

Aan: Ministerie van Justitie en Veiligheid

Betreft: Reactie op internetconsultatie Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties

Datum: 14 augustus 2025

Samenvatting:

Het voorgenomen wetsvoorstel verdient intrekking. Het introduceert drie nieuwe delicten (verheerlijking, verspreiding en openbare steunbetuiging) met strafmaxima tot drie jaar, zonder overtuigend aangetoonde noodzaak. Het kernbegrip “verheerlijken” is vaag en veroorzaakt een verstrekend chilling effect op het politiek debat, juist nu internationale procedures (ICJ, *South Africa v. Israel*) nog lopen. De EU-Richtlijn 2017/541 verlangt strafbaarstelling van aanzetting mét intentie en daadwerkelijk gevaar; dat is reeds afgedekt via art. 131, 132, 137d/e, 140a en 134a Sr. Koppeling aan lijsten en sanctieregimes maakt strafbaarheid afhankelijk van veranderlijke politieke kwalificaties en schaadt de rechtszekerheid (lex certa). Het voorstel is daarom niet noodzakelijk en disproportioneel in het licht van art. 7 Grondwet en art. 10 EVRM. Tot slot creëert het aanzienlijke proces- en reputatierisico’s tot en met het EHRM, zonder aantoonbare veiligheidswinst.

Inleiding

Invoering van het voorgenomen wetsvoorstel tot strafbaarstelling van (i) het verheerlijken van terroristische misdrijven en (ii) het openbaar betuigen van steun aan terroristische organisaties (voorgestelde artt. 132a–132c Sr; analoog voor Sr BES) wordt met klem ontraden. Het voorstel verruimt het strafrecht op drie fronten—een nieuw verheerlijkingsdelict (tot 3 jaar), een verspreidingsdelict (tot 2 jaar) en een delict van openbare steunbetuiging (tot 3 jaar)—zonder dat de noodzaak is aangetoond. De uitbreiding is onvoldoende bepaald voor het strafrecht en onevenredig in het licht van art. 7 Grondwet en art. 10 EVRM.

Timing en ‘chilling effect’ op beschermd politiek debat

Het voorstel wordt geïntroduceerd in een uitzonderlijk gepolariseerde internationale context. De zaak **Zuid-Afrika tegen Israël** bij het Internationaal Gerechtshof loopt nog; het Hof trof in 2024 meermalen **voorlopige maatregelen**, terwijl een einduitspraak over (eventuele) aansprakelijkheid ontbreekt. In zo’n rechtsontwikkeling behoort scherpe, ook confronterende

politieke meningsuiting over internationaalrechtelijke verantwoordelijkheid, zelfbeschikking en gewapend conflict tot de **kern** van art. 10 EVRM. Een ruim en vaag geformuleerd verheerlijgingsdelict zal naar verwachting een afkoelend effect hebben op legitieme bijdragen aan dat debat—ook waar geen aanzetting of concrete dreiging bestaat.

Overbodig: EU-kader en nationaal recht dekken het relevante al af

De EU-Richtlijn 2017/541 verlangt strafbaarstelling van **public provocation to commit a terrorist offence**: het verspreiden van een boodschap met het **opzet** te **aanzetten** tot een terroristisch misdrijf én een daaruit voortvloeiend **gevaar**. “Glorification” is slechts relevant voor zover zij die aanzetting draagt. Nederland voldoet reeds via o.a. **art. 131 Sr (opruiming)**, **art. 132 Sr**, **art. 137d/e Sr** (aanzetten tot haat/geweld; groepsbelediging/verspreiding), **art. 140a Sr** (deelname/ondersteuning terroristische organisatie) en **art. 134a Sr** (training). Een zelfstandig delict dat louter morele goedkeuring strafbaar stelt, zonder aanzettingsintentie of gevaar, laat zich moeilijk rijmen met de **noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets** van art. 10 lid 2 EVRM.

Rechtszekerheid en risico op politieke willekeur

Strafrecht vergt **lex certa**. De kernbegrippen “verheerlijken” en “openbaar steun betuigen” zijn context- en waarderingsafhankelijk. Daarnaast koppelt het voorstel strafbaarheid aan lijsten (bijv. op grond van de Sanctiewet 1977) of verboden organisaties. Dat **lijsten-criterium** is dynamisch en politiek geladen: de strafbaarheid van een **uiting** gaat zo meebewegen met een bestuurlijke kwalificatie, niet met een eigen, nauwkeurig omschreven strafrechtelijke gedragsnorm. De voorspelbaarheid voor burgers is gering en de ruimte voor selectieve, tijdgeest-afhankelijke handhaving aanzienlijk. Dit schuurt met de EHRM-eisen van **voorzienbaarheid** en een **dringende maatschappelijke noodzaak** bij uitingsbeperkingen.

Grote proces- en reputatierisico’s (van Den Haag tot Straatsburg)

Het EHRM beschermt ook uitingen die “offend, shock or disturb”. Staten mogen ingrijpen tegen echte aanzetting of concrete verheerlijking die tot geweld kan leiden, maar **te ruime** anti-terrorismedelicten zonder duidelijke **nexus** met gevaar stuiten geregeld op art. 10 EVRM. Gezien de vaagheid, de omvang en de strafmaxima (tot 3 jaar) is intensieve rechtsstrijd voorzienbaar—over reikwijdte, bewijsdrempels, selectieve handhaving en discriminatoire toepassing—met reëel risico op veroordeling wegens schending van art. 10 EVRM. De wet creëert daarmee juridische en reputatierisico’s zonder overtuigende veiligheidswinst.

Slotconclusie

Vrijheid van meningsuiting is geen luxeproduct voor rustige tijden, maar een structurele randvoorwaarde van de democratische rechtsstaat—juist wanneer het schuurt. Dit wetsvoorstel is **overbodig** (bestaand strafrecht + EU-kader dekken daadwerkelijke aanzetting en ondersteuning), **onvoldoende bepaald** (vage kernbegrippen; lijsten-koppeling) en **onevenredig** (forse strafmaxima met voorspelbaar ‘chilling effect’).

Conclusie: trek dit wetsvoorstel in. Indien het desondanks wordt doorgezet, ligt principiële toetsing door de rechter—nationaal en, zo nodig, bij het EHRM—voor de hand.

Bronnen (selectie, ter onderbouwing)

Internetconsultatie en concept-wetstekst (voorgestelde artt. 132a–132c Sr; driedeling verheerlijking/verspreiding/steunbetuiging; strafmaxima).

Rijksoverheid (20 juni 2025): berichtgeving over instemming ministerraad met het wetsvoornemen en kernpunten.

EU-Richtlijn 2017/541, met name art. 5 (public provocation: intent + danger) en relevante considerans.

ICJ, South Africa v. Israel: Orders met voorlopige maatregelen (26-01-2024; 28-03-2024; 24-05-2024).

EHRM-jurisprudentie over art. 10 EVRM, o.a. Handyside v. UK en Leroy v. France (context- en gevaartoets bij uitingen rond terrorisme).