

De minister van Justitie en
Veiligheid
F. van Oosten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum

30 oktober 2025

Contactpersoon

[REDACTED]

Onderwerp

Strafbaarstelling verheerlijking terrorisme

Geachte heer van Oosten,

20 juni jongstleden ontving de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) uw adviesaanvraag inzake het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties (hierna: het wetsvoorstel). Door het zomerreces heeft de advisering wat langer op zich laten wachten, waarvoor onze excuses.

Het wetsvoorstel introduceert drie strafbepalingen, kortgezegd:

Artikel 132a Sr: het verheerlijken van een terroristisch misdrijf;

Artikel 132b Sr: het verspreiden et cetera van een geschrift of afbeelding waarin een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt;

Artikel 132c Sr: het in het openbaar steun betuigen aan een terroristische organisatie.

De WeCo heeft tweemaal eerder geadviseerd over een vergelijkbaar wetsvoorstel, in 2005¹ en in 2016². In de voorbereiding van het onderhavige advies heeft de WeCo onder andere kennis genomen van het advies dat het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten hierover uitbracht³ en het advies van de Raad voor de rechtspraak⁴. Daarnaast hebben diverse andere organisaties hun zorgen over het wetsvoorstel geuit, vooral waar het gaat over de duidelijkheid van de strafbepaling en de mogelijke inperking van de vrijheid van

¹ [Verheerlijking ernstige misdrijven -](#)

² [Terrorisme \(Verheerlijking\) -](#)

³ [Werkgroep Strafrecht NJCM waarschuwt: nieuw wetsvoorstel over verheerlijken van terrorisme bedreigt fundamentele vrijheden - NJCM](#)

⁴ [2025/44 Advies wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties \(7 augustus 2025\)](#)

meningsuiting die het gevolg zou kunnen zijn van deze wet. De WeCo heeft ook van deze commentaren kennisgenomen.⁵

Op 13 augustus 2025 heeft de Commissie Meijers gereageerd op het wetsvoorstel.⁶ In haar advies is de commissie uitgebreid ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot het EU-recht. De commissie komt tot de conclusie dat de voorgestelde strafbaarstellingen van verheerlijking van terrorisme en steun betuigen aan terroristische organisaties in strijd komen met EU-recht, omdat ze veel verder gaan dan de verplichtingen in de EU-Richtlijn terrorismebestrijding, op een manier die een verregaande aantasting vormt van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging zoals gewaarborgd in artikel 11 en 12 van het EU-Handvest. Mede hierom adviseert de commissie af te zien van de voorgestelde strafbepalingen.

De WeCo is van mening dat het advies van de Commissie Meijers zwaarwegende argumenten bevat tegen invoering van de voorgestelde strafbepalingen en verzoekt de minister om die reden nader in te gaan op de vraag of hij van mening is dat de Nederlandse Staat met onderhavig wetsvoorstel in strijd zal kunnen handelen met EU-recht.

In de toelichting van het wetsvoorstel staat dat de hier voorgestelde strafbepalingen vooral nodig zijn om te voorkomen dat met name jongeren worden blootgesteld aan terroristische propaganda en daardoor (sneller) radicaliseren. Op zich lijkt die onderbouwing in algemene zin steekhoudend. Er bestaan immers andere, soortgelijke gedragingen die al strafbaar zijn gesteld, zoals opruiing en haat zaaien. Ook deze strafbaarstellingen beogen te voorkomen dat (teveel) gif in de hoofden van mensen wordt gespoten. De WeCo betwijfelt echter of met de nu voorgestelde strafbaarstellingen het doel wel wordt bereikt, zeker als de focus is gericht op de online omgeving. De WeCo vraagt zich af hoe daarop zinvol toezicht kan worden gehouden. Dat is echter niet het primaire doel van de wetgever, zo lijkt het. Eerder gaat het de wetgever om normering. Dan rijst de vraag of de bepalingen voldoende duidelijk zijn in welk gedrag zij normeren. Ook rijst de vraag in welke gevallen vervolging zal plaatsvinden.

Terroristisch misdrijf; de artt. 132a en 132b Sr

Hoewel het begrip ‘verheerlijken’ in de praktijk wel voor wat interpretatievraagstukken zal zorgen, verwacht de WeCo dat de rechtspraak met het begrip uiteindelijk wel uit de voeten kan. Er zijn wel vragen.

Met betrekking tot de reikwijdte van de strafbaarstelling geldt dat alleen het verheerlijken van de ernstigste terroristische misdrijven (zij die met levenslang zijn bedreigd) onder het bereik van de strafbepaling zal vallen en dat die verheerlijking moet zien op concrete, al gepleegde terroristische misdrijven. Uit de toelichting blijkt dat het niet noodzakelijk is dat in rechte vast is komen te staan dat dit misdrijf is gepleegd. Het gaat de wetgever om het verheerlijken ervan. Daarin ligt reeds de erkenning besloten dat het terroristisch misdrijf is gepleegd. De wetgever verwacht mede daarom geen discussie over de vraag of het terroristisch misdrijf heeft plaatsgevonden.

⁵ Onder andere [Dag 18: Maak bezwaar tegen wetsvoorstel — Plant een Olijfboom](#) en [Nieuwe wet tegen ‘verheerlijking terrorisme’ zet deur open voor politieke vervolging - PAX](#). De WeCo deelt niet bij voorbaat de in deze documenten geuite zorgen. Het tonen/dragen van een watermeloen zal volgens de WeCo niet snel als een strafbare steunbetuiging worden beschouwd, omdat met dit symbool niet direct een terroristische organisatie wordt gesteund en ook niet een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt. Als iemand in beeld, tekst en/of geluid lovende geluiden laat horen over de aanslag van Hamas van 7 oktober 2023 kan dat wel strafbaar zijn, in veel gevallen ook als opruiing.

⁶ [Commissie Meijers reactie op het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties](#), 13 augustus 2025.

We kunnen vaststellen dat de strafbepaling vereist dat wettig en overtuigend wordt bewezen dat een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt, terwijl het daarbij moet gaan om een reeds gepleegd terroristisch misdrijf. Artikel 83 Sr. wijst aan welke misdrijven als terroristisch misdrijf kunnen gelden; dat zijn misdrijven gepleegd met een terroristisch oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

Met de Raad voor de rechtspraak constateert de WeCo dat er onvermijdelijk discussie zal ontstaan over de vraag of in het concrete geval sprake is van verheerlijking van een terroristisch misdrijf. De mening van de wetgever dat die discussie zal uitblijven, deelt de WeCo dus niet. De WeCo verzoekt de wetgever dan ook nader toe te lichten op grond waarvan de strafrechter in het kader van artikel 132a en 132b Sr tot het oordeel kan komen dat sprake is van verheerlijking van een terroristisch misdrijf. Moet de strafrechter daarbij vaststellen dat het gaat om een terroristisch oogmerk waarmee het betreffende misdrijf is begaan? Moet de verheerlijking ook betrekking hebben op het terroristisch oogmerk waarmee het misdrijf is gepleegd?

Deze vragen zijn van belang om te voorkomen dat de strafrechter in dergelijke zaken in een politiek debat over de rechtvaardiging van gewelddadige acties wordt getrokken en dat, zoals Marloes van Noorloos in 2014 al opmerkte in het *Nederlands Juristenblad*, het maatschappelijk debat daarover wordt beperkt en in het ergste geval wordt gecriminaliseerd.⁷

Vrijheid van meningsuiting

In het verlengde van het voorgaande merkt de WeCo op dat het voorstel tot strafbaarstelling van het verspreiden et cetera van een geschrift of afbeelding waarin een terroristisch misdrijf wordt verheerlijkt, de vraag oproept hoe dit zich verhoudt tot de vrijheid van meningsuiting zoals gegarandeerd door artikel 10 EVRM. De WeCo denkt hierbij in het bijzonder aan spotprenten of journalistieke producties zoals artikelen en documentaires waarin uitlatingen worden gedaan of beelden worden getoond die als verheerlijking van terroristische misdrijven kunnen worden beschouwd. In de toelichting wijst de wetgever op de zaak Leroy t. Frankrijk (2008), op grond waarvan inderdaad kan worden gesteld dat volgens het EHRM, onder omstandigheden, vervolging en bestraffing noodzakelijk kan zijn in een democratische samenleving. Ook stelt de wetgever dat slechts uitlatingen worden strafbaar gesteld die niet bijdragen aan het politieke en maatschappelijke debat. De WeCo vraagt zich af of deze toelichting voldoende is en adviseert de wetgever in de toelichting nog wat dieper op dit punt in te gaan.

Terrorismelijsten

De strafbaarstelling van het doen van steunbetuigingen aan terroristische organisaties heeft in de eerste plaats betrekking op organisaties die van rechtswege zijn verboden. Het gaat volgens de wetgever om organisaties die op EU-terrorismelijsten zijn geplaatst en daarnaast om organisaties waartegen een aanwijzingsbesluit is vastgesteld op grond van artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977, met het oog op de bestrijding van terrorisme. Zo'n aanwijzingsbesluit wordt genomen door de minister van Buitenlandse Zaken en berust op de Sanctieregeling terrorisme 2007-II, die zijn grondslag kent in voornoemde bepaling uit de Sanctiewet 1977. Het gaat volgens de wetgever om organisaties waartegen op nationaal

⁷ Noorloos, M. van 'Verheerlijking terrorisme. Een nieuwe kans?' In: NJB 2014/1907 (27 oktober 2014)

niveau maatregelen zijn getroffen, veelal vooruitlopend op plaatsing op EU-terrorismelijsten. Als voorbeeld wordt genoemd de organisatie 'The Base' (welke inmiddels ook op een van de EU-terrorismelijsten staat vermeld).

Tegen een aanwijzingsbesluit, dat wordt gepubliceerd in de Staatscourant, is voor de belanghebbende bezwaar en beroep mogelijk. Daarmee is het mogelijk, en dat komt in de praktijk ook voor, dat een bestuursrechter bij onherroepelijke uitspraak het besluit vernietigt. Het is niet denkbeeldig dat die vernietiging plaatsvindt, nadat de strafrechter iemand onherroepelijk heeft veroordeeld wegens het doen van steunbetuigingen aan het adres van een door dat (later vernietigde) aanwijzingsbesluit getroffen organisatie. Die mogelijkheid wordt echter niet onderkend in de toelichting op het wetsvoorstel. De WeCo adviseert de wetgever nader in te gaan op deze situatie en de gevolgen daarvan voor een onherroepelijke veroordeling ex artikel 132c Sr. De WeCo acht het niet ondenkbaar dat de verdachte in een dergelijk geval met succes een aanvraag kan doen tot herziening ex art. 457 Sv en verzoekt de minister hierop nader in te gaan.

Organisaties worden alleen op de genoemde lijsten geplaatst volgens vastgelegde en kenbare procedures die aan rechterlijke controle onderhevig zijn. Dat neemt niet weg dat de WeCo met enige zorg kennis heeft genomen van de, door de minister-president ontraadde, motie 36 800, nr. 47 d.d. 18 september 2025. Daarin werd de regering verzocht om antifa in Nederland als terroristische organisatie aan te merken. De motie werd met een kleine meerderheid van stemmen door de Tweede Kamer aangenomen. Tegen deze achtergrond verzoekt de WeCo de minister in het kader van dit wetsvoorstel nader in te gaan op de geldende procedures die ten grondslag liggen aan plaatsing van organisaties op terrorismelijsten.

Het beginsel van formele rechtskracht

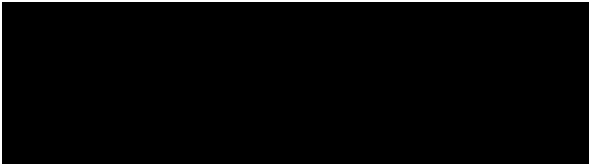
Dan nog enkele opmerkingen over het beginsel van formele rechtskracht. Uitgangspunt is dat aan een besluit van een bestuursorgaan waartegen met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang open staat, of heeft opengestaan, maar niet of niet met succes is gebruikt, in het strafrecht formele rechtskracht toekomt. Dit uitgangspunt geldt met het oog op rechtszekerheid, het voorkomen van tegenstrijdige uitspraken en houdt ook verband met een behoorlijke taakverdeling tussen strafrechter en bestuursrechter (vgl. HR:2016:617). Anders zou de strafrechter gedwongen zou zijn om vragen te beantwoorden die bij uitstek tot het domein van de bestuursrechter horen, in daarop niet toegesneden procedure, waarin bestuursorgaan dat betreffende besluit heeft genomen geen procesdeelnemer is (vgl. HR:2024:1622). Dit uitgangspunt van formele rechtskracht brengt mee dat de strafrechter in beginsel ervan moet uitgaan dat het besluit van een bestuursorgaan wat betreft wijze van totstandkoming en inhoud in overeenstemming is met de betreffende wettelijke voorschriften en met algemene rechtsbeginselen. Is het besluit bij onherroepelijke uitspraak van bestuursrechter vernietigd, dan moet strafrechter van die beslissing van de bestuursrechter uitgaan (vgl. HR:2016:617).

De WeCo vraagt zich af of het beginsel van formele rechtskracht zich ertegen verzet dat de strafrechter zelfstandig gaat beoordelen of een organisatie terecht is aangemerkt als een terroristische organisatie. Onder bijzondere omstandigheden kan namelijk aanleiding bestaan om een uitzondering op deze formele rechtskracht van besluiten te maken in die zin dat gedraging in weerwil van het besluit van een bestuursorgaan niet tot strafbaarheid leidt. Dat is bijvoorbeeld het geval als zich de uitzonderlijke situatie voordoet dat (i) fundamentele rechten en/of rechtstreeks werkende bepalingen van Unierecht met zich brengen dat zo'n besluit niet als basis kan dienen voor strafrechtelijke veroordeling (vgl. HR:2017:527) of (ii) als de delictomschrijving zo moet worden uitgelegd dat hieraan alleen wordt voldaan als

sprake is van (ook) naar oordeel van strafrechter rechtmatig tot stand gekomen besluit (vgl. HR:2002:AE2126 m.b.t. art. 184 Sr). De WeCo vraagt de wetgever ook op dit punt nadere toelichting te geven.

Steunbetuigingen aan terroristische organisaties in het kader van demonstraties

Ten slotte nog een laatste opmerking over de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel in het licht van demonstraties waarin steun wordt betuigd aan terroristische organisaties. Op grond van het wetsvoorstel zal zwaaien met een vlag van de militaire tak van Hezbollah strafbaar kunnen zijn ex artikel 132c Sr, nu deze militaire tak in Nederland is bestempeld als een terroristische organisatie. De WeCo betwijfelt of de nu voorgestelde strafbaarstelling veel toevoegt op het moment dat tijdens een demonstraties op grote schaal met deze vlaggen wordt gezwaaid. In ieder geval is het de vraag hoe de norm op zo'n moment moet worden gehandhaafd. Meer voor de hand ligt dat de burgemeester op grond van zijn bevoegdheden in het kader van de Wet openbare manifestaties op zo'n moment al handhavend optreedt. Naar de mening van de WeCo kan worden verwacht dat een (grootschalige) justitiële reactie door middel van aanhouding en vervolging om redenen van opportuniteit uit zal blijven.



voorzitter