

Een juridische en maatschappelijke analyse van het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme: een kritisch perspectief

Deze reactie is een analyse van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en het openbaar steun betuigen aan terroristische organisaties. De conclusie van mijn analyse is eenduidig: het voorgestelde wetsvoorstel is juridisch overbodig, constitutioneel problematisch en maatschappelijk schadelijk. Het vormt een disproportionele inbreuk op de fundamentele vrijheid van meningsuiting, schendt het rechtszekerheidsbeginsel (*lex certa*) door het gebruik van vage en ambigue terminologie, is redundant gezien het reeds bestaande en toereikende strafrechtelijke instrumentarium, en creëert een onaanvaardbaar risico op discriminatie, selectieve rechtshandhaving en politiek misbruik.

De kernargumenten die in deze reactie worden uitgewerkt zijn als volgt. Ten eerste overschrijdt het voorstel de grenzen die door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) aan de vrijheid van meningsuiting worden gesteld. Het criminaliseert uitingen in abstracto, zonder de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geëiste context van een concrete dreiging of een directe aanzet tot geweld. Ten tweede faalt het wetsvoorstel de toets van het legaliteitsbeginsel. De centrale begrippen 'verheerlijken' en 'steun betuigen' zijn onvoldoende gedefinieerd, waardoor burgers niet met zekerheid kunnen weten welk gedrag strafbaar is. Dit opent de deur voor willekeur en een 'chilling effect' op het publieke debat. Ten derde is de wet overbodig. Gedragingen die een reëel gevaar vormen voor de samenleving, zoals het oproepen tot geweld of het daadwerkelijk ondersteunen van een criminele groepering, zijn reeds strafbaar onder bestaande delicten als opruiing (artikel 131 Sr) en deelname aan een terroristische organisatie (artikel 140a Sr). Het zogenaamde 'grijze gebied' dat de regering beoogt te dichten, is in werkelijkheid een essentiële rechtsstatelijke buffer die de vrijheid van meningsuiting beschermt. Ten slotte creëert het voorstel een aanzienlijk risico op discriminatoire toepassing, met name jegens minderheidsgroepen, en kan het worden misbruikt als een instrument voor de onderdrukking van politiek onwelgevallige meningen, zoals de ervaring in andere Europese landen heeft aangetoond. Het negeren van consistente en zwaarwegende adviezen van de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten tegen eerdere, vergelijkbare voorstellen, getuigt van een zorgwekkende minachting voor de beginselen van

de rechtsstaat. Op basis van deze analyse doe ik de krachtige aanbeveling om het wetsvoorstel in zijn geheel in te trekken.

I. Analyse van het wetsvoorstel: definitie, reikwijdte en rationale

1.1 De voorgestelde delicten: een nieuw front in het strafrecht

Het wetsvoorstel introduceert drie nieuwe artikelen in het Wetboek van Strafrecht, die een significante uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor uitingen beogen.¹ Deze artikelen worden systematisch geplaatst in Titel V, 'Misdrijven tegen de openbare orde', direct volgend op de strafbaarstelling van opruiing (artikel 131 en 132 Sr). Deze positionering is een bewuste wetgevende keuze die de delicten primair kadert als een gevaar voor de openbare orde, vergelijkbaar met, maar onderscheiden van, het direct aanzetten tot strafbare feiten.¹

De voorgestelde delicten zijn als volgt gedefinieerd:

- **Artikel 132a Sr:** Dit artikel stelt het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, "verheerlijken" van een terroristisch misdrijf strafbaar. De reikwijdte is beperkt tot terroristische misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een levenslange gevangenisstraf is gesteld. De maximale straf die op dit delict wordt gesteld is een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de derde categorie.¹ Dit delict richt zich op de goedkeurende waardering van reeds gepleegde, zeer ernstige terroristische feiten.
- **Artikel 132b Sr:** Dit artikel introduceert een afzonderlijk verspreidingsdelict. Het stelt niet de verheerlijking zelf strafbaar, maar het verspreiden, openlijk tentoonstellen of in voorraad hebben van een geschrift of afbeelding waarin een terroristisch misdrijf zoals bedoeld in artikel 132a wordt verheerlijkt. Voor strafbaarheid is vereist dat de verspreider weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat het materiaal een dergelijke verheerlijking bevat. De maximale straf is lager dan voor het zelf verheerlijken, namelijk een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de derde categorie.¹ Dit artikel is gemodelleerd naar het bestaande verspreidingsdelict voor opruiing (artikel 132 Sr).¹
- **Artikel 132c Sr:** Dit artikel stelt het in het openbaar "steun betuigen" aan een specifieke categorie organisaties strafbaar. Het gaat om organisaties die ofwel "van rechtswege zijn verboden" (een verwijzing naar organisaties op de EU-terrorismelijsten) ofwel organisaties waartegen op grond van artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 een

aanwijzingsbesluit is vastgesteld met het oog op de bestrijding van terrorisme. De maximale straf is, net als bij artikel 132a, een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de derde categorie.¹ Dit delict richt zich op uitingen van sympathie of support voor de organisatie zelf, los van een specifiek misdrijf.

1.2 De rationale van de wetgever: het dichten van een vermeend "grijs gebied"

De regering rechtvaardigt de introductie van deze nieuwe strafbaarstellingen met een beroep op veranderde maatschappelijke omstandigheden en een vermeende lacune in het huidige strafrechtelijke kader. De kern van de argumentatie, zoals uiteengezet in het Beleidskompasformulier en de Memorie van Toelichting, rust op vier pijlers.[1, 1]

Ten eerste wordt de **noodzaak door maatschappelijke ontwikkelingen** benadrukt. De regering wijst op de opkomst van mondiaal opererende terroristische organisaties en de razendsnelle verspreiding van hun propaganda via sociale media. Deze online content, afkomstig van zowel jihadistische als rechtsextremistische hoek, zou met name jongeren steeds sneller en vaker doen radicaliseren, wat een directe bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.¹ De nieuwe wetgeving wordt gepresenteerd als een noodzakelijk antwoord op dit veranderde dreigingsbeeld.

Ten tweede claimt de regering het bestaan van een **"grijs gebied"** in de huidige wetgeving. Bepaalde gedragingen die als schadelijk en onwenselijk worden beschouwd, zouden momenteel niet altijd strafbaar zijn. Het meest aangehaalde voorbeeld is het in het openbaar zwaaien met een vlag van de terroristische organisatie Islamitische Staat (IS) zonder bijkomende omstandigheden die de gedraging kwalificeren als bijvoorbeeld opruiing.[1, 1] De regering stelt dat dergelijke uitingen, die een link leggen met een terroristische ideologie maar net niet de drempel van bestaande delicten halen, "zeer ongewenst" zijn en daarom afzonderlijk strafbaar gesteld moeten worden.¹

Ten derde wordt een belangrijke **normatieve functie** aan de wet toegedicht. De strafbaarstellingen moeten een "duidelijk signaal" afgeven aan de samenleving dat het verheerlijken van terrorisme en het steunen van terroristische organisaties onaanvaardbaar is. De wet dient hiermee de strafdoelen van generale preventie (normbevestiging en afschrikking) en vergelding. Het onderstreept de ernst van de feiten en geeft nadrukkelijker uiting aan de strafwaardigheid van dergelijke gedragingen.[1, 1]

Ten slotte wordt expliciet vermeld dat het wetsvoorstel **uitvoering geeft aan het regeerprogramma 2024-2028**.^[1, 1] Deze vermelding is significant, omdat het de politieke

oorsprong van het voorstel blootlegt.

De nadruk die de regering legt op de normatieve functie van de wet en het "afgeven van een signaal", in combinatie met de directe verwijzing naar het regeerprogramma, duidt erop dat de drijfveer achter dit wetsvoorstel meer gelegen is in politieke symboliek dan in een objectief vastgestelde juridische noodzaak. Het lijkt een antwoord op een gepercipieerde publieke en politieke vraag naar daadkracht, waarbij de juridische argumentatie mogelijk een post-hoc rationalisatie is van een vooraf bepaald politiek doel. Deze politieke achtergrond creëert een risico op een vooringenomen analyse, waarbij de regering de lacunes in de bestaande wetgeving overschat om de introductie van nieuwe, ingrijpende wetgeving te kunnen rechtvaardigen. Dit ondermijnt de geloofwaardigheid van de juridische onderbouwing en suggereert dat de balans tussen veiligheid en vrijheid mogelijk doorslaat ten nadele van de laatste, gedreven door politieke overwegingen.

II. De ongeoorloofde inperking van de vrijheid van meningsuiting

2.1 Het fundament van artikel 10 EVRM: bescherming voor de schokkende mening

Het recht op vrijheid van meningsuiting, verankerd in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 7 van de Grondwet, is een van de meest essentiële fundamenteën van een democratische samenleving. De bescherming die dit artikel biedt, strekt zich uitdrukkelijk uit tot informatie en ideeën die "schokken, kwetsen of verontrusten".¹ Deze brede bescherming is geen luxe, maar een noodzakelijke voorwaarde voor pluralisme, tolerantie en de openheid van geest waarzonder een democratische samenleving niet kan bestaan. Elke beperking op dit recht moet daarom strikt en nauw worden geïnterpreteerd en moet voldoen aan de cumulatieve eisen van artikel 10, lid 2, EVRM: de inperking moet bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en "noodzakelijk zijn in een democratische samenleving". Dit laatste criterium vereist een "dwingende maatschappelijke behoefte" en proportionaliteit tussen het doel en de inbreuk.

2.2 De jurisprudentie van het EHRM: een selectieve lezing door de wetgever

De regering stelt in de Memorie van Toelichting dat het wetsvoorstel in lijn is met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en verwijst daarbij naar zaken als *Leroy t. Frankrijk*, *Z.B. t. Frankrijk* en *Rouillan t. Frankrijk*.¹ Een zorgvuldige analyse van deze uitspraken toont echter aan dat de regering zich bedient van een selectieve lezing, een vorm van juridisch 'cherry-picking'. De regering citeert de uitkomsten van deze zaken, maar negeert de zeer specifieke en beperkende context waarbinnen het Hof de

veroordelingen toelaatbaar achtte.

In *Leroy t. Frankrijk*, betreffende een cartoon die de aanslagen van 11 september 2001 leek goed te keuren, waren twee factoren doorslaggevend voor het Hof: de publicatie vond plaats slechts twee dagen na de aanslagen, een moment van acute maatschappelijke schok en trauma, en de publicatie gebeurde in de politiek zeer gevoelige Baskische regio, waar het risico op het aanwakkeren van geweld reëel was.¹ In

Z.B. t. Frankrijk (het T-shirt met de tekst "Jihad, geboren op 11 september") en *Rouillan t. Frankrijk* (het "dapper" noemen van de aanslagplegers van Parijs 2015) was de directe context van recente, grootschalige en traumatische terroristische aanslagen op Franse bodem eveneens een cruciale overweging voor het Hof.¹ Het Hof erkende dat de Franse autoriteiten in die specifieke context een ruimere beoordelingsmarge hadden om op te treden tegen uitingen die de spanningen verder konden doen oplopen.

Het voorgestelde Nederlandse wetsvoorstel is fundamenteel anders. Het creëert een abstract en context-vrij delict. Het strafbaar stellen van "verheerlijken" of "steun betuigen" is niet gekoppeld aan de onmiddellijke nasleep van een aanslag, aan een specifieke, politiek volatiele context, of aan een aantoonbaar risico op het aanwakkeren van geweld. De wet criminaliseert de uiting als zodanig, onafhankelijk van haar daadwerkelijke impact of gevaar. Juridische experts wijzen er dan ook op dat de jurisprudentie van het EHRM veeleer een ondergrens lijkt te vereisen waarbij de uiting op zijn minst "in staat is om verder geweld uit te lokken" alvorens een strafrechtelijke inperking gerechtvaardigd is.² Door deze contextuele beperkingen te negeren, past de regering niet de *redenering* van het EHRM toe, maar misbruikt zij de *uitkomsten* van enkele zeer specifieke zaken om een veel bredere en repressievere wet te rechtvaardigen. Dit is een juridisch gebrekkige, zo niet misleidende, argumentatie. De waarschijnlijke consequentie is dat de wet, indien aangenomen, een succesvolle aanvechting bij het EHRM niet zal doorstaan, wat zou leiden tot een internationale veroordeling van Nederland wegens het schenden van zijn mensenrechtelijke verplichtingen.

2.3 Het "chilling effect": de verstikking van het publieke debat

Een van de meest schadelijke, zij het indirecte, gevolgen van vage en breed geformuleerde uitingsdelicten is het zogenaamde "chilling effect": het afschrikwekkende effect dat ertoe leidt dat burgers, journalisten en academici uit voorzorg overgaan tot zelfcensuur. De angst voor een mogelijke strafrechtelijke vervolging, zelfs als die uiteindelijk ongegrond blijkt, is voldoende om hen ervan te weerhouden zich uit te spreken over controversiële onderwerpen. Dit wetsvoorstel dreigt een aanzienlijk chilling effect te hebben op het publieke debat over terrorisme, politiek geweld en internationale conflicten.³

- **Journalisten en academici** die de ideologie, motivaties en grieven van groepen die als terroristisch zijn bestempeld proberen te analyseren en te duiden, lopen het risico dat

hun werk wordt geframed als "verheerlijking" of "begrip tonen".³ Een objectieve analyse vereist soms het weergeven van de wereldvisie van de betreffende groep, wat door een kwaadwillende of overijverige aanklager kan worden geïnterpreteerd als het propageren van die visie.

- **Activisten en maatschappelijke organisaties** die solidariteit betuigen met bewegingen voor zelfbeschikking of verzet tegen onderdrukkende regimes, kunnen worden gecriminaliseerd als die bewegingen (of een factie daarvan) door een staat als 'terroristisch' worden bestempeld. Dit geldt historisch voor de steun aan het ANC in Zuid-Afrika en is vandaag de dag uiterst relevant in discussies over de Palestijnse zaak, de Koerdische strijd of andere onafhankelijkheidsbewegingen.² De wet maakt het gevaarlijk om nuance aan te brengen in complexe geopolitieke conflicten.
- **Gewone burgers** die deelnemen aan online discussies worden kwetsbaar. Een onhandig geformuleerde opmerking, het 'liken' van een controversiële post, of het delen van een artikel zonder expliciete afkeuring kan worden gezien als een "steunbetuiging".³ De laagdrempeligheid van sociale media in combinatie met de vaagheid van de wet creëert een juridisch mijnenveld voor de gemiddelde burger, wat deelname aan het maatschappelijk debat zal ontmoedigen.

Dit chilling effect is niet slechts een theoretisch risico; het is een directe aanval op de vitaliteit van de democratische rechtsstaat, die gedijt bij een open en soms schurend debat over de meest complexe en gevoelige onderwerpen van onze tijd.

III. De problematische vaagheid van kernbegrippen: een schending van het legaliteitsbeginsel

3.1 Het *lex certa*-beginsel: de eis van duidelijke strafwetgeving

Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, neergelegd in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht ("Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling") en artikel 7 EVRM, is een fundamentele pijler van de rechtsstaat. Uit dit beginsel vloeit de *lex certa*-eis voort: een strafbepaling moet zodanig duidelijk en nauwkeurig zijn geformuleerd dat de burger met redelijke zekerheid kan voorzien welk handelen of nalaten tot strafbaarheid leidt. Vage, open en ambigue normen in het strafrecht zijn ontoelaatbaar omdat ze de rechtszekerheid ondermijnen en de deur openzetten voor willekeurige toepassing door de overheid. Het onderhavige wetsvoorstel schendt dit fundamentele beginsel op flagrante wijze door het gebruik van onvoldoende gedefinieerde kernbegrippen.

3.2 De ambigue definities van 'verheerlijken' en 'steun betuigen'

De centrale kritiek van talloze juridische experts, de Raad voor de rechtspraak, de Raad van State en maatschappelijke organisaties richt zich op de problematische vaagheid van de

delictsbestanddelen "verheerlijken" en "steun betuigen".² Deze kritiek is niet nieuw; een vergelijkbaar wetsvoorstel in 2005 werd mede om deze reden ingetrokken, en ook een initiatiefwetsvoorstel uit 2016 stuitte op dezelfde fundamentele bezwaren.³

- **'Verheerlijken':** De Memorie van Toelichting omschrijft dit als "roemen of loven" of "ten onrechte als iets positiefs voorstellen", en onderscheidt het van het mildere "vergoelijken".¹ Deze definitie biedt echter nauwelijks houvast in de praktijk. Het blijft een subjectieve kwalificatie die sterk afhankelijk is van de interpretatie van de toehoorder, de politieagent of de officier van justitie. De grens tussen een strafbare "verheerlijking" en een niet-strafbare, zij het controversiële, analyse of opinie is flinterdun en arbitrair. Vragen die onbeantwoord blijven zijn bijvoorbeeld:
 - Is het plaatsen van een terroristische daad in een historische context van onderdrukking en geweld een vorm van verheerlijking?
 - Valt een satirische uiting, zoals een cartoon of een grap die een terroristische daad ironisch 'prijs', onder de delictsomschrijving? ⁸
 - Hoe moet een rechter oordelen over een uiting die begrip toont voor de motieven van daders, zonder de daad zelf expliciet goed te keuren? ³
- **'Steun betuigen':** Dit begrip is zo mogelijk nog ruimer en ongedefinieerder. De Memorie van Toelichting noemt als voorbeelden het zwaaien met vlaggen of het uiten van waarderingen op sociale media.¹ Maar de potentiële reikwijdte is veel groter en juridisch onbegrensd. Wat valt hieronder?
 - Het 'liken' of delen van een social media post van een sympathisant van een verboden organisatie? De regering suggereert dat 'liken' op zichzelf niet strafbaar is, maar wel in een 'bredere context', wat de onzekerheid alleen maar vergroot.¹
 - Het bijwonen van een demonstratie waar anderen vlaggen of symbolen van een verboden organisatie dragen?
 - Het doneren aan een organisatie die humanitaire hulp biedt in een gebied dat wordt gecontroleerd door een als terroristisch bestempelde groepering?
 - Het uiten van sympathie voor de politieke *doelen* van een organisatie, terwijl men haar gewelddadige *methoden* afkeurt? ⁴

Deze fundamentele onduidelijkheid is niet slechts een technisch-juridisch mankement. Het heeft diepgaande gevolgen. Het verplaatst de normstellende macht van de wetgever naar de uitvoerende macht (politie en Openbaar Ministerie) en de rechterlijke macht. In plaats van een heldere wet die de grenzen van het toelaatbare definieert, creëert dit voorstel een situatie waarin handhavers en rechters op basis van subjectieve, casuïstische en mogelijk politiek of maatschappelijk gekleurde overwegingen moeten bepalen of een uiting strafbaar is. Dit is de essentie van rechtsonzekerheid en willekeur.

3.3 De politieke lading van het begrip 'terrorisme'

De vaagheid wordt verergerd doordat de strafbaarheid is gekoppeld aan de begrippen 'terroristisch misdrijf' en 'terroristische organisatie'. Deze termen zijn geen neutrale, objectieve juridische categorieën, maar zijn inherent politiek geladen en subjectief.² De geschiedenis en de actualiteit bieden talloze voorbeelden van de politieke en selectieve toepassing van dit label.

- **Historische context:** Nelson Mandela's African National Congress (ANC) werd decennialang door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk als een terroristische organisatie beschouwd. Onder de voorgestelde wetgeving zou het in die tijd openlijk steun betuigen aan de strijd tegen apartheid strafbaar zijn geweest in Nederland.² Nederlandse verzetsstrijders tijdens de Tweede Wereldoorlog werden door het bezettingsregime als terroristen bestempeld; het verheerlijken van hun daden zou onder een dergelijke wet strafbaar zijn geweest.⁴ De uitspraak "de een zijn terrorist is de ander zijn vrijheidsstrijder" is een cliché, maar bevat een diepe waarheid over de politieke aard van de term.
- **Hedendaagse conflicten:** De selectieve toepassing is vandaag de dag evident. In de context van het Israëlisch-Palestijnse conflict wordt het geweld van Palestijnse groeperingen zoals Hamas routinematig als terrorisme bestempeld, terwijl systematisch en grootschalig geweld door de Israëlische staat of door extremistische kolonisten zelden dat label krijgt.⁵ Het wetsvoorstel koppelt de strafbaarheid in artikel 132c expliciet aan politiek tot stand gekomen lijsten, zoals de EU-terrorismlijsten en nationale sanctiebesluiten.^[1, 1] Dit betekent dat de toepassing van het Nederlandse strafrecht direct afhankelijk wordt gemaakt van de geopolitieke belangen en buitenlandse beleidskeuzes van de EU en de Nederlandse regering. Een organisatie kan vandaag legaal zijn en morgen op een lijst worden geplaatst, waardoor uitingen van steun met terugwerkende kracht verdacht worden.

Deze politieke afhankelijkheid holt het strafrecht als een op objectieve en duurzame normen gebaseerd systeem uit. Het maakt van het strafrecht een instrument van de buitenlandse politiek en creëert een situatie waarin burgers het risico lopen strafrechtelijk vervolgd te worden voor het uiten van een mening over een internationaal conflict die op dat moment niet strookt met de officiële lijn van de regering.

IV. De toereikendheid van bestaande wetgeving: een overbodig instrument

4.1 Het huidige juridische arsenaal: een robuust raamwerk

Een van de meest fundamentele bezwaren tegen het wetsvoorstel is dat het grotendeels overbodig is. De Nederlandse strafwet kent reeds een uitgebreid en robuust arsenaal aan delicten waarmee gevaarlijke uitingen en de ondersteuning van criminele en terroristische groeperingen effectief kunnen worden aangepakt. De regering erkent het bestaan van dit instrumentarium in de Memorie van Toelichting, maar stelt ten onrechte dat het tekortschiet.¹ Een systematische analyse van de relevante bepalingen toont aan dat de gedragingen die een reëel gevaar voor de samenleving vormen, reeds adequaat worden gedekt.³

- **Artikel 131 Sr (Opruiing):** Dit artikel stelt het in het openbaar aanzetten tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag strafbaar. De Hoge Raad heeft dit begrip ruim geïnterpreteerd: ook een indirecte aansporing, bijvoorbeeld in de vorm van een wens of smeekbede, kan opruiing opleveren.¹ De regering geeft zelf toe dat het verheerlijken van *toekomstige* terroristische misdrijven vrijwel altijd zal neerkomen op opruiing.¹ Dit betekent dat de meest gevaarlijke vorm van verheerlijking – die welke anderen kan aanzetten tot geweld – al strafbaar is.
- **Artikelen 137c en 137d Sr (Groepsbelediging en Aanzetten tot haat):** Veel terroristische propaganda heeft een haatzaaiend karakter, gericht tegen specifieke bevolkingsgroepen op basis van geloof, afkomst of nationaliteit. Wanneer verheerlijkende uitingen tevens aanzetten tot haat, discriminatie of geweld tegen een bepaalde groep, zijn deze artikelen van toepassing.¹
- **Artikel 140a Sr (Deelneming aan een terroristische organisatie):** Dit artikel stelt niet alleen het oprichten of leiden van een terroristische organisatie strafbaar, maar ook het "deelnemen" daaraan. Onder deelneming valt een breed scala aan gedragingen die de organisatie ondersteunen of bevorderen.
- **Artikel 140, lid 2, Sr (Voortzetting werkzaamheid van een verboden organisatie):** Deze bepaling is specifiek relevant voor de gedragingen die het voorgestelde artikel 132c beoogt te criminaliseren. Het stelt de "voortzetting van de werkzaamheid" van een verboden organisatie strafbaar. Volgens de wetsgeschiedenis moet dit ruim worden geïnterpreteerd als "iedere gedraging die ten dienste staat aan het voortbestaan van de verboden organisatie".¹ Hoewel de regering betoogt dat het tonen van een vlag hier niet altijd onder valt, toont de rechtspraak met betrekking tot motorbendes aan dat symbolische handelingen zoals het dragen van clubkleding wel degelijk als een voortzettingshandeling kunnen worden aangemerkt.¹ De drempel die de rechter hier aanlegt, is geen lacune, maar een bewuste afweging om de vrijheid van meningsuiting te beschermen.

4.2 Vergelijkende analyse en de strategische waarde van de tabel

Om de overlap tussen de voorgestelde en bestaande delicten te verduidelijken, is een vergelijkende analyse essentieel. De onderstaande tabel visualiseert de kern van het argument: voor vrijwel elke maatschappelijk gevaarlijke gedraging die de regering wil aanpakken, bestaat al een passend en meer nauwkeurig omschreven wettelijk instrument.

Tabel 1: vergelijking van voorgestelde delicten met bestaande strafbepalingen

Gedraging	Voorgesteld Artikel	Bestaand Alternatief	Kernvereisten Nieuw	Kernvereisten Bestaand	Analyse van Overlap/Verskil
Prijzen van een aanslag met oproep tot navolging	Art. 132a (Verheerlijken)	Art. 131 (Opruiing)	"Verheerlijken" van een <i>reeds gepleegd</i> misdrijf.	"Opruien tot" een (toekomstig) strafbaar feit.	Gedeeltelijke overlap. De meest gevaarlijke vorm van "verheerlijking" (die met een oproep) is al strafbare opruiing. Het nieuwe delict is specifiek ontworpen om de uiting te criminaliseren zonder de gevaarzettende component

					van de oproep tot navolging, wat de proportioneeliteit en noodzaak ervan in twijfel trekt.
Zwaaien met een vlag van IS op een demonstratie	Art. 132c (Steun betuigen)	Art. 140 lid 2 (Voortzetting werkzaamheid)	"Steun betuigen" aan een verboden organisatie.	Een gedraging die "ten dienste staat aan het voortbestaan" van de organisatie.	Aanzienlijke overlap. De regering stelt dat Art. 140(2) niet altijd toereikend is omdat een direct verband met het voortbestaan van de organisatie moeilijk te bewijzen is. ¹ Critici stellen dat deze hogere bewijslast een bewuste en noodzakelijke drempel is om symbolisch protest en uitingen die geen reële steun

					bieden, te beschermen tegen criminalisering.
Online verspreiden van een onthoofdingvideo met lovende tekst	Art. 132b (Verspreiden)	Art. 132 (Verspreiden opruiend geschrift)	Verspreiden van een "verheerlijkende" inhoud.	Verspreiden van een "opruiende" inhoud.	De overlap is nagenoeg compleet. Een "lovende tekst" bij een onthoofdingvideo zal in vrijwel alle redelijke interpretaties een opruiend karakter hebben, omdat het impliciet of expliciet aanzet tot vergelijkbaar geweld of haat. Het nieuwe delict voegt alleen iets toe in de theoretische situatie dat de tekst puur prijzend is zonder enige

					(impliciete) aansporing, een onderscheid dat in de praktijk moeilijk te maken is en juridisch weinig relevant.
--	--	--	--	--	--

Deze tabel illustreert dat het wetsvoorstel niet zozeer een juridisch vacuüm vult, maar de drempels voor strafbaarheid verlaagt die in de bestaande wetgeving bewust zijn ingebouwd om de vrijheid van meningsuiting te waarborgen.

4.3 Het "grijze gebied" als essentiële rechtsstatelijke grens

De regering presenteert het "grijze gebied" van uitingen die weliswaar schokkend zijn maar net niet strafbaar, als een probleem dat moet worden opgelost.[1, 1] Deze framing is misleidend. Dit grijze gebied is geen onbedoelde lacune in de wet, maar een fundamentele en noodzakelijke bufferzone in een democratische rechtsstaat. Het is de ruimte die de wet bewust openlaat tussen onethisch of onsmakelijk gedrag en strafbaar gedrag, juist om de vrijheid van meningsuiting te beschermen tegen overmatige overheidsingrijpen.³

De wet vereist voor strafbaarheid van opruiing een daadwerkelijke (in)directe oproep tot actie, en voor deelname aan een criminele organisatie een concrete bijdrage. Deze drempels zijn er niet voor niets. Ze zorgen ervoor dat het strafrecht zich richt op gedragingen die een reëel en concreet gevaar vormen voor de rechtsorde, en niet op het bestraffen van gedachten, sympathieën of abstracte uitingen, hoe verwerpelijk die ook mogen zijn.

Het elimineren van dit grijze gebied, zoals het wetsvoorstel beoogt, is geen reparatie van een defect, maar de sloop van een cruciaal rechtsstatelijk beschermingsmechanisme. Het verlaagt de drempel voor strafbaarheid van *gevaarzettend gedrag* naar *onwelgevallige meningen*. Dit is een principiële en gevaarlijke verschuiving die de balans tussen veiligheid en vrijheid fundamenteel verstoort ten nadele van de laatste. De bewuste keuze van de wetgever in het verleden om deze grens te trekken, wordt nu afgedaan als een tekortkoming, terwijl het in feite een bewijs is van democratische wijsheid.

V. Maatschappelijke gevolgen en risico's: discriminatie en de uitholling van de rechtsstaat

5.1 Het risico op selectieve handhaving en discriminatie

Hoewel de wettekst ideologisch neutraal is geformuleerd en de regering benadrukt dat de strafbaarstellingen voor "alle vormen en soorten van terrorisme zullen gelden"¹, is het risico op een selectieve en discriminerende toepassing in de praktijk aanzienlijk en voorspelbaar.³ De maatschappelijke en politieke context waarin de wet wordt geïntroduceerd en zal worden gehandhaafd, kan niet worden genegeerd.

De Memorie van Toelichting en andere overheidsdocumenten illustreren dit risico onbedoeld zelf. De aanleiding en de voorbeelden die worden gebruikt om de noodzaak van de wet te onderbouwen, richten zich disproportioneel op "jihadistisch terrorisme".¹ Er wordt verwezen naar de AIVD-rapportages over de dreiging van het jihadisme, de online radicalisering van moslimjongeren en het zwaaien met IS-vlaggen.¹ Hoewel ook rechtsextremisme wordt genoemd, ligt de nadruk duidelijk op dreigingen die geassocieerd worden met de islam.

Deze framing is niet onschuldig. Het creëert een context waarin opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie, gevoed door bestaande maatschappelijke vooroordelen, zich waarschijnlijk primair zullen richten op uitingen van (vermeende) moslims. Dit leidt tot etnisch profileren en een situatie waarin een kritische of onhandige uitspraak van een moslimjongere sneller als 'verheerlijking' wordt bestempeld dan een vergelijkbare uitspraak van iemand anders over een andere vorm van politiek geweld.

De ervaring in het Verenigd Koninkrijk met de Terrorism Act 2000 en 2006 dient hier als een grimmige waarschuwing. Onderzoek van onder meer Amnesty International heeft aangetoond dat bevoegdheden zoals 'stop and search' zonder concrete verdenking disproportioneel werden ingezet tegen Britse moslims en andere minderheidsgroepen, wat leidde tot vervreemding en een verlies van vertrouwen in de overheid.¹² De vage en brede delicten in de Britse wetgeving creëerden een klimaat van verdenking rondom de moslimgemeenschap. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat de uitkomst in Nederland anders zal zijn. Het wetsvoorstel dreigt, ondanks zijn neutrale bewoordingen, in de praktijk te functioneren als een instrument dat de stigmatisering van een specifieke bevolkingsgroep versterkt en het gelijkheidsbeginsel ondermijnt.

5.2 Een instrument voor politieke vervolging: lessen uit het buitenland

De vage en breed interpreteerbare aard van de voorgestelde delicten maakt ze vatbaar voor misbruik als instrument om politieke tegenstanders en dissidenten de mond te snoeren. Dit risico is niet louter theoretisch; de praktijk in andere Europese democratieën die vergelijkbare

wetgeving hebben ingevoerd, toont aan dat dit een reëel en aanwezig gevaar is.

- **Spanje:** De Spaanse strafwet kent in artikel 578 van de Código Penal een delict dat de "verheerlijking van terrorisme" (enaltecimiento del terrorismo) strafbaar stelt. Deze bepaling is op beruchte wijze gebruikt om artiesten, met name rappers, te vervolgen voor hun maatschappijkritische en provocerende teksten. De zaken tegen rappers als Valtònyc en Pablo Hasél zijn internationaal bekend geworden. Zij werden veroordeeld tot gevangenisstraffen voor songteksten waarin zij de Spaanse monarchie en de staat bekritiseerden, en waarin zij (historische) gewapende groepen noemden.¹⁵ Mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty International en ARTICLE 19 hebben deze vervolgingen scherp veroordeeld als een aanval op de vrijheid van meningsuiting, waarbij een antiterrorismewet wordt misbruikt om politieke en artistieke expressie te onderdrukken.¹⁷
- **Frankrijk:** De Franse wet op l'apologie du terrorisme is, met name in de nasleep van de aanslagen op Charlie Hebdo in 2015, op zeer brede schaal toegepast. Dit leidde tot een golf van honderden arrestaties en veroordelingen, vaak voor dubbelzinnige of satirische opmerkingen op sociale media, wat zelfs in Frankrijk tot felle kritiek leidde over de disproportionele inperking van de vrije meningsuiting.²
- **Verenigd Koninkrijk:** De introductie van het delict "encouragement of terrorism", inclusief de "glorification" van terroristische daden, in de Terrorism Act 2006 werd vanaf het begin bekritiseerd door mensenrechtenorganisaties zoals Human Rights Watch. Zij waarschuwden dat de termen te vaag waren, de definitie van terrorisme te breed, en dat de wet een onnodige en gevaarlijke inbreuk op de vrijheid van meningsuiting vormde die verder ging dan wat bestaande opruiingswetgeving al dekte.²²

Deze internationale voorbeelden vormen een overtuigend bewijs dat wetten tegen 'verheerlijking' en 'apologie' in de praktijk functioneren als een glijdende schaal. Ze beginnen als een instrument tegen extremisme, maar worden al snel ingezet tegen een breder scala aan onwelgevallige meningen, van politiek protest tot artistieke provocatie. Het Nederlandse wetsvoorstel past naadloos in deze zorgwekkende trend.

5.3 De kritiek van juridische instituties: genegeerde waarschuwingen

Een van de meest verontrustende aspecten van dit wetsvoorstel is dat de regering ervoor kiest om de consistente en zwaarwegende juridische adviezen van de hoogste onafhankelijke adviesorganen van de Nederlandse rechtsstaat te negeren. Het huidige voorstel is inhoudelijk grotendeels een herhaling van eerdere pogingen in 2005 en 2016, die op fundamentele kritiek stuitten van de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten.²

De kritiek van deze instituties was en is fundamenteel en eensluidend:

- De **noodzaak** voor de nieuwe strafbaarstellingen is onvoldoende aangetoond, aangezien het bestaande wettelijke kader reeds toereikend is.

- De **delictsomschrijvingen** zijn te vaag en onbepaald, wat strijdig is met het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel.
- De voorgestelde wetgeving vormt een **disproportionele inbreuk** op de vrijheid van meningsuiting en kan een chilling effect hebben op het publieke, journalistieke en wetenschappelijke debat.
- Er is een gebrek aan duidelijke **afbakening** met bestaande delicten zoals opruiing.

Dat de regering, ondanks deze heldere en herhaalde waarschuwingen van haar belangrijkste juridische adviseurs, toch doorzet met een inhoudelijk vergelijkbaar voorstel, is een teken van politieke onwil om de rechtsstatelijke grenzen te respecteren. Het getuigt van een voorkeur voor symbolische wetgeving boven zorgvuldige, juridisch onderbouwde en proportionele maatregelen. Dit ondermijnt niet alleen de kwaliteit van de wetgeving, maar ook het gezag van de instituties die de rechtsstaat moeten bewaken. Het is een indicatie dat de wet wordt voortgedreven door een politieke agenda van 'securitisering', waarbij complexe maatschappelijke vraagstukken zoals radicalisering worden gereduceerd tot een veiligheidsprobleem dat met de botte bijl van het strafrecht moet worden opgelost, ten koste van fundamentele vrijheden en de democratische rechtsorde.

VI. Conclusie

6.1 Synthese van de argumenten: een onnodige en gevaarlijke wet

De voorgaande analyse leidt tot de onontkoombare conclusie dat het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en het steun betuigen aan terroristische organisaties in alle opzichten een onwenselijke en schadelijke ontwikkeling is voor de Nederlandse rechtsstaat. Het voorstel is fundamenteel gebrekkig en moet worden verworpen op basis van een cumulatie van zwaarwegende argumenten.

Samenvattend is het wetsvoorstel:

- **Onrechtmatig:** Het vormt een disproportionele en onnodige schending van de vrijheid van meningsuiting zoals beschermd door artikel 10 EVRM. Het criminaliseert uitingen zonder de door het EHRM vereiste drempel van een concrete gevaarzetting of een directe aanzet tot geweld, en negeert de bescherming die het verdrag biedt aan uitingen die 'schokken, kwetsen of verontrusten'.
- **Rechtsonzeker:** Het wetsvoorstel is in strijd met het fundamentele *lex certa*-beginsel. De kernbegrippen 'verheerlijken' en 'steun betuigen' zijn dermate vaag, subjectief en multi-interpretabel dat burgers niet kunnen voorzien welk gedrag strafbaar is. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en opent de deur naar willekeurige en selectieve handhaving.
- **Overbodig:** Het beoogde doel, het bestrijden van uitingen die een reëel gevaar vormen voor de samenleving, wordt reeds adequaat gedekt door een robuust arsenaal aan bestaande, meer nauwkeurig omschreven strafbepalingen, waaronder opruiing,

aanzetten tot haat en deelname aan een criminele of terroristische organisatie. Het voorstel is een schoolvoorbeeld van overbodige symboolwetgeving.

- **Discriminerend:** Ondanks de neutraal geformuleerde tekst, creëert de wet een onaanvaardbaar en gedocumenteerd risico op disproportionele toepassing tegen minderheidsgroepen, in het bijzonder burgers met een islamitische achtergrond. De focus in de beleidsdocumenten en de ervaringen in het buitenland bevestigen dit gevaar.
- **Ondemocratisch:** Het wetsvoorstel creëert een instrument dat kan worden misbruikt voor de onderdrukking van politiek onwelgevallige meningen en legitiem protest. Bovendien getuigt het doorzetten van dit voorstel, tegen de consistente en zwaarwegende adviezen van de hoogste juridische adviescolleges in, van een gebrek aan respect voor de institutionele waarborgen van de rechtsstaat.

Het zogenaamde 'grijze gebied' dat de regering wil criminaliseren, is geen weeffout in de wet, maar een essentiële buffer die de vrijheid in een democratie beschermt. Het afbreken van deze buffer is geen versterking van de veiligheid, maar een verzwakking van de rechtsstaat.

De enige passende en rechtsstatelijk verantwoorde conclusie is dat dit wetsvoorstel onmiddellijk en volledig moet worden ingetrokken.

Geciteerd werk

1. Wetsvoorstel steun betuigen en verheerlijken terrorisme.pdf
2. Consultatie wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme - Internetconsultatie, geopend op augustus 16, 2025, <https://internetconsultatie.nl/terrorismeverheerlijking/reactie/292851/bestand>
3. Reactie internetconsultatie wetsvoorstel strafbaarstelling ..., geopend op augustus 16, 2025, <https://internetconsultatie.nl/terrorismeverheerlijking/reactie/283275/bestand>
4. Wetsvoorstel verheerlijking terrorisme - Internetconsultatie, geopend op augustus 16, 2025, <https://internetconsultatie.nl/terrorismeverheerlijking/reactie/290347/bestand>
5. Nieuwe wet tegen 'verheerlijking terrorisme' zet deur open voor politieke vervolging - PAX, geopend op augustus 16, 2025, <https://paxvoorvrede.nl/nieuws/nieuwe-wet-tegen-verheerlijking-terrorisme-zet-deur-open-voor-politieke-vervolging/>
6. Advies initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht - De Rechtspraak, geopend op augustus 16, 2025, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2016-04-advies-initiatiefwetsvoorstel-strafbaarstelling-verheerlijking-terrorisme-alttekst.pdf>
7. Voorstel van wet van het lid Keijzer tot wijziging van het Wetboek ..., geopend op augustus 16, 2025, <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@64326/w03-16-0117-ii/>
8. Advies over boek II van het Strafwetboek | FIRM-IFDH, geopend op augustus 16, 2025, <https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/advies-over-boek-ii-van-het-strafwetboek>

9. Tal van onduidelijkheden in wetsvoorstel dat verheerlijken terrorisme strafbaar maakt | Nieuws - De Rechtspraak, geopend op augustus 16, 2025,
<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Tal-van-onduidelijkheden-in-wetsvoorstel-dat-verheerlijken-terrorisme-strafbaar-maakt.aspx>
10. Mensenrechten in Nederland - contraterrorisme - Amnesty International, geopend op augustus 16, 2025,
<https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/landen/mensenrechten-nederland/contraterrorisme>
11. Download - Tweede Kamer, geopend op augustus 16, 2025,
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2017D06872>
12. SUBMISSION ON COUNTER-TERRORISM LAW, POLICY AND PRACTICE IN THE UNITED KINGDOM - Amnesty International, geopend op augustus 16, 2025,
<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2023/01/EUR4563472023ENGLISH.pdf>
13. United Kingdom: Submission for the review of counter-terrorism and security powers - Amnesty International, geopend op augustus 16, 2025,
<https://www.amnesty.org/ar/wp-content/uploads/2021/07/eur450152010en.pdf>
14. Joint Committee On Human Rights - Sixth Report - Parliament UK, geopend op augustus 16, 2025,
<https://publications.parliament.uk/pa/jt200708/jtselect/jtrights/38/3810.htm>
15. LEGAL STANDARDS ON GLORIFICATION - Rights International Spain, geopend op augustus 16, 2025,
<https://rightsinternationalspain.org/wp-content/uploads/2022/03/Legal-Standards-On-Glorification-Case-law-analysis-of-the-offence-of-glorification-of-terrorism-in-Spain.pdf>
16. The Spanish Rapper Extradition Case Before a Belgian Court Fires up the Legal Discussion on Freedom of Expression and Other Fundamental Rights - Opinio Juris, geopend op augustus 16, 2025,
<http://opiniojuris.org/2020/11/13/the-spanish-rapper-extradition-case-before-a-belgian-court-fires-up-the-legal-discussion-on-freedom-of-expression-and-other-fundamental-rights/>
17. Spain: Sentencing of rapper highlights urgent need to reform Penal Code - ARTICLE 19, geopend op augustus 16, 2025,
<https://www.article19.org/resources/spain-sentencing-of-rapper-highlights-urgent-need-to-reform-penal-code/>
18. Spain: Counter-terror law used to crush satire and creative expression online, geopend op augustus 16, 2025,
<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/spain-counter-terror-law-used-to-crush-satire-and-creative-expression-online/>
19. Terrorism Laws Are Threatening Freedom of Expression in Spain, geopend op augustus 16, 2025,
<https://freedomhouse.org/article/terrorism-laws-are-threatening-freedom-expression-spain>
20. Spain: Briefing on the Penal Code and threats to freedom of expression - ARTICLE

- 19, geopend op augustus 16, 2025, <https://www.article19.org/resources/spain-briefing-on-the-penal-code-and-threats-to-freedom-of-expression/>
21. 1847/001 - PROPOSITION DE LOI WETSVOORSTEL, geopend op augustus 16, 2025, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1847/55K1847001.pdf>
22. Counter-terrorism and human rights - JUSTICE, geopend op augustus 16, 2025, <https://justice.org.uk/counter-terrorism-human-rights/>
23. Joint Committee On Human Rights - Written Evidence - Parliament UK, geopend op augustus 16, 2025, <https://publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtrights/75/75we15.htm>
24. HUMAN RIGHTS WATCH BRIEFING ON THE TERRORISM BILL 2005, geopend op augustus 16, 2025, <https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/eca/uk1105/uk1105.pdf>
25. Clause 1: Encouragement etc. of Terrorism - Human Rights Watch, geopend op augustus 16, 2025, <https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/eca/uk1105/3.htm>