijn geweest, thans buiten het bereik van de strafbaarstelling vallen.

Artikel 132b Sr ziet niet op het zelf verheerlijken van een terroristisch misdrijf, maar op het verspreiden, openlijk tentoonstellen of aanslaan van een geschrift of afbeelding waarin een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt.[65] Ook het online delen of doorsturen van een dergelijke uiting kan strafbaar zijn, zonder dat de verspreider de inhoud daarvan zelf onderschrijft. Het opzet van de verspreider moet zijn gericht op de verspreidingshandeling, maar hoeft niet te zijn gericht op het verregaand loven of prijzen. Wel moet de verspreider weten of ernstige reden hebben te vermoeden dat het gaat om een geschrift of afbeelding waarin een terroristisch misdrijf verregaand wordt geloofd of geprezen.[66]

Artikel 132b Sr roept in het bijzonder vragen op bij verspreiding in een journalistieke of informatieve context. Hoewel de memorie van toelichting dergelijke uitingen buiten de beoogde strafbaarheid plaatst en de journalistieke context zwaar zal wegen bij de toetsing aan artikel 10 EVRM, bevat artikel 132b Sr geen afzonderlijke journalistieke exceptie.[67] Tegelijkertijd kent het EHRM bij de toepassing van artikel 10 EVRM bijzondere betekenis toe aan de journalistieke context en aan de rol van de pers bij het verspreiden van informatie en ideeën van algemeen belang.[68] Het enkele feit dat het verspreide materiaal een verheerlijkende uiting bevat, kan bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een veroordeling met artikel 10 EVRM niet los worden gezien van onder meer de context en wijze van verspreiding, het bereikte publiek en de potentiële gevolgen daarvan.

Openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties

Artikel 132c Sr bevat, anders dan de artikelen 132a en 132b Sr, een doelvereiste dat door de Afdeling advisering als een "bijzonder oogmerk" wordt aangemerkt. Niet iedere openbare steunbetuiging aan een terroristische organisatie waarop deze bepaling betrekking heeft is strafbaar: vereist is dat deze plaatsvindt 'om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische

[61] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 29.

[62] Zoals de wetgever zelf ook opmerkt, wijkt dit af van de hoofdregel dat het opzetvereiste zich in beginsel slechts tot de delictsbestanddelen uitstrekt die ná het opzetbestanddeel in de delictsomschrijving zijn opgenomen. *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 46.

[63] De Hullu & Van Kempen 2024, p. 278-284; Lindenberg & Wolswijk 2026, p. 116.

[64] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 46-47.

[65] Aanslaan ziet op het aanplakken of ophangen van een geschrift of afbeelding op een voor het publiek zichtbare plek.

[66] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 48-49.

[67] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 2, art. I (voorgesteld art. 132b Sr); nr. 3, p. 36 en 48-49.

[68] EHRM 23 september 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0923JUD001589089 (*Jersild/Denemarken*), par. 31.

misdrijven te plegen delen'.[69] Zoals reeds uiteengezet, dient kort gezegd sprake te zijn van propaganda voor de terroristische organisatie. Of aan dit vereiste is voldaan, moet mede worden afgeleid uit de aard en context van de gedraging.[70] In het bestanddeel 'steun betuigen' ligt daarnaast een opzetvereiste besloten. *Voorwaardelijk* opzet is daarbij voldoende. Het opzet moet ook zijn gericht op het openbare karakter van de steunbetuiging.[71]

Volgens de memorie van toelichting komt het belang van context tot uitdrukking in het bestanddeel 'steun betuigen'. Wanneer terroristische daden van de organisatie uitvoerig worden geloofd of geprezen, kan dit bestanddeel eerder worden bewezen dan wanneer feitelijk wordt beschreven welke daden de organisatie heeft verricht.[72] Ook bij artikel 132c Sr blijft een concrete toetsing aan artikel 10 en, in voorkomend geval, artikel 11 EVRM noodzakelijk, waarbij onder meer de context, de aard en het bereik van de uiting en haar potentiële gevolgen moeten worden betrokken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering zijn de voorgestelde gevangenisstrafmaxima verlaagd tot twee jaar voor de artikelen 132a en 132c Sr en één jaar voor artikel 132b Sr.[73] Bij de proportionaliteitsbeoordeling onder artikel 10 EVRM zijn ook de aard en zwaarte van de opgelegde sanctie van belang. Daarnaast kan een vrijheidsbenemende sanctie wegens uitingen een *chilling effect* hebben, waarbij het EHRM een verband pleegt te leggen met de bereidheid om zaken van algemeen belang aan de orde te stellen.[74]

6. Handvatten voor de rechtspraktijk

De consultatieversie van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn formeel voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Nationale Politie, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Daarnaast leverde de internetconsultatie circa 15.000 reacties op.[75] Mede naar aanleiding van deze reacties zijn het wetsvoorstel en de toelichting aangepast.[76]

De uiteindelijke versie van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting bieden daardoor meer houvast dan de consultatieversie. De delictsbestanddelen zijn nader afgebakend en de toelichting is uitgebreid met voorbeelden, samenloopsituaties en een bespreking van de relevante EHRM-rechtspraak.[77] Ook naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de toelichting op onderdelen verder aangevuld en is het opzetvereiste bij artikel 132a Sr aangescherpt van voorwaardelijk naar vol opzet.[78]

Tegelijkertijd blijft de toepasselijkheid van de voorgestelde strafbaarstellingen in belangrijke mate contextafhankelijk. Voor de rechtspraktijk is daarom van belang in hoeverre de wet en de memorie van toelichting voldoende duidelijk maken waar de grens tussen strafbaar en niet-strafbaar gedrag

[69] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 38 en 50-51.
[70] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 50-51.
[71] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 50.
[72] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 50-51.
[73] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 4, p. 8-9; *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 2, p. 1-2.
[74] EHRM 23 juni 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019 (*Rouillan/Frankrijk*), par. 74; EHRM 15 mei 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0515JUD004558115 (*Sanchez/Frankrijk*), par. 158, 184. Guide on Article 10 ECHR, par. 631-633.
[75] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 35-36. Zie voor de in de consultatiefase uitgebrachte adviezen en reacties onder meer die van de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de NOvA, de NVvR, het College voor de Rechten van de Mens, de Commissie Meijers, het NJCM en het Breed Mensenrechten Overleg.
[76] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 35-36.
[77] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, met name p. 19-32 en 49-51.
[78] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 4, p. 7-8.

ligt en hoe groot de beoordelingsruimte is die vervolgens resteert voor het openbaar ministerie en de rechter.

De voorgestelde artikelen 132a, 132b en 132c Sr worden opgenomen in de opsomming in artikel 67, eerste lid, Sv. Daarmee is voor deze feiten voorlopige hechtenis toegelaten (mits aan de daarvoor geldende gronden is voldaan) en wordt de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk gemaakt.[79]

6.1. Verregaand loven of prijzen

Bij artikel 132a Sr ligt een belangrijk afbakeningsvraagstuk bij het bestanddeel 'verregaand loven of prijzen'. De memorie van toelichting concretiseert dit begrip door te verduidelijken dat het enkele goedpraten van een terroristisch misdrijf niet voldoende is; vereist is een "uitbundige loftuiting of het toekennen van grote waardering" aan een gepleegd terroristisch misdrijf. Daarnaast is voor strafbaarheid vol opzet vereist: de verdachte moet weten en willen dat zijn uiting een dergelijk verregaand loven of prijzen oplevert.[80] Deze verduidelijkingen scherpen de afbakening mogelijk aan, maar nemen niet weg dat met name in grensgevallen zal moeten worden beoordeeld wanneer een lovende of prijzende uiting voldoende *verregaand* is om onder de strafbepaling te vallen.

6.2. Steunbetuiging en doelvereiste

Bij artikel 132c Sr wordt de strafbaarheid niet alleen begrensd door het vereiste dat sprake moet zijn van een openbare steunbetuiging aan een terroristische organisatie, maar ook door de eis dat de verdachte het doel heeft om te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen. De memorie van toelichting geeft daarbij verschillende voorbeelden van uitingen die wel en niet onder de strafbaarstelling vallen. Zo is het enkele tonen van een vlag of het uiten van respect voor een lid van een terroristische organisatie niet zonder meer voldoende; beslissend zijn onder meer de context en de vraag of uit de uiting een "aantoonbaar positieve waardering" voor de organisatie blijkt. Ook het tonen van symbolen in een educatieve, informatieve of satirische setting levert volgens de memorie van toelichting niet zonder meer een steunbetuiging op.[81] Deze voorbeelden verduidelijken de afbakening, maar het praktische afbakeningsvraagstuk verschuift daarmee naar het bewijs dat de verdachte het vereiste doel voor ogen had.

6.3. Beoordelingsruimte en rechtsstatelijke afbakening

De beoordelingsruimte die bij de toepassing van artikel 132a Sr en artikel 132c Sr bestaat roept ook rechtsstatelijke vragen op. De voorgestelde strafbaarstellingen beogen bij te dragen aan de bescherming van de democratische rechtsstaat tegen terrorisme, maar beperken tegelijkertijd rechten die voor diezelfde democratische rechtsstaat fundamenteel zijn, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting. Daarbij verdient aandacht dat wanneer de bescherming van de democratische rechtsstaat *als zodanig* de inzet van het strafrecht wordt, het risico bestaat dat dit ten koste gaat van individuele belangen, tot te ruim geformuleerde strafbepalingen leidt of onvoldoende doeltreffend is.[82] Naarmate de afstand tussen het te beschermen rechtsgoed en de handeling die strafbaar wordt gesteld groter is, neemt het belang toe dat de wetgever nauwkeurig motiveert welke gedragingen strafrechtelijk moeten worden bestreden en waarom.[83]

---

[79] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 43 en 52.
[80] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 29.
[81] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 971, nr. 3, p. 49-51.
[82] Ten Voorde 2023, p. 31 e.v.
[83] Zie in dit verband tevens: Mevis 2019, p. 526-529.

De memorie van toelichting biedt daarvoor meer houvast dan de consultatieversie, maar bij de toepassing van met name het bestanddeel ‘verregaand loven of prijzen’ van artikel 132a Sr en het ‘steun betuigen’ van artikel 132c Sr blijft een contextuele beoordeling noodzakelijk. Daarmee komt (een deel van) de concrete afbakening bij de rechter te liggen. Deze beoordelingsruimte verdient aandacht, mede gelet op de aard van de strafbaar gestelde uitingen: vervolgingsbeslissingen en rechterlijke uitspraken kunnen betrekking hebben op politiek gevoelige uitingen. Vanuit rechtsstatelijk perspectief is het van belang dat de wetgever zo duidelijk mogelijk aangeeft welke gedragingen al dan niet strafbaar zijn en welke afweging tussen de bescherming tegen terrorisme en de betrokken vrijheidsrechten aan die keuze ten grondslag ligt.[84]

Alles overziend bieden het wetsvoorstel en de memorie van toelichting de rechtspraktijk meer concrete handvatten dan de consultatieversie, maar blijven met name bij de afbakening van de delictsbestanddelen relevante interpretatievragen bestaan.

[84] Buruma 2026, p. 1933.

Bronnenlijst

Buruma 2026
Y. Buruma, 'Over het verspreiden van extremistisch gedachtengoed', *Nederlands Juristenblad* 2026/1247, p. 1933.

European Court of Human Rights 2026
European Court of Human Rights, *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights. Freedom of expression*, bijgewerkt 28 februari 2026, Strasbourg: Council of Europe/European Court of Human Rights 2026.

De Hullu & Van Kempen 2024
J. de Hullu & P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Janssens & Nieuwenhuis 2019
A.L.J. Janssens & A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten* (vierde druk), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Lindenberg & Wolswijk 2026
K. Lindenberg & H.D. Wolswijk, *Het materiële strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2026.

Mevis 2019
P.A.M. Mevis, 'Strafrecht en het verbieden van rechtspersonen; misdrijven tegen de democratische rechtsorde', *Delikt en Delinkwent* 2019/40, p. 513-529.

Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021
A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer & A.W. Hins, *Hoofdstukken Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021.

Van Noorloos 2025
L.A. van Noorloos, 'Strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2025, afl. 4, p. 359-372.

Ten Voorde 2023
J.M. ten Voorde, *Democratie als strafrechtelijk te beschermen belang* (oratie), Den Haag: Boom Juridisch 2023.

Ten Voorde 2026a
J.M. ten Voorde, commentaar op art. 131 Sr, in: C.P.M. Cleiren, J.P. Cnossen, J.H. Crijns & M.J. Dubelaar (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, online laatst bijgewerkt 15 april 2026.

Ten Voorde 2026b
J.M. ten Voorde, commentaar op art. 140 Sr, in: C.P.M. Cleiren, J.P. Cnossen, J.H. Crijns & M.J. Dubelaar (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, online laatst bijgewerkt 15 april 2026.

Rapporten

Breed Mensenrechten Overleg (BMO), *Bescherm grondrechten: verwerp criminalisering van tegenspraak. Reactie op het Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties*, 14 augustus 2025.

Commissie Meijers, *Reactie op het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties*, 13 augustus 2025.

College van procureurs-generaal, *Advies strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging terroristische organisaties*, 9 september 2025.

College voor de Rechten van de Mens, *Advies wetsvoorstel Strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en steunbetuiging terroristische organisaties*, 26 augustus 2025.

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), *Reactie op het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties*, 13 augustus 2025.

Nederlandse Orde van Advocaten, *Advies wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme*, 29 augustus 2025.

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, *Advies strafbaarstelling verheerlijking terrorisme*, 30 oktober 2025.

Raad voor de rechtspraak, *Advies wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties*, 7 augustus 2025.

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO, UMCNL (universitair medische centra), de Vereniging Hogescholen en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

Disclaimer
De Jonge Akademie, KNAW, NWO, TNO, UMCNL, UNL en VH bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschaps-organisaties geverifieerd.