PARLEMENT & WETENSCHAP

Strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties

30 september 2026 | Mr. dr. Alice Dejean de la Bâtie, Tilburg University

Kernpunten

- Volgens de wetgever laat de zaak *Context*[1] zien dat bepaalde vormen van verheerlijking van terrorisme of symbolische steun aan terroristische organisaties, zoals het zwaaien met een bepaalde vlag, onder het huidige strafrecht niet altijd strafbaar zijn. Een dergelijke 'lacune' is echter niet zonder meer een juridisch tekort: zij kan ook **de resterende ruimte van vrijheid markeren** die het strafrecht als *ultimum remedium* laat bestaan voor burgers binnen een vrije samenleving. Met de enkele vaststelling dat bepaalde gedragingen op zichzelf niet strafbaar zijn is de noodzaak van afzonderlijke strafbaarstelling daarvan nog niet gegeven.

- Het Europees en internationaal recht vereist de voorgestelde uitbreiding niet. **De risico's voor verdere inperking van Europees en internationaal erkende grondrechten zijn reëel**, in het bijzonder ten aanzien van artikel 132c Sr.[2] De strafbaarstellingen raken rechtstreeks aan de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en, afhankelijk van de context, aan de vrijheid van vergadering en vereniging. Vooral bij symbolische, politieke, journalistieke of artistieke uitingen kunnen onduidelijke grenzen en de dreiging van strafrechtelijk optreden een **afschrikwekkend effect (*chilling effect)*** hebben. Dat kan niet alleen uitingen ontmoedigen, maar ook de vrije uitwisseling van informatie en ideeën beperken en daarmee vrije gedachtevorming en democratische meningsvorming aantasten. Naarmate een uiting verder van geweld verwijderd is, krijgen onder het EVRM de context, de intentie, het bereik en de zwaarte van de strafrechtelijke reactie meer gewicht bij de beoordeling van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de inmenging.[3]

- Het wetsvoorstel **biedt op cruciale punten onvoldoende houvast voor een voorzienbare en uniforme toepassing**. Begrippen als *verheerlijking*, *verregaand loven of prijzen* en *steunbetuiging*

[1] Rb. Den Haag 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365, par. 11.17 en 12.11 (Context); bevestigd in hoger beroep: Hof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248.

[2] Het wetsvoorstel strekt tot strafbaarstelling van het in het openbaar verheerlijken van een reeds gepleegd terroristisch misdrijf, het verspreiden van dergelijke uitingen en het in het openbaar steun betuigen aan een terroristische organisatie. Zie hierover nader paragraaf 2.3.

[3] Zie hierover nader paragraaf 3.2.

zijn subjectief en sterk **contextafhankelijk**. Bij artikel 132c Sr vormt het bijzondere oogmerk een belangrijke begrenzing, maar blijft de vraag wanneer symbolische of online gedragingen als steunbetuiging gelden en hoe dat oogmerk moet worden bewezen, sterk afhankelijk van de concrete context. Een belangrijk deel van de afbakening komt daarmee bij het Openbaar Ministerie (OM) en de strafrechter te liggen. Dat roept vragen op vanuit het *lex certa*-beginsel[4] en de **rechtszekerheid**. Daarnaast blijven de verhouding tot bestaande delicten en, bij artikel 132c Sr, de afhankelijkheid van een bestuursrechtelijke aanwijzing, onvoldoende uitgewerkt.

- **De amendementen-Keijzer verergeren deze knelpunten** doordat zij, elk op een ander punt, de reikwijdte van de strafbaarstellingen verruimen, afbakeningswaarborgen verzwakken of de maximale straf verhogen. Daarmee raken zij juist aan waarborgen die de voorzienbaarheid, afbakening en proportionaliteit, en daarmee fundamentele grond- en mensenrechten, moeten bewaken.

1. Inleiding

Op 24 juni 2026 heeft het demissionaire kabinet het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties aan de Tweede Kamer aangeboden.[5] Het wetsvoorstel introduceert drie nieuwe strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht: het in het openbaar verheerlijken van een reeds gepleegd terroristisch misdrijf (art. 132a Sr), het verspreiden van dergelijke uitingen (art. 132b Sr) en het in het openbaar steun betuigen aan een aangewezen terroristische organisatie (art. 132c Sr).

Aan het voorstel gingen sinds 2014 verschillende parlementaire initiatieven vooraf die niet tot wetgeving hebben geleid. De Raad van State onderkende het belang van voldoende strafrechtelijke mogelijkheden om tegen de verspreiding van extremistisch gedachtegoed op te treden, maar plaatste inhoudelijke kanttekeningen bij het voorgenomen wetsvoorstel, onder meer bij de verhouding tot grondrechten en de waarborgen voor de toepassing ervan.[6] Tweede Kamerlid Keijzer heeft op 21 juli 2026 vier amendementen ingediend die de reikwijdte en zwaarte van het wetsvoorstel op verschillende punten zouden wijzigen.[7] Verschillende daarvan raken aan elementen die in de memorie van toelichting als afbakenings- en proportionaliteitswaarborgen worden gepresenteerd.[8] Onderhavige analyse maakt daarom, waar relevant, onderscheid tussen het wetsvoorstel zoals ingediend en de voorgestelde wijzigingen van Kamerlid Keijzer.

Binnen Europa bestaat geen uniform model voor de (strafrechtelijke) benadering van verheerlijking van terrorisme of steunbetuiging aan terroristische organisaties. Sommige landen, zoals Spanje, Frankrijk en Denemarken, kennen zelfstandige strafbaarstellingen van de verheerlijking (*apologie*) van terrorisme,[9] terwijl andere landen, zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, een nauwere koppeling behouden met opruiing, een concreet risico, of de openbare orde. Duitsland onderscheidt bijvoorbeeld de goedkeuring van ernstige misdrijven van regels inzake symbolen en propaganda voor verboden organisaties,[10] terwijl ook het Engelse recht onderscheid maakt tussen *glorification*,

---

[4] Het *lex certa*-beginsel verlangt dat een strafbaarstelling voldoende duidelijk en voorzienbaar is, zodat de betrokkene in redelijke mate kan voorzien welk gedrag tot strafrechtelijke aansprakelijkheid kan leiden. Dit betekent niet dat ieder concreet toepassingsgeval vooraf uit de wettekst moet kunnen worden afgeleid. Zie hierover nader paragraaf 4.1.

[5] Kamerstukken II 2025/26, 36 971, nr. 2 (Voorstel van wet).

[6] Kamerstukken II 2025/26, 36 971, nr. 4 (Advies Afdeling advisering Raad van State, 25 maart 2026; W16.25.00378/II).

[7] Kamerstukken II 2025/26, 36 971, nrs. 5-8 (amendementen-Keijzer, ingediend 21 juli 2026).

[8] Kamerstukken II 2025/26, 36 971, nr. 3 (Memorie van toelichting, MvT, 24 juni 2026).

[9] Zie art. 578 Spaans Código Penal; art. 421-2-5 Frans Code pénal; § 136, stk. 2, Deens Straffeloven.

[10] Zie § 140 Duits Strafgesetzbuch (StGB), dat de openbare goedkeuring (Billigung) van bepaalde ernstige strafbare feiten strafbaar stelt wanneer deze geschikt is om de openbare vrede te verstoren. Daarnaast regelen §§ 86 en 86a StGB afzonderlijk de verspreiding van propagandamiddelen en het gebruik van symbolen van onder meer verboden en terroristische organisaties.

steun aan een verboden organisatie, en het dragen of tonen van symbolen.[11] Het onderhavige voorstel kan daarom minder worden gezien als het conformeren aan een uniforme Europese standaard, maar meer als een keuze voor één van meerdere mogelijke modellen om uitingen die thans buiten het strafrecht vallen alsnog strafbaar te stellen.

Deze beschouwing onderzoekt het wetsvoorstel vanuit twee complementaire perspectieven: het **Nederlandse strafrecht**, waar relevant aangevuld met rechtsvergelijking, en het **Europese recht**, waaronder zowel het Unierecht als het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is begrepen.[12] Vanuit het strafrechtelijke perspectief staat centraal of aanvullende strafbaarstelling noodzakelijk is, gelet op de reeds bestaande delicten en op de criteria die traditioneel worden gehanteerd ter rechtvaardiging van nieuwe strafbaarstellingen. Daarbij gaat het in het bijzonder om het *ultimum remedium*-karakter van het strafrecht en de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Vanuit Europeesrechtelijk perspectief gaat het om de beperkingen die de voorgestelde strafbaarstellingen met zich brengen voor de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en de vrijheid van vergadering en vereniging, alsmede om de eisen van legaliteit en proportionaliteit die uit het Europese recht voortvloeien.

De centrale vraag luidt daarom: **biedt het wetsvoorstel een noodzakelijke, voldoende voorzienbare en proportionele reactie op een reële leemte in het bestaande recht?**

Daarbij staan drie deelvragen centraal:
1. In hoeverre zijn de voorgestelde strafbaarstellingen noodzakelijk, gelet op de reeds bestaande strafbepalingen?
2. Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot het Europese recht, in het bijzonder tot de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en de vrijheid van vergadering en vereniging zoals beschermd door het Handvest en het EVRM?
3. Bieden het wetsvoorstel en de memorie van toelichting voldoende concrete handvatten voor de rechtspraktijk?

Paragraaf 2 onderzoekt de noodzaak van de nieuwe strafbaarstellingen in het licht van het bestaande recht en het *ultimum remedium*-beginsel. Paragraaf 3 analyseert de verenigbaarheid met het Europese recht, in het bijzonder Richtlijn (EU) 2017/541, de mogelijke toepasselijkheid van het Handvest en de artikelen 9, 10 en 11 EVRM. Paragraaf 4 beoordeelt de precisie van de nieuwe strafbaarstellingen en de handvatten die zij bieden voor de rechtspraktijk. Tot slot bespreekt paragraaf 5 de gevolgen van de amendementen-Keijzer voor de voorgaande conclusies.

2. Noodzaak van de voorgestelde strafbaarstellingen

2.1. Het bestaande recht

Het Nederlandse strafrecht kent reeds verschillende strafbaarstellingen die van toepassing kunnen zijn op uitingen die terrorisme ondersteunen of positief waarderen.

Opruiing en de verspreiding van opruiende, strafbaar gesteld in de artikelen 131 en 132 Sr, kan ook indirecte vormen aannemen, maar vereist steeds een verband tussen de uiting en het plegen van een strafbaar feit. Het verheerlijken van een reeds gepleegd terroristisch misdrijf of het gebruiken van een symbool dat met een terroristische organisatie wordt geassocieerd, is daarom niet zonder meer

[11] Zie art. 1 Terrorism Act 2006, waarin encouragement of terrorism mede bepaalde vormen van glorification omvat, en artt. 12 en 13 Terrorism Act 2000, betreffende respectievelijk steun aan een verboden (proscribed) organisatie en het dragen, tonen of publiceren van kleding, voorwerpen of afbeeldingen die onder de wettelijke voorwaarden met een dergelijke organisatie in verband worden gebracht.

[12] De Nederlands-staatsrechtelijke dimensie wordt door andere deskundigen in een afzonderlijke bijdrage behandeld.

strafbaar wanneer niet kan worden vastgesteld dat daarmee tot een nieuw strafbaar feit wordt aangezet. De zaak *Context*[13] vormt hiervan een voorbeeld: het in het openbaar tonen van een vlag van IS (Islamitische Staat) werd niet als strafbare opruiing aangemerkt wegens het ontbreken van een dergelijk verband. Juist op deze begrenzing baseert de regering een belangrijk deel van haar argumentatie voor een aanvullende strafbaarstelling.[14]

Groepsbelediging en het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld, strafbaar gesteld in de artikelen 137c en 137d Sr, volgen een andere systematiek. Zij vereisen dat de uiting betrekking heeft op een door de wet beschermde groep, dan wel dat tot haat, discriminatie of geweld tegen een dergelijke groep wordt aangezet. Ook symbolische uitingen, waaronder het tonen van extreemrechtse symbolen, kunnen afhankelijk van hun context onder artikel 137c Sr vallen.[15] Het verheerlijken van een terroristische aanslag of organisatie kan niettemin buiten het bereik van deze bepalingen blijven wanneer een dergelijke gerichtheid op een beschermde groep ontbreekt.

Daarnaast stelt artikel 140, tweede lid, Sr het **voortzetten van de werkzaamheid van een verboden organisatie** strafbaar. In de zaak *Bandidos*[16] is aan dit begrip een relatief ruime uitleg gegeven: ook een gedraging die op zichzelf niet strafbaar is, kan onder de bepaling vallen wanneer zij, objectief en in haar context bezien, bijdraagt aan het voortzetten van de activiteiten waaraan het verbod juist een einde beoogde te maken. Het dragen van onderscheidende kleding of symbolen kan daarom, afhankelijk van de omstandigheden, relevant zijn. De bepaling blijft echter primair gericht op het voortzetten van de werkzaamheid van de verboden organisatie, en niet op de enkele expressieve betekenis van een uiting van verheerlijking of steun.

In het licht van de reikwijdte van voornoemde strafbepalingen is niet elke vorm van verheerlijking of steun telkens strafbaar. Een uiting kan een vergaande goedkeuring van een terroristisch misdrijf of symbolische steun aan een terroristische organisatie tot uitdrukking brengen, zonder dat sprake is van opruiing, een tegen een beschermde groep gerichte uiting of een bijdrage aan het voortzetten van de werkzaamheid van een verboden organisatie. Deze begrenzing van de bestaande strafbaarstellingen kan worden opgevat als een leemte. **Met het bestaan van deze leemte is de rechtvaardiging van een nieuwe strafbaarstelling evenwel nog niet gegeven.**

2.2. Ultimum remedium?

Het bestaan van gedragingen die buiten het bereik van het bestaande recht vallen, volstaat op zichzelf niet om strafbaarstelling te rechtvaardigen. Daarvoor moet tevens aannemelijk zijn dat hun schadelijkheid strafrechtelijk ingrijpen rechtvaardigt en dat minder ingrijpende middelen ontoereikend zijn. Zoals Feinberg betoogt[17], **behoort niet iedere moreel verwerpelijke handeling onder het strafrecht te vallen**. Ook gedragingen die maatschappelijk of moreel verwerpelijk worden geacht, rechtvaardigen pas strafbaarstelling wanneer hun schadelijkheid en de noodzaak van strafrechtelijk ingrijpen voldoende zijn onderbouwd.

De **empirische onderbouwing** van het wetsvoorstel is op dit punt deels indirect. Rapporten van de AIVD en de NCTV documenteren de beschikbaarheid van jihadistische en rechts-extremistische

[13] Rb. Den Haag 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365, par. 11.17 en 12.11 (Context); bevestigd in hoger beroep: Hof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248.

[14] MvT, §3.

[15] Vgl. HR 21 februari 1995, NJ 1995/452; HR 3 november 2009, NJ 2009/555; Hof 's-Gravenhage 10 juni 2011, LJN BR6028. Zie daarnaast art. 435a Sr, dat het in het openbaar dragen of voeren van kledingstukken of opzichtige onderscheidingstekens die uitdrukking zijn van een bepaald staatkundig streven strafbaar stelt.

[16] HR 5 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1612 (Bandidos), vanaf par. 2.5. Zie na terugwijzing Hof 's-Hertogenbosch 17 juli 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:2286.

[17] J. Feinberg, 'Environmental Pollution & the Threshold of Harm', The Hastings Center Report 1984, jrg. 14, afl. 3, pp. 27-31.

propaganda en de mogelijke rol daarvan in radicaliseringsprocessen.[18] Minder duidelijk is echter in hoeverre juist de restcategorie die de artikelen 132a tot en met 132c Sr nieuw strafbaar stellen, dat wil zeggen uitingen die reeds buiten het bereik van de artikelen 131, 137c tot d en 140 Sr vallen, daadwerkelijk bijdraagt aan het risico van radicalisering.[19] De zaak *Context* toont wel aan dat bepaalde gedragingen buiten het bestaande strafrecht vallen, maar daaruit blijkt niet dat deze gedragingen voldoende schadelijk zijn om een afzonderlijke strafbaarstelling noodzakelijk te maken.

Dit onderscheid is van belang vanuit het **schadebeginsel**. De rechtvaardiging van strafbaarstelling berust hier op een relatief **lange causale keten**: een uiting kan bijdragen aan de radicalisering van een derde, die vervolgens het risico op het plegen van een terroristisch misdrijf kan vergroten. De aangevoerde schade is daarmee collectief, diffuus en doorgaans niet geïndividualiseerd. Daarmee verschuift het aanknooppunt van strafrechtelijk optreden verder naar voren. Deze **risicogerichte benadering** past in een bredere ontwikkeling van risicobeheersing en de **subjectivering van het strafrecht**, die in de Nederlandse literatuur ook bij andere preventieve strafbaarstellingen is gesignaleerd: het daadstrafrecht, gebaseerd op *nulla poena sine actione*[20] verschuift geleidelijk in de richting van een sterkere waardering van risico en intentie (intentiestrafrecht).[21]

Het **subsidiariteitsbeginsel** vereist vervolgens een vergelijking met reeds beschikbare, minder ingrijpende instrumenten. De memorie van toelichting presenteert het strafrecht zelf als ultimum remedium, onder meer ten opzichte van de bestuursrechtelijke verwijdering van onlinecontent door de ATKM.[22] Voor zover dergelijke online-uitingen als terroristische inhoud in de zin van Verordening (EU) 2021/784[23] zijn te kwalificeren, bestaat al een bestuursrechtelijke verwijderingsroute via de ATKM. Het bestaan van deze bestuursrechtelijke route sluit strafbaarstelling niet uit, maar verzwaart wel de motiveringslast voor de wetgever om aan te tonen welke zelfstandige meerwaarde strafrechtelijke sanctionering heeft in gevallen waarin verwijdering reeds mogelijk is. De **Franse ervaring** illustreert het belang van deze subsidiariteitsvraag. Nadat de verheerlijking (*apologie*) van terrorisme in 2014 als zelfstandig delict in de *Code pénal* was opgenomen,[24] stelde de Franse wetgever in 2016 ook het enkele raadplegen van terroristische websites strafbaar.[25] De *Conseil constitutionnel* vernietigde deze strafbaarstelling in 2017 en enkele maanden later ook een aangepaste versie, onder meer vanwege het bestaan van andere preventieve instrumenten en het onvoldoende verband tussen het raadplegen van dergelijke websites, ideologische instemming en de wil om een terroristisch misdrijf te plegen.[26] Dit voorbeeld toont niet aan dat een zelfstandige strafbaarstelling van verheerlijking noodzakelijkerwijs tot verdere uitbreiding leidt, maar wel dat een logica van preventie en risicobeheersing de grens van het strafrecht geleidelijk kan verschuiven naar gedragingen die steeds verder van het terroristische misdrijf zelf verwijderd zijn.

De **proportionaliteit** hangt vervolgens mede af van de mate waarin de strafbaarstelling is afgebakend. Bij artikel 132a Sr beperkt het bestanddeel *verregaand* de strafbaarheid tot uitingen

---

[18] AIVD, Een web van haat. De online grip van extremisme en terrorisme op minderjarigen, 3 april 2025, p. 15; NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, 9 december 2025, pp. 16, 19 en 36-37.

[19] Zie NOvA, Wetgevingsadviescommissie strafrecht, advies van 29 augustus 2025, Kritiekpunten, punt 3.

[20] J. de Hullu & P.H.P.H.M.C. van Kempen, Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht, 9e dr., Deventer: Wolters Kluwer 2024.

[21] N. Rozemond, 'De subjectivering van het Nederlandse strafrecht', NJB 2007/1836, afl. 36; A.N. Kesteloo, Strafbaarheid in de voorfase, Deventer: Wolters Kluwer 2015; T.A. de Roos, Strafbaarstelling van economische delicten, Arnhem: Gouda Quint 1987; E.A.J. Nab, Grenzen van het strafrecht in de voorfase. Over uiteenlopende interpretaties van de grondbeginselen van het materiële strafrecht (diss. Radboud Universiteit Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2023.

[22] MvT, §2.

[23] Verordening (EU) 2021/784 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online-inhoud, PbEU 2021, L 172/79.

[24] Frankrijk, Loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, wet nr. 2014-1353 van 13 november 2014.

[25] Frankrijk, Loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, wet nr. 2016-731 van 3 juni 2016.

[26] Frankrijk, Conseil constitutionnel, nr. 2016-611 QPC van 10 februari 2017 en nr. 2017-682 QPC van 15 december 2017.

waarin het loven of prijzen een bepaalde mate van intensiteit bereikt. Artikel 132c Sr kent geen vergelijkbare objectieve begrenzing van de steunbetuiging zelf. De afbakening van de strafbaarheid berust daardoor in sterkere mate op de betekenis die in de concrete context aan de gedraging wordt toegekend en op het oogmerk van de betrokkene. Het zwaartepunt van de beoordeling verschuift daarmee deels van de uiterlijke gedraging naar de daaraan toegeschreven ideologische strekking en intentie. Daarmee komt de bepaling dichter in de buurt van de kritiek die in de literatuur als gezindheidsstrafrecht (*Gesinnungsstrafrecht*) wordt aangeduid.[27]

Ten slotte moeten de effectiviteit en de proportionaliteit van de strafbaarstelling ook worden beoordeeld. Voor de **effectiviteit** is in de eerste plaats van belang of de strafbaarstelling geschikt is om het beoogde preventieve effect te bereiken. De memorie van toelichting kent aan de nieuwe strafbaarstellingen een preventieve en normatieve functie toe.[28] De beschikbare dreigingsinformatie onderbouwt echter vooral het risico van terroristische propaganda en onlineradicalisering in algemene zin, en niet dat juist de strafbaarstelling van de gedragingen die thans buiten het strafrecht vallen dit risico daadwerkelijk zal verminderen. De aanvullende preventieve werking van het wetsvoorstel blijft daarmee onzeker.[29] Bij de **proportionaliteitsbeoordeling** moeten daarnaast ook de mogelijke neveneffecten worden meegewogen. Verschillende vertegenwoordigers van de pers, de creatieve sector en het maatschappelijk middenveld hebben gewezen op een mogelijk afschrikwekkend effect (*chilling effect*), waardoor journalisten, onderzoekers, kunstenaars of deelnemers aan het publieke debat uit vrees voor strafvervolging van bepaalde uitingen kunnen afzien.[30] In dit verband bestaat een specifiek risico voor jongeren en gebruikers van sociale media, wier uitingen niet steeds bewust, weloverwogen of ideologisch gemotiveerd zijn.[31] Juist bij **alledaagse onlinehandelingen** blijven echter uiteenlopende grensgevallen denkbaar, zoals het opnieuw delen van een bericht of video, het plaatsen van een ‘duim omhoog’- of applausreactie, of het zonder nadere toelichting doorsturen van materiaal. De memorie van toelichting verduidelijkt wel dat het enkele ‘liken’ van een steunbetuiging op zichzelf niet strafbaar is,[32] maar laat daarmee niet alle vergelijkbare onlinehandelingen eenduidig kwalificeren. Dergelijke handelingen kunnen uiteenlopende betekenissen hebben en drukken niet zonder meer instemming met een terroristisch oogmerk uit. Wanneer begrippen als verheerlijking en steunbetuiging ruim worden uitgelegd, bestaat het risico dat burgers relatief snel met strafrechtelijk onderzoek of vervolging kunnen worden geconfronteerd.

Het effect kan bovendien verder reiken dan de rechtstreeks betrokken personen. Vrijheid van meningsuiting beschermt niet alleen reeds gevormde opvattingen, maar draagt ook bij aan **het proces waarin gedachten worden ontwikkeld**. Een beperking van de circulatie van informatie en ideeën kan daarom de informatieomgeving verschralen waarin mensen hun opvattingen vormen, toetsen en herzien. Ook kan het besef van mogelijke monitoring of sanctionering leiden tot

---

[27] G.A.M. Strijards, Strafbare voorbereidingshandelingen, Studiepockets strafrecht nr. 30, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.

[28] MvT, §2.

[29] Vgl. NVvR, Wetenschappelijke Commissie (WeCo), Strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, advies van 30 oktober 2025, waar de WeCo betwijfelt of met de voorgestelde strafbaarstellingen het beoogde doel wordt bereikt, met name in de online omgeving (p. 2). Zie tevens Afdeling advisering Raad van State, waarin wordt benadrukt dat de verwachtingen van de effecten van de nieuwe strafbaarstellingen niet te hoog moeten zijn, mede gezien de reeds bestaande wettelijke mogelijkheden en uitvoeringsaspecten (Kamerstukken II 2025/26, 36 971, nr. 4).

[30] Free Press Unlimited (FPU), Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en NDP Nieuwsmedia, Consultatiereactie op het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties, internetconsultatie, 14 augustus 2025; De Creatieve Coalitie e.a., Verzoek aan de CDA-fractie om af te zien van verdere behandeling van het wetsvoorstel 132a–c Sr tijdens en na de formatie, brief van 3 december 2025.

[31] NOvA, Wetgevingsadviescommissie strafrecht, advies van 29 augustus 2025, pp. 4-5 (Verbetervoorstel 3, met de aanbeveling om een richtlijn voor het OM te introduceren die terughoudendheid bepleit bij de vervolging van jongeren op sociale media, tenzij sprake is van herhaald gedrag of duidelijke radicaliseringssignalen).

[32] MvT, §8

zelfcensuur ten aanzien van wat mensen schrijven, lezen en met wie zij zich associëren.[33] Dit *chilling effect* kan de vrije en geïnformeerde vorming en ontwikkeling van meningen en gedachten aantasten, hetgeen afbreuk kan doen aan de waarde van pluriformiteit die essentieel is binnen een goed functionerende democratie.

2.3. Specifieke beoordeling van de artikelen 132a, 132b en 132c Sr

De artikelen 132a en 132b Sr sluiten relatief direct aan bij de vastgestelde leemte t.a.v. de strafbaarstelling van opruiing: zij stellen het verregaand loven of prijzen van een reeds gepleegd terroristisch misdrijf strafbaar, ook wanneer niet kan worden vastgesteld dat daarmee tot een nieuw strafbaar feit wordt aangezet. In het ingediende wetsvoorstel vormen de **beperking tot terroristische misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld** en het vereiste van ***verregaand loven of prijzen*** twee belangrijke waarborgen voor de afbakening van de voorgestelde strafbare feiten.

Artikel 132c Sr vormt een uitbreiding van een andere aard. De bepaling ziet niet op de verheerlijking van een concreet terroristisch misdrijf, maar op openbare steunbetuiging aan een terroristische organisatie, wanneer de betrokkene handelt met het oogmerk te bevorderen dat anderen het oogmerk van die organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen. De Raad van State kwalificeert dit als een '**bijzonder oogmerk**' en beschouwt het als een belangrijke begrenzing van de strafbaarstelling.[34] Die begrenzing is evenwel relatief, omdat het oogmerk niet hoeft te zijn gericht op het bevorderen van een concreet terroristisch misdrijf, maar op het bevorderen dat anderen het oogmerk van de organisatie om terroristische misdrijven te plegen delen.[35] Juist omdat dit subjectief bestanddeel bij artikel 132a Sr ontbrak, gaf de Raad van State in overweging daar zwaardere eisen aan het opzet te stellen. Het **gedragsbestanddeel** van artikel 132c Sr, het in het openbaar steun betuigen, kan uiteenlopende gedragingen omvatten, bijvoorbeeld het tonen van een vlag, het dragen van een symbool of het uiten van een slogan tijdens een protest.[36] De bepaling bereikt daarmee situaties waarin geen sprake is van opruiing, groepsbelediging of aanzetten tot haat. Dit is een **stevige uitbreiding van de reeds bestaande strafbaarstellingen.**[37] Een dergelijke uitbreiding kan door de wetgever worden gerechtvaardigd, maar vereist een zelfstandige motivering: het enkele feit dat een gedraging thans niet strafbaar is, betekent immers niet dat zij strafbaar behoort te worden gesteld.

Ook rechtsvergelijkend is deze stap niet vanzelfsprekend. Zoals in de inleiding is toegelicht, blijft in onder meer Duitsland en het Verenigd Koninkrijk strafbare verheerlijking of goedkeuring gekoppeld aan aanvullende voorwaarden, zoals indirecte aanmoediging of een gevaar voor de openbare orde.[38] **Het rechtsvergelijkende beeld biedt daarom geen eenduidige steun** voor een ruime, van opruiing losgemaakte strafbaarstelling.

3. Europees recht

Twee Europese kaders moeten worden onderscheiden: het Unierecht, in het bijzonder Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding[39] en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest), en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), met name de

[33] VN-Speciaal Rapporteur inzake vrijheid van godsdienst of overtuiging, Freedom of thought, A/76/380, (5 oktober 2021), par. 18-19, 40-44 en 54. Zie in het bijzonder par. 40-44, waarin de Rapporteur de mogelijke positieve verplichting bespreekt om een omgeving voor vrije gedachtevorming te bevorderen, onder meer door toegang tot informatie en communicatie en een voldoende pluraliteit van bronnen.

[34] Kamerstukken II 2025/26, 36 971, nr. 4, §4

[35] Zie art. 83 en 83a Sr voor de wettelijke afbakening van terroristische misdrijven en het terroristisch oogmerk.

[36] Zie voor een illustratie nader § 4.2, over de contextafhankelijke beoordeling van de leus 'from the river to the sea'.

[37] Raad voor de Rechtspraak, wetgevingsadvies van 7 augustus 2025 (kenmerk 25-44).

[38] NOvA, Wetgevingsadviescommissie strafrecht, advies van 29 augustus 2025, punt 5.1.

[39] Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding, PbEU 2017, L 88/6.

artikelen 9, 10 en 11. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) biedt het meest uitgewerkte kader voor de concrete beoordeling van beperkingen van uitingen die verband houden met terrorisme. Het Handvest voegt, voor zover het van toepassing is, eigen waarborgen toe, onder meer op het gebied van legaliteit en de evenredigheid van straffen. De toepasselijkheid van het Handvest op nationale bepalingen die verder gaan dan de richtlijn vormt echter een voorafgaande vraag.

3.1. Unierecht: Richtlijn en Handvest

Artikel 5 van Richtlijn (EU) 2017/541 verplicht de lidstaten tot strafbaarstelling van het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf. Verheerlijking valt slechts onder deze verplichting wanneer zij direct of indirect een opzettelijke aansporing vormt die het risico doet ontstaan dat een terroristisch misdrijf wordt gepleegd. Overweging 10 vereist daarbij een concrete beoordeling van dat risico, onder meer aan de hand van de persoon van de dader, de geadresseerde en de context van de uiting. De memorie van toelichting erkent dat het Nederlandse recht reeds aan deze verplichting voldoet via de bestaande strafbaarstellingen van opruiing en verspreiding van opruiende geschriften.[40] **De artikelen 132a tot en met 132c Sr vormen dus een nationale keuze die verder gaat dan het Europese minimum**, en niet een noodzakelijke omzetting van de richtlijn.[41] Zoals Van Noorloos heeft opgemerkt,[42] is dat temeer relevant omdat de richtlijn zelf nadrukkelijk grenzen stelt vanuit fundamentele rechten: overweging 40 bepaalt dat radicale, polemische of controversiële standpunten in het publieke debat over gevoelige politieke kwesties buiten haar reikwijdte, en in het bijzonder buiten de omschrijving van publiekelijke uitlokking, vallen.[43]

Omdat de voorgestelde strafbaarstellingen verder gaan dan hetgeen Richtlijn (EU) 2017/541 vereist, is niet vanzelfsprekend dat het Handvest op die aanvullende nationale regeling van toepassing is.[44] Indien dat wel het geval is, beschermen de artikelen 11 en 12 van het Handvest respectievelijk de **vrijheid van meningsuiting en informatie en de vrijheid van vergadering en vereniging**. Op grond van artikel 52, eerste lid, moet iedere beperking bij wet zijn gesteld, de wezenlijke inhoud van het betrokken recht eerbiedigen en voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Artikel 52, derde lid, bepaalt bovendien dat rechten uit het Handvest die corresponderen met rechten uit het EVRM dezelfde inhoud en reikwijdte hebben, zonder dat het Unierecht wordt belet een ruimere bescherming te bieden. De Straatsburgse rechtspraak vormt daarmee een belangrijk referentiepunt, zonder dat zij een zelfstandige toetsing aan het Handvest uitsluit. Het Handvest voegt vooral twee specifiek strafrechtelijke waarborgen toe. Artikel 49, eerste lid, verankert het **legaliteitsbeginsel**,[45] dat relevant is voor de beoordeling van de precisie en voorzienbaarheid van begrippen als

[40] MvT, §5.

[41] Commissie Meijers, reactie op het wetsvoorstel, 13 augustus 2025; NVvR, Wetenschappelijke Commissie (WeCo), Strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, advies van 30 oktober 2025, p. 2; zie ook NOvA, Wetgevingsadviescommissie strafrecht, advies van 29 augustus 2025, punt 5.2.

[42] L.A. van Noorloos, 'Strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties', Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 2025, 16(4): 359-372.

[43] Richtlijn (EU) 2017/541, overweging 40 en art. 23, tweede lid.

[44] Het Unierecht vereist de voorgestelde uitbreiding dus niet. Of het Handvest ook van toepassing is op het deel van de nationale regeling dat verder gaat dan de richtlijn, is minder zeker. Artikel 51, eerste lid, Handvest vereist dat de nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Volgens Åkerberg Fransson (HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, punt 19) is het Handvest van toepassing op situaties die door het Unierecht worden beheerst, terwijl uit Siragusa (HvJ EU 6 maart 2014, C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126, punten 24-25) volgt dat daarvoor een verband met het Unierecht vereist is dat verder gaat dan het enkele dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of een indirecte invloed. In TSN en AKT (HvJ EU 19 november 2019, gevoegde zaken C-609/17 en C-610/17, ECLI:EU:C:2019:981, punten 49-54) oordeelde het Hof bovendien dat nationale regels die verder gaan dan een door het Unierecht vastgesteld minimum, voor dat aanvullende deel buiten de werkingssfeer van het Handvest kunnen vallen. Deze onzekerheid doet zich niet voor alle voorgestelde bepalingen op dezelfde wijze voor. Bij artikel 132c Sr speelt zij nog nadrukkelijker, omdat deze bepaling materieel verder verwijderd staat van de door artikel 5 van de richtlijn geregelde publieke provocatie tot terrorisme.

[45] Artikel 49, eerste lid, Handvest bepaalt: "Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde van het handelen of nalaten. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien de wet na het begaan van het strafbare feit in een lichtere straf voorziet, is die van toepassing."

verheerlijking, *verregaand loven of prijzen* en *steunbetuiging* (§4). Artikel 49, derde lid, bepaalt daarnaast dat de zwaarte van de straf niet onevenredig mag zijn ten opzichte van het strafbare feit en biedt daarmee een zelfstandige grondslag voor de toetsing van de proportionaliteit van sancties.

3.2. Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Het EVRM biedt het meest uitgewerkte kader voor de beoordeling van strafbaarstellingen inzake de verheerlijking van en steun aan terrorisme. Het wetsvoorstel vormt een inmenging in het door artikel 10 EVRM beschermde recht en, afhankelijk van de omstandigheden, ook in artikel 11 EVRM.[46] Het nagestreefde legitieme doel, in het bijzonder de bescherming van de openbare veiligheid en de voorkoming van strafbare feiten, levert op zichzelf weinig problemen op. De toetsing concentreert zich vooral op de kwaliteit van de wettelijke grondslag en op de **noodzakelijkheid van de inmenging in een democratische samenleving**. De voorzienbaarheid van de wet wordt nader besproken in §4. Het EHRM onderzoekt bij die toetsing of sprake is van een **dringende maatschappelijke behoefte** (*pressing social need*), of de nationale autoriteiten relevante en toereikende redenen hebben aangevoerd en of de inmenging proportioneel is. De rechtspraak is sterk contextgebonden. Uit zaken over uitingen die verband houden met terrorisme komen in het bijzonder vier factoren naar voren. Artikel 11 EVRM kan daarnaast betekenis krijgen wanneer een steunbetuiging plaatsvindt in het kader van een demonstratie of andere collectieve politieke actie. Omdat artikel 132c Sr niet het lidmaatschap van een organisatie, maar de openbare steunbetuiging daaraan strafbaar stelt, ligt het grondrechtelijke zwaartepunt evenwel doorgaans bij artikel 10 EVRM.

Ten eerste, **de inhoud van de uiting en de verhouding tot geweld**. Het Hof maakt onderscheid tussen politieke uitingen, ook wanneer die radicaal of provocerend zijn, en het rechtvaardigen of verheerlijken van geweld op een wijze die het gebruik daarvan kan aanmoedigen. In de zaak *Erkizia Almandoz t. Spanje*[47] stelde het Hof een schending van artikel 10 vast, onder meer omdat geen sprake was van rechtvaardiging van of directe of indirecte oproepen tot geweld. In *Rivadulla Duró t. Spanje*[48] aanvaardde het Hof daarentegen een veroordeling wegens uitingen waarin een terroristische organisatie en haar activiteiten positief werden voorgesteld en die een groot publiek bereikten. In *Yalçınkaya e.a. t. Turkije*[49] achtte het Hof daarentegen een uiting van respect voor PKK-leider Öcalan op zichzelf onvoldoende voor een beperking van artikel 10 EVRM, nu deze niet neerkwam op steun aan of goedkeuring van geweld en geen duidelijk en imminent gevaar opleverde. Een oproep tot geweld is dus niet vereist, maar de nabijheid van de uiting tot de legitimering of aanmoediging van geweld weegt zwaar in de belangenafweging.

Ten tweede, **de politieke, maatschappelijke en temporele context**. In *Leroy t. Frankrijk*[50] droegen de onmiddellijke nabijheid tot de aanslagen van 11 september en de lokale politieke context bij aan het oordeel dat artikel 10 niet was geschonden. *Fáber t. Hongarije*[51] laat daarentegen zien dat het aanstootgevende of historisch beladen karakter van een symbool op zichzelf onvoldoende is. Bij afwezigheid van dreiging, provocatie of daadwerkelijke verstoring leidde de bestraffing van het

[46] Artikel 11 EVRM kan in het bijzonder relevant zijn bij toepassing van artikel 132c Sr op steunbetuigingen tijdens demonstraties, bijvoorbeeld wanneer deze bestaan uit het tonen van een vlag of ander symbool. Welke verdragsbepaling het primaire toetsingskader vormt, hangt af van de aard van de inmenging. Voor zover het strafrechtelijk optreden primair de deelname aan of het verloop van de vreedzame vergadering raakt, behandelt het EHRM artikel 11 als lex specialis, gelezen in het licht van artikel 10. Is de inmenging daarentegen primair gericht tegen de inhoud of vorm van de steunbetuiging, dan kan artikel 10 centraal staan, mede gelezen in het licht van artikel 11. Zie EHRM (GK) 15 oktober 2015, nr. 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, Kudrevičius e.a. t. Litouwen, par. 85-86; EHRM 24 juli 2012, nr. 40721/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108, Fáber t. Hongarije, in het bijzonder par. 49.

[47] EHRM 22 juni 2021, nr. 5869/17, ECLI:CE:ECHR:2021:0622JUD000586917, Erkizia Almandoz t. Spanje, par. 46-47.

[48] EHRM (besl.) 12 oktober 2023, nr. 27925/21, ECLI:CE:ECHR:2023:1012DEC002792521, Rivadulla Duró t. Spanje, par. 32-38.

[49] EHRM 1 oktober 2013, nr. 25764/09, ECLI:CE:ECHR:2013:1001JUD002576409, Yalçınkaya e.a. t. Turkije, par. 35-36.

[50] EHRM 2 oktober 2008, nr. 36109/03, ECLI:CE:ECHR:2008:1002JUD003610903, Leroy t. Frankrijk, par. 45.

[51] EHRM 24 juli 2012, nr. 40721/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108, Fáber t. Hongarije, par. 56-59.

zwijgend tonen van een vlag tot een schending van artikel 10, gelezen in het licht van artikel 11. Dit is in het bijzonder relevant voor artikel 132c Sr wanneer de gedraging hoofdzakelijk bestaat uit het tonen van een symbool.

Ten derde, **het bereik van de uiting**. Het openbare karakter is relevant, maar op zichzelf niet doorslaggevend. Het feitelijke of potentiële publiek, de wijze van verspreiding en het vermogen van de boodschap om effect te sorteren moeten worden beoordeeld in samenhang met de inhoud en de context. Het bestanddeel *in het openbaar* begrenst dus wel de reikwijdte van de nieuwe strafbaarstellingen, maar is op zichzelf niet voldoende om aan de proportionaliteitseis te voldoen.

Ten vierde, **de aard en zwaarte van de strafrechtelijke reactie**. Het Hof beoordeelt niet alleen of de inmenging in beginsel gerechtvaardigd is, maar ook de opgelegde straf en de bredere gevolgen van de strafprocedure. In *Rouillan t. Frankrijk*[52] aanvaardde het Hof dat een beperking gelet op de inhoud van de uitlatingen gerechtvaardigd kon zijn, maar achtte het de vrijheidsbenemende sanctie disproportioneel. Ook het afschrikwekkende effect (*chilling effect*) van strafrechtelijk optreden moet worden meegewogen, los van de uiteindelijk opgelegde straf (*Döner e.a. t. Turkije*).[53] Voor deze laatste factor is niet alleen de einduitkomst van de strafzaak relevant, maar ook **wat een verdachte redelijkerwijs kan overkomen zodra vervolging wordt ingesteld**. In dit opzicht is van belang dat de artikelen 132a, 132b en 132c Sr worden opgenomen in artikel 67 Sv, waardoor voorlopige hechtenis voor deze feiten mogelijk wordt, mits aan de overige wettelijke voorwaarden daarvoor is voldaan. Een dergelijk vooruitzicht kan het afschrikwekkende effect van de strafbaarstelling versterken, naast en onafhankelijk van de zwaarte van een eventuele veroordeling.[54] Ook kan een veroordeling **gevolgen hebben die verder reiken dan de opgelegde straf**. Zo zal een veroordeling op grond van de artikelen 132a, 132b en 132c Sr als justitieel gegeven worden geregistreerd en kan zij onder meer relevant zijn bij de beoordeling van een latere aanvraag voor een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).[55] Of zij aan de afgifte van een VOG in de weg staat, hangt onder meer af van de aard van het feit en het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd. De reactie, in ruime zin, met inbegrip van deze procesrechtelijke en mogelijke verdere gevolgen, krijgt daarmee extra gewicht naarmate de vervolgde uiting verder verwijderd is van een directe oproep tot geweld.

De memorie van toelichting sluit daarnaast toepassing van artikel 17 EVRM uit als algemene benadering. Die bepaling kan er in uitzonderlijke gevallen toe leiden dat een uiting buiten de bescherming van het Verdrag valt (*ROJ TV tegen Denemarken*).[56] Het wetsvoorstel moet daarom worden beoordeeld aan de hand van de reguliere, en meer indringende, toets van noodzakelijkheid en proportionaliteit. **Deze factoren staan niet los van elkaar en vormen evenmin cumulatieve voorwaarden: zij moeten in het concrete geval in onderlinge samenhang worden afgewogen.** Uit de Straatsburgse rechtspraak volgt daarom noch dat een strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme naar haar aard in strijd is met artikel 10 EVRM, noch dat een dergelijke strafbaarstelling los van haar concrete toepassing als verdragsconform kan worden beschouwd.

Artikel 9 EVRM, dat de **vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst** beschermt, kan eveneens relevant zijn wanneer een gedraging een uiting vormt van een politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. De vrijheid van gedachte heeft daarnaast een meer indirecte

[52] EHRM 23 juni 2022, nr. 28000/19, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019, Rouillan t. Frankrijk, par. 68-76.

[53] EHRM 7 maart 2017, nr. 29994/02, ECLI:CE:ECHR:2017:0307JUD002999402, Döner e.a. t. Turkije, par. 85-89. Zie voorts de *partly dissenting opinion* van rechter Turković, punten 3-6, waarin zij benadrukt dat ook onderzoekshandelingen zoals doorzoeking, aanhouding en detentie een afschrikwekkend effect op de vrijheid van meningsuiting kunnen hebben, ook wanneer uiteindelijk geen veroordeling volgt.

[54] De NOvA heeft in dit verband aanbevolen om voorlopige hechtenis voor deze uitingsdelicten hetzij geheel uit te sluiten, hetzij te binden aan een aanvullende voorwaarde, zoals een aantoonbare dreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid: NOvA, Wetgevingsadviescommissie strafrecht, advies van 29 augustus 2025, p. 3 (Kritiekpunten) en p. 5 (Verbetervoorstel 2).

[55] Zie art. 35, eerste lid, Wjsg; Beleidsregels VOG-NP-RP 2025, par. 3.1.3 en 3.1.3.1.

[56] EHRM (besl.) 17 april 2018, nr. 24683/14, ECLI:CE:ECHR:2018:0417DEC002468314, ROJ TV A/S t. Denemarken, par. 44-48.

relevantie: de autonome vorming en herziening van overtuigingen veronderstelt toegang tot een voldoende pluriform aanbod van informatie en ideeën. Deze dimensie versterkt de **democratische functie** van de vrijheid van meningsuiting, zonder dat iedere beperking van de circulatie van ideeën daarmee een zelfstandige schending van artikel 9 EVRM oplevert. De bescherming van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst heeft daarnaast niet alleen een negatieve, maar ook een positieve dimensie: **de staat moet onder omstandigheden waarborgen dat dergelijke overtuigingen daadwerkelijk en vreedzaam kunnen worden geuit**.[57] Een strafrechtelijke regeling waarvan de grenzen onvoldoende voorzienbaar zijn, kan daarom ook onder artikel 9 relevant zijn wanneer zij personen uit vrees voor vervolging ervan weerhoudt hun overtuiging publiekelijk te manifesteren. Een dergelijk *chilling effect* leidt niet zonder meer tot een schending, maar kan wel meewegen bij de beoordeling of de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst daadwerkelijk en effectief kan worden uitgeoefend.

3.3. Gedifferentieerde beoordeling van de artikelen 132a, 132b, en 132c Sr

De Raad van State is van oordeel dat de nieuwe strafbaarstellingen op zichzelf niet onverenigbaar zijn met het EVRM, mits de criteria uit de rechtspraak van het EHRM daadwerkelijk in de toepassing ervan worden betrokken.[58] Deze conclusie moet echter per bepaling worden gedifferentieerd.

Voor de artikelen 132a en 132b Sr bevat het ingediende wetsvoorstel verschillende afbakenende elementen: het openbare karakter van de uiting, het vereiste van *verregaand loven of prijzen* en de beperking tot bepaalde reeds gepleegde terroristische misdrijven. Deze criteria nemen de noodzaak van een contextuele beoordeling niet weg, maar bieden wel aanknopingspunten om radicale of provocerende uitingen duidelijker te onderscheiden van strafbare verheerlijking. **Artikel 132c Sr vraagt om meer terughoudendheid.** De bepaling kan betrekking hebben op symbolische gedragingen die op zichzelf geen enkele oproep tot geweld bevatten, zoals het tonen van een vlag of een ander symbool. De Straatsburgse rechtspraak vereist in dergelijke gevallen een bijzonder zorgvuldige beoordeling van de context, het actieve of passieve karakter van de gedraging, de mate waarin zij geweld of terroristische doelstellingen kan bevorderen en haar eventuele bijdrage aan een politiek of maatschappelijk debat. In het ingediende wetsvoorstel vormt het vereiste *oogmerk om te bevorderen dat anderen het terroristisch oogmerk van de organisatie delen* daarom een centrale waarborg voor de afbakening van de strafbaarstelling.

De Europese rechtspraak laat de wetgever daarmee ruimte om bepaalde vormen van verheerlijking van of steun aan terrorisme strafbaar te stellen, maar die ruimte wordt kleiner naarmate de strafbaar gestelde gedraging verder verwijderd raakt van een oproep tot of rechtvaardiging van geweld. **In dergelijke gevallen worden de context, de intentie van de betrokkene, het bereik van de uiting en de zwaarte van de strafrechtelijke reactie doorslaggevender voor de beoordeling van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de inmenging.** Daarmee wordt voor de beoordeling van de verenigbaarheid met het Europese recht ook relevant in hoeverre het wetsvoorstel het OM en de strafrechter voldoende precieze criteria biedt om strafbare uitingen van geoorloofde uitingen te onderscheiden.

4. Handvatten voor de rechtspraktijk

De derde vraag is of het wetsvoorstel en de memorie van toelichting het OM en de strafrechter voldoende concrete handvatten bieden om de nieuwe strafbaarstellingen op een voorzienbare en

[57] Zie ook § 2.2, waar de mogelijke positieve verplichting om voorwaarden voor vrije gedachtevorming te waarborgen nader wordt besproken, onder verwijzing naar de VN-Speciaal Rapporteur inzake vrijheid van godsdienst of overtuiging, Freedom of thought, A/76/380 (5 oktober 2021), par. 40-44.

[58] Kamerstukken II 2025/26, 36 971, nr. 4, p. 2 en 7.

uniforme wijze toe te passen. Deze vraag gaat verder dan het legaliteitsbeginsel alleen: ook een voldoende bepaalde norm kan in de toepassing problemen opleveren wanneer de rol van de context, de vereiste bewijsvoering of de verhouding tot bestaande strafbaarstellingen onvoldoende duidelijk is.

4.1. Voorzienbaarheid van de begrippen en verhouding tot bestaande strafbaarstellingen

Het wetsvoorstel bevat verschillende elementen ter afbakening van de nieuwe delicten. Artikel 132a Sr vereist *verregaand loven of prijzen* en artikel 132c Sr het specifieke oogmerk te bevorderen dat anderen het terroristisch oogmerk van de organisatie delen. Deze bestanddelen bieden aanknopingspunten voor de interpretatie, maar nemen het **waarderende karakter van centrale begrippen als *verheerlijking*, *verregaand loven of prijzen* en *steunbetuiging*** niet weg. Een dergelijke openheid is in het strafrecht niet ongebruikelijk. Het *lex certa*-beginsel vereist niet dat ieder toepassingsgeval vooraf uit de wettekst kan worden afgeleid, maar wel dat de betrokkene, zo nodig met behulp van rechterlijke uitleg en juridisch advies, in redelijke mate kan voorzien welk gedrag tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leidt. Juist wanneer de norm rechtstreeks betrekking heeft op een beschermde uiting en de grens tussen geoorloofd en strafbaar gedrag sterk van de context afhangt, krijgt deze eis van voorzienbaarheid extra gewicht. Precies op dit punt is in verschillende consultatiereacties gewezen op het risico van rechtsonzekerheid van de voorgestelde formulering.[59]

Een afzonderlijke moeilijkheid betreft **de verhouding tot bestaande strafbaarstellingen**.[60] Gedragingen die onder de voorgestelde bepalingen vallen, kunnen onder omstandigheden tevens onder bestaande strafbaarstellingen vallen, zoals opruiing, groepsbelediging, het aanzetten tot haat of discriminatie of artikel 140, tweede lid, Sr.[61] De Raad voor de rechtspraak merkt op dat de memorie van toelichting onvoldoende duidelijk maakt of de artikelen 132a tot en met 132c Sr als restbepalingen moeten functioneren, of als zelfstandige strafbepalingen die ook in geval van samenloop kunnen worden toegepast.[62]

Deze onduidelijkheid kan in de vervolgingspraktijk deels worden ondervangen door landelijk OM-beleid. Dat neemt echter niet weg dat de verhouding tussen de nieuwe strafbaarstellingen en het bestaande recht in het wetsvoorstel en de toelichting slechts beperkt is uitgewerkt. **Meer expliciete aanwijzingen** hierover zouden de **voorzienbaarheid** van de norm versterken en kunnen bijdragen aan een uniforme toepassing.

4.2. De rol van de context en bewijsproblemen

Het wetsvoorstel erkent dat de context van doorslaggevend belang is voor de strafrechtelijke kwalificatie van een uiting. De memorie van toelichting noemt daarbij ter begrenzing van de strafbaarheid onder meer journalistieke werkzaamheden, artistieke uitingen, het politieke of maatschappelijke debat en bepaalde uitingen van religieuze overtuiging. De Raad voor de rechtspraak wijst er echter op dat de memorie van toelichting op deze contexten nog weinig ingaat en dat de beperking ten aanzien van uitingen die beogen bij te dragen aan het politieke of maatschappelijke debat niet in de strafbaarstellingen zelf is neergelegd, maar uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt.[63] **Een belangrijk deel van de**

[59] NOvA, Wetgevingsadviescommissie strafrecht, advies van 29 augustus 2025 inzake het wetsvoorstel; Raad voor de rechtspraak, wetgevingsadvies van 7 augustus 2025 (kenmerk 25-44), p. 2-3; NVvR, Wetenschappelijke Commissie (WeCo), Strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, 30 oktober 2025, p. 2-3.

[60] In gelijke zin: NOvA, Wetgevingsadviescommissie strafrecht, advies van 29 augustus 2025, Kritiekpunten, punt 2.

[61] Artikel 140, tweede lid, Sr stelt het voortzetten van de werkzaamheid van een verboden organisatie strafbaar; zie paragraaf 2.1.

[62] Raad voor de Rechtspraak, wetgevingsadvies van 7 augustus 2025 (kenmerk 25-44), p. 2.

[63] Ibid., p. 3.

afbakening van het strafrechtelijke bereik blijft daarmee afhankelijk van de concrete interpretatie door het OM en de strafrechter.

Dit probleem doet zich bijzonder duidelijk voor bij artikel 132c Sr. De memorie van toelichting geeft enkele nadere grenzen: er moet een duidelijke link bestaan met de terroristische organisatie en het enkele 'liken' van een afbeelding of geschrift met steunbetuigingen levert geen strafbare steunbetuiging op.[64] Daarmee zijn echter niet alle grensgevallen opgelost. Het tonen van een vlag, het roepen van een leus, het dragen van een symbool, het verspreiden of delen van een afbeelding of bericht, of het plaatsen van een 'duim omhoog'- of applausreactie bij een online-uiting kunnen uiteenlopende betekenissen hebben. Of dergelijke gedragingen als steunbetuiging te kwalificeren zijn, hangt sterk af van de concrete context, de betekenis van de gedraging en de link met de betrokken organisatie.

De positie van de pers en politiek gevoelige contexten illustreren de praktische gevolgen van deze contextafhankelijkheid. Het wetsvoorstel bevat geen expliciete journalistieke exceptie, terwijl het reproduceren van beelden, symbolen of verklaringen van terroristische organisaties een informatief doel kan dienen.[65] Ook is in verschillende consultatiereacties gewezen op het risico dat solidariteits- of activistische uitingen als een *steunbetuiging* worden geïnterpreteerd, onder meer in de context van het Israëlisch-Palestijnse conflict.[66] Daarnaast illustreren politieke leuzen deze contextafhankelijkheid. Zo oordeelde het Gerechtshof Amsterdam in 2023 onder het bestaande recht dat het gebruik van *'from the river to the sea'* in de concrete omstandigheden geen strafbare opruiing, bedreiging of aanzetting tot haat opleverde.[67] Het OM benadrukt eveneens dat de strafbaarheid van deze leus van geval tot geval moet worden beoordeeld. Onder artikel 132c Sr zou dezelfde leus echter binnen het bereik van de bepaling kunnen vallen wanneer zij, gelet op de concrete omstandigheden, als steunbetuiging aan een onder artikel 132c vallende terroristische organisatie wordt aangemerkt en het vereiste bijzondere oogmerk kan worden bewezen.[68] Deze zorgen onderstrepen daarmee het belang van criteria aan de hand waarvan steun aan een terroristisch oogmerk kan worden onderscheiden van journalistieke informatie, artistieke expressie[69] of politieke, humanitaire of activistische stellingnames.

Dit risico verdient mede aandacht tegen de achtergrond van een bredere tendens waarbij activistische bewegingen, waaronder milieuactivisten, **in het publieke en veiligheidsdiscours met terrorisme in verband worden gebracht** en soms met antiterrorismemaatregelen worden geconfronteerd.[70] Wanneer een dergelijke organisatie vervolgens formeel onder artikel 132c Sr zou

[64] MvT, §8.

[65] Free Press Unlimited (FPU), Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en NDP Nieuwsmedia, Consultatiereactie op het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties, internetconsultatie, 14 augustus 2025.

[66] PAX, 'Nieuwe wet tegen "verheerlijking terrorisme" zet deur open voor politieke vervolging', 24 juli 2025; The Rights Forum, 'De cel in voor het zwaaien met een Palestijnse vlag? Deze wet maakt het mogelijk', 5 augustus 2025. Vgl. NVvR, Wetenschappelijke Commissie (WeCo), Strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, 30 oktober 2025, p. 2, voetnoot 5, waarin de WeCo opmerkt dat het tonen of dragen van een watermeloen volgens haar niet snel als strafbare steunbetuiging zal worden aangemerkt. Zie in dit verband ook EHRM 9 mei 2018, nr. 52273/07, ECLI:CE:ECHR:2018:0509JUD005227307, Stomakhin t. Rusland, par. 113, over de bescherming van ook harde en eenzijdige bijdragen aan het politieke debat over mogelijke oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid.

[67] Hof Amsterdam 15 augustus 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2271. De gepubliceerde beschikking noemt de leus niet expliciet. Zie tevens N.J.L. Swart e.a., Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat, WODC 2025, p. 122, waar deze beschikking uitdrukkelijk in verband wordt gebracht met de leus 'from the river to the sea'.

[68] In Duitsland is de leus in een concrete zaak wel strafrechtelijk gesanctioneerd. Een Berlijnse rechter veroordeelde in augustus 2024 een activiste die tijdens een demonstratie op 11 oktober 2023 'from the river to the sea' had gescandeerd. Bij de beoordeling woog de rechter met name de temporele context kort na de Hamas-aanval van 7 oktober mee en werd de leus in die omstandigheden opgevat als steun voor Hamas en diens geweld: AG Tiergarten (Berlijn) 6 augustus 2024, 261b Cs 1037/24.

[69] De Creatieve Coalitie e.a., brief inzake het wetsvoorstel 132a, 132b en 132c Sr, 3 december 2025; zie tevens De Creatieve Coalitie, 'Coalitie waarschuwt: antiterrorismewet dreigt expressie- en kunstvrijheid te raken', 4 december 2025.

[70] Zie Michel Forst, Speciaal Rapporteur voor milieuactivisten onder het Verdrag van Aarhus, State Repression of Environmental Protest and Civil Disobedience: A Major Threat to Human Rights and Democracy, 28 februari 2024; A. Dejean de la Bâtie & S. Okunrobo Perez, 'Labelling Activists as

komen te vallen, kunnen ook uitingen van steun aan haar activisme binnen het bereik van de strafbaarstelling komen. Reeds het vooruitzicht daarop kan een afschrikkend effect hebben op personen die zich met dergelijke bewegingen willen identificeren of hun activiteiten publiekelijk willen ondersteunen.

Een afzonderlijke moeilijkheid betreft de **juridische kwalificatie van het onderliggende feit als "terroristisch misdrijf"** in de zin van artikel 132a Sr. Voor toepassing van artikel 132a Sr moet worden vastgesteld dat het verheerlijkte feit juridisch als terroristisch misdrijf kan worden gekwalificeerd. Wanneer dat niet reeds in een eerdere rechterlijke uitspraak is vastgesteld, zal de strafrechter die kwalificatie zelf moeten beoordelen, ook wanneer het feit in het buitenland is gepleegd. In situaties van gewapend conflict of politieke gewelddadigheid kan die beoordeling feitelijk en juridisch complex zijn en raken aan kwalificaties uit onder meer het internationaal humanitair recht. Het wetsvoorstel kan er daarmee toe leiden dat de Nederlandse strafrechter complexe en politiek beladen vragen moet beoordelen over de juridische kwalificatie van een in het buitenland gepleegd feit, zonder dat de wettekst daarvoor zelf duidelijke aanknopingspunten biedt.[71]

4.3. Artikel 132c Sr en de aanwijzingsregeling voor terroristische organisaties

Artikel 132c Sr roept een aanvullende moeilijkheid op, omdat de toepassing ervan afhankelijk is van de **juridische status van de organisatie** waaraan steun wordt betuigd. Het wetsvoorstel sluit aan bij bestaande aanwijzingsmechanismen, waaronder lijsten die in het kader van de Europese Unie worden vastgesteld en nationale aanwijzingsbesluiten. Dit bevordert de voorzienbaarheid: de strafrechter hoeft niet in iedere zaak zelfstandig te beoordelen of een organisatie als terroristisch moet worden aangemerkt. Tegelijkertijd wordt de toepassing van artikel 132c Sr bij nationale **aanwijzingsbesluiten afhankelijk van een bestuursrechtelijk besluit**. Die afhankelijkheid is relevant omdat het aanwijzingsbesluit mede bepaalt welke organisaties binnen het bereik van artikel 132c Sr vallen.[72]

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) wijst in dit verband op een structureel probleem: een aanwijzingsbesluit kan door de bestuursrechter worden vernietigd nadat een daarop gebaseerde strafrechtelijke veroordeling onherroepelijk is geworden.[73] **Een juridisch fundament van de veroordeling kan daarmee achteraf wegvallen, terwijl de veroordeling reeds kracht van gewijsde**[74] **heeft verkregen.** Het wetsvoorstel maakt onvoldoende duidelijk welke gevolgen een dergelijke vernietiging heeft, in hoeverre de strafrechter de geldigheid van de aanwijzing zelf kan toetsen en hoe een lopende strafprocedure zich verhoudt tot een nog aanhangig bestuursrechtelijk beroep. Deze onduidelijkheid raakt rechtstreeks aan de rechtszekerheid en aan de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht.

Het antwoord op de derde onderzoeksvraag is daarmee genuanceerd. Het wetsvoorstel biedt verschillende interpretatieve aanknopingspunten, maar laat belangrijke toepassingsvragen open. Bij artikel 132c Sr zijn deze onzekerheden in het bijzonder structureel van aard: zij betreffen de afbakening van de strafbare gedraging, het bewijs van het oogmerk en de stabiliteit van de juridische status van de betrokken organisatie. **Nadere verduidelijking in de wettekst of, ten minste, in de memorie van toelichting zou de voorzienbaarheid en uniformiteit van de toepassing versterken.**

Terrorists: The Securitisation of Peaceful Protest in Europe', International Journal for the Semiotics of Law 2026, https://doi.org/10.1007/s11196-026-10423-y.

[71] Raad voor de Rechtspraak, wetgevingsadvies van 7 augustus 2025 (kenmerk 25-44), p. 4.

[72] Zie art. 132c Sr jo. art. 2, tweede lid, Sanctiewet 1977. Zie in dit verband ook § 4.2 over de mogelijke gevolgen voor activistische bewegingen.

[73] NVvR, Wetenschappelijke Commissie (WeCo), Strafbaarstelling verheerlijking terrorisme, advies van 30 oktober 2025, pp. 4-5.

[74] Met kracht van gewijsde wordt bedoeld dat een rechterlijke uitspraak onherroepelijk is geworden en niet meer met een gewoon rechtsmiddel kan worden aangevochten.

5. Amendementen-Keijzer

De vier amendementen die Kamerlid Keijzer op 21 juli 2026 heeft ingediend (nrs. 5-8), raken juist aan de afbakening en zwaarte van de nieuwe strafbaarstellingen. Zij hebben daarmee gevolgen voor zowel de noodzaak van de strafbaarstellingen en hun proportionaliteit in het licht van het Europese recht als voor de handvatten die zij de rechtspraktijk bieden.

Schrappen van *verregaand*. Amendement nr. 5 schrapt het bestanddeel *verregaand* uit artikel 132a Sr. Dit begrip vormt in het ingediende wetsvoorstel een kwalitatieve drempel waarmee een positieve of provocerende waardering kan worden onderscheiden van strafbare verheerlijking. Schrapping ervan zou **de reikwijdte van de strafbaarstelling verruimen en tegelijk de voorzienbaarheid ervan verminderen**, en het risico vergroten op een verschuiving van daadstrafrecht naar gezindheidsstrafrecht. In het licht van artikel 10 EVRM zou het verlagen van deze drempel bovendien bij de proportionaliteitstoets het gewicht vergroten van de context, de intentie en de verhouding van de uiting tot geweld.

Verhoging van de maximale straf. Amendement nr. 6 verhoogt de maximaal op te leggen straf. In de Straatsburgse rechtspraak vormen de aard en zwaarte van de sanctie een zelfstandig element van de proportionaliteitstoets. In *Rouillan t. Frankrijk*[75] kon de inmenging als zodanig gerechtvaardigd zijn, terwijl de vrijheidsbenemende sanctie niettemin disproportioneel werd geacht. Een hogere straf kan daarnaast het afschrikwekkende effect (*chilling effect*) van de strafbaarstelling versterken, met mogelijke risico's voor de uitoefening van grondrechten, zoals besproken in paragraaf 3.2. Indien het Handvest van toepassing is, biedt artikel 49, derde lid, bovendien een specifieke grondslag voor toetsing van de evenredigheid van straffen. Op zichzelf leidt het amendement dus niet tot onverenigbaarheid met het Europese recht, maar het **verhoogt wel de eisen die aan de rechtvaardiging van de zwaarte van de strafrechtelijke reactie moeten worden gesteld**.

Schrappen van het *oogmerk* in artikel 132c Sr. In het ingediende wetsvoorstel is een openbare steunbetuiging slechts strafbaar indien zij wordt verricht met het oogmerk te bevorderen dat anderen het terroristisch oogmerk van de organisatie delen. Dit oogmerk vervult drie functies: het verbindt de gedraging met het risico dat de wetgever wil tegengaan, onderscheidt terroristische steun duidelijker van symbolische of politieke uitingen en biedt het OM en de strafrechter een criterium voor de afbakening van de strafbaarstelling.

Schrapping van dit vereiste, zoals voorgesteld in amendement nr. 7, zou **de reikwijdte van artikel 132c Sr aanzienlijk verruimen**, doordat een steunbetuiging strafbaar kan worden zonder dat een bedoeling om anderen te beïnvloeden hoeft te worden bewezen. Daarmee worden vooral de eerder gesignaleerde problemen rond symbolische gedragingen, zoals het tonen van een vlag, teken of afbeelding, scherper. Dit is des te relevanter omdat de Raad van State juist een bijzonder intentioneel bestanddeel als belangrijke waarborg tegen een te ruime strafbaarstelling beschouwt.[76]

Ook rechtsvergelijkend blijkt de gevoeligheid van dergelijke afbakeningselementen. Bij de invoering van een zelfstandige strafbaarstelling van verheerlijking van terrorisme in België werd vereist dat het gedrag een ernstig en reëel gevaar oplevert dat een terroristisch misdrijf wordt gepleegd en met dat oogmerk is verricht.[77] Het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens beschouwde een bijzonder opzet als een noodzakelijke waarborg tegen een te ruime beperking van de vrijheid van

[75] EHRM 23 juni 2022, nr. 28000/19, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019, Rouillan t. Frankrijk, par. 73-77.
[76] Kamerstukken II 2025/26, 36 971, nr. 4, par. 4, p. 8.
[77] Art. 376 Belgisch Strafwetboek, ingevoerd bij wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek II van het Strafwetboek, BS 8 april 2024.

meningsuiting en achtte de risicovoorwaarde op zichzelf onvoldoende.[78] Een amendement van 2 april 2024 stelde vervolgens voor om beide voorwaarden te schrappen.[79] Dit Belgische voorbeeld bepaalt niet hoe de Nederlandse regeling moet worden beoordeeld, maar laat wel zien dat **het schrappen van een bestanddeel dat de uiting verbindt met een risico of terroristische doelstelling het evenwicht van de strafbaarstelling wezenlijk kan wijzigen**. Amendement nr. 7 raakt daarmee rechtstreeks aan de eerdere beoordeling van artikel 132c Sr.

Uitbreiding van de betrokken terroristische misdrijven. Amendement nr. 8 schrapt de beperking van artikel 132a Sr tot terroristische misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Die beperking reserveert de nieuwe strafbaarstelling thans voor de zwaarste vormen van terroristische criminaliteit en vormt daarmee een proportionaliteitswaarborg. Schrapping ervan zou het aantal terroristische misdrijven waarvan de verheerlijking strafbaar kan worden vervolgd uitbreiden, **zonder dat daarmee een afzonderlijke leemte in het bestaande recht wordt aangepakt**. Het amendement verandert daarmee minder de aard van de strafbaarstelling dan de afbakening van de gekozen strafrechtelijke reactie, en vereist om die reden een afzonderlijke rechtvaardiging vanuit subsidiariteit en proportionaliteit.

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.

[78] FIRM, Wetsontwerp tot invoering van boek 2 van het Strafwetboek, advies nr. 12/2023 van 5 oktober 2023, pp. 7-9

[79] Kamer van volksvertegenwoordigers, amendement-Ducarme en Pivin van 2 april 2024, DOC 55 1847/002, nr. 1. Het amendement van 2 april 2024 werd niet aangenomen. In artikel 376 van het nieuwe Belgische Strafwetboek zijn zowel de voorwaarde van een ernstig en reëel gevaar als het vereiste oogmerk behouden.