

Betreft: verzoek aan de CDA-fractie om af te zien van verdere behandeling van het wetsvoorstel 132a–c Sr tijdens en na de formatie

3 december, 2025

Geachte Tweede Kamerleden, beleidsmedewerkers en persoonlijk medewerkers van de CDA-fractie,

Nederland telt honderdduizenden professionals die dagelijks bijdragen aan onze culturele en creatieve sector. Zij schrijven, maken kunst, componeren, acteren, regisseren, ontwerpen en creëren verhalen en beelden die onze samenleving vormgeven en verrijken. Deze beroepsgroepen zijn voor hun werk afhankelijk van een sterke rechtsstaat, artistieke- en journalistieke vrijheid. Omdat uw partij betrokken is bij de vorming van een nieuw kabinet, doen wij een beroep op u.

Afgelopen zomer reageerden ruim 10.000 mensen en organisaties op de internetconsultatie van het *Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties*.¹ De zorgen die velen hebben geuit, delen wij.

Schrijvers, kunstenaars, journalisten en andere creatieve professionals kunnen hun werk alleen doen binnen een duidelijk en voorspelbaar juridisch kader. Het wetsvoorstel van het demissionaire kabinet raakt aan precies die fundamenteën. De Creatieve Coalitie vertegenwoordigt als koepelvereniging ruim 40.000 culturele en creatieve makers. Samen met de Auteursbond en de Beroepsvereniging Beeldend Kunstenaars (BBK) vragen wij u om te bewerkstelligen dat dit wetsvoorstel niet verder wordt behandeld tijdens of na de formatie.

Onze bezwaren kort toegelicht

1. Te vage en brede kernbegrippen

Termen als “verheerlijken”, “prijzen”, “steun betuigen” en “voortzetten van werkzaamheden” zijn onvoldoende afgebakend. De Memorie van Toelichting schept nauwelijks meer duidelijkheid hieromtrent en laat belangrijke interpretatieverschillen bestaan. Professionals die van woorden en beelden hun vak maken, moeten echter exact kunnen weten welk gedrag strafbaar is. Deze bepalingen voldoen niet aan dat rechtsstatelijke uitgangspunt.

2. Druk op expressievrijheid en persvrijheid

De beroepspraktijk van schrijvers, regisseurs, journalisten, fotografen, cartoonisten en andere makers vraagt om ruimte voor experiment, duiding, satire en artistieke verkenning. Onder het wetsvoorstel kunnen zelfs legitieme handelingen – zoals het tonen van materiaal voor verslaggeving, analyse of

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/terrorismeverheerlijking/b1>

kritiek – in een strafrechtelijke gevarencome komen. Het risico op zelfcensuur is reëel en substantieel, en treft zowel de artistieke vrijheid als de persvrijheid.

3. Normale beroepsuitoefening komt in het gedrang

Het voorstel richt zich niet op de intentie van de maker, maar op de mogelijkheid dat een uiting door anderen als problematisch kan worden geïnterpreteerd. Deze verschuiving van intentie naar interpretatie raakt de kern van hoe kunstenaars en schrijvers werken. De angst voor verkeerde duiding kan ertoe leiden dat makers hun werk niet meer durven uitvoeren.

4. De noodzaak van nieuwe bepalingen is niet aangetoond

De regering toont niet overtuigend aan waarom het bestaande strafrechtelijke instrumentarium (opruien, haatzaaien, deelneming, financiering, werving en andere relevante bepalingen) onvoldoende zou zijn. Zonder aantoonbare lacune ontbreekt de vereiste noodzaak onder artikel 10 lid 2 EVRM om nieuwe strafbaarstellingen in te voeren die de expressievrijheid beperken.

5. De risico's zijn groter dan de verwachte baten

Bestaande instrumenten bieden volgens deskundigen al veel mogelijkheden. De risico's voor het publieke debat, onafhankelijke journalistiek en artistieke vrijheid zijn daarentegen aanzienlijk. In een democratische samenleving moet de proportionaliteit van nieuwe strafbaarstellingen helder zijn; dat is hier niet het geval.

Wij vragen de CDA-fractie daarom om:

- Zich politiek in te zetten voor het stopzetten van de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel;
- Pal te staan voor artistieke- en journalistieke vrijheid én dit expliciet te borgen in de formatieafspraken.

Onze gezamenlijke juridische analyse, die wij als bijlage meesturen, onderbouwt deze punten in detail. Wij bespreken onze zorgen graag persoonlijk nader met u.

Met vriendelijke groet,

Miro Lucassen (bestuurslid Auteursbond)

Marcel Fokkink (jurist Auteursbond)

Fenneke Voorsluis (directeur BBK)

Martijn Winkler (voorzitter Dutch Directors Guild)

Arriën Molema (voorzitter BAM! Popauteurs)

Malou Gorter (voorzitter ACT Acteursbelangen)

Arthur Kneepkens (directeur Platform BK)

Thomas Drissen (directeur De Creatieve Coalitie)

Juridische analyse ten aanzien van het wetsvoorstel strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en de openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties

Hieronder volgt onze analyse van de problematiek rond de voorgestelde artikelen 132a, 132b en 132c Sr, met onze conclusie en aanbevelingen.

Art. 132a en 132c Sr: onduidelijke formulering

Het probleem van de voorstellen voor art. 132a Sr (verheerlijking) en art. 132c Sr (steunbetuiging) is gelegen in de vage formulering van de bepalingen, de breedte van de delictomschrijving en de mate van ambiguïteit van zowel de bepalingen als de uitleg daarvan. Afgezet tegen de verschillende grondrechten die op gespannen voet staan met de voorstellen – in het bijzonder de vrijheid om gedachten en gevoelens te uiten (de expressievrijheid) en daarmee samenhangende grondrechten zoals de persvrijheid en de informatievrijheid – zien we op dit punt een groot probleem.

Art. 132a Sr (verheerlijking)

Op grond van het voorgestelde art. 132a Sr wordt degene die een terroristisch misdrijf “verheerlijkt”, bestraft. In de Memorie van Toelichting wordt verwezen naar een Van Dale-definitie, op basis waarvan het bij “verheerlijken” gaat om het roemen, loven of het ten onrechte als iets positiefs voorstellen van iets. Wij vrezen dat in de praktijk snel discussie zal kunnen ontstaan over de vraag of een uiting voldoende ‘positief’ over een misdrijf is om van verheerlijking te kunnen spreken.

In de toelichting wordt daarbij aangegeven dat het bij verheerlijking “niet alleen om het goedpraten of goedkeuren van een misdrijf” gaat, maar ook om “het prijzen daarvan, op een zodanige wijze dat mensen daardoor kunnen worden beïnvloed, geïnspireerd of ideologisch rijp gemaakt voor het ondersteunen of – uiteindelijk – deelnemen aan dergelijke misdrijven”. Het is bevreemdend om te lezen dat de vereiste mate (of intensiteit) van het prijzen wordt ingevuld door de potentiële, eventuele gevolgen daarvan, nu dit in beginsel los van elkaar staat.

Een neutrale berichtgeving over een aanslag op een aanhanger van een ideologie zal voor aanhangers van een opponerende ideologie immers al inspirerend kunnen zijn, gelet op alle risico's inzake imitatiegedrag. Dat onderstreept hoe snel de ondergrens van de strafbaarstelling al kan worden geacht te zijn bereikt. Indien een terroristisch misdrijf de aanleiding vormt voor meer dan alleen feitelijke berichtgeving, begeeft een auteur van een theaterstuk over de gebeurtenissen rond een terroristische aanslag, een documentaire over de drijfveren van daders of een roman uit het perspectief van slachtoffers zich al helemaal op glad ijs.

In de Memorie van Toelichting wordt bovendien aangestipt dat bepaalde gedragingen al met het bestaande wettelijke instrumentarium kunnen worden aangepakt. Een groot verschil met delicten als opruiing en aanzetten tot haat, discriminatie of geweld is echter dat voor verheerlijking geen op een ander gerichte ‘aansturende’ intentie vereist is. Ook indien verheerlijking in het openbaar geschiedt, hoeft het geen handeling te betreffen waarbij een ander betrokken hoeft te worden, laat staan dat van die ander een actie wordt verwacht. In de uiteenzetting over vergelijkbare regelgeving in het buitenland wordt benadrukt “dat voor strafbaarheid op grond van verheerlijking niet is vereist dat de verdachte met zijn uitlating het opzet heeft een ander aan te sporen om terroristische misdrijven te plegen”.

Hieruit blijkt dat niet de intenties van degene die de uiting doet centraal staan, maar de angst van de wetgever voor de mogelijke gevolgen daarvan. Het past niet om de expressievrijheid op grond van

zulke angsten te beknootten. In samenhang met de onduidelijkheid over wat er onder het begrip “verheerlijking” dient te worden verstaan, is dit extra problematisch.

Art. 132c Sr (steunbetuiging)

Ten aanzien van art. 132c Sr — dat degene die “steun betuigt” aan een terroristische organisatie beoogt te bestraffen — geldt blijkens de toelichting dat in “betuigen van steun” het opzetvereiste besloten ligt. Het probleem hiermee is dat iemands werkelijke intenties vaak afgeleid zullen moeten worden uit diens gedrag, en dat in de toelichting op het wetsvoorstel is opgenomen dat hetgeen onder “voortzetten van de werkzaamheid” dient te worden verstaan, ruim moet worden geïnterpreteerd.

Indien (te) veel handelingen onder het voortzetten van werkzaamheden worden geschaard, ligt het risico op de loer dat uit het enkele verrichten van die handelingen al een vermeend opzet zal worden afgeleid. Als voorbeelden van zulke handelingen worden in de toelichting onder meer genoemd:

- “het organiseren van een betoging”, zonder daarbij verder te specificeren wat de aard van een betoging dient te zijn om als steunbetuiging aan een terroristische organisatie te worden aangemerkt;
- “het ‘in de lucht’ houden van een website”, zonder daarbij toe te lichten om wat voor website het dient te gaan om het in de lucht houden daarvan aan te merken als steunbetuiging aan een terroristische organisatie;
- “het in het openbaar dragen van bepaalde kleding met logo’s of slogans van verboden terroristische organisaties”, zonder hierbij duidelijk af te bakenen in welke gevallen hiervan kan worden gesproken. Kan hier ook sprake van zijn indien een neutraal symbool (zoals een nationale vlag) tevens door aanhangers van een terroristische organisatie wordt gehanteerd? Of indien er ambiguïteit kan bestaan over de uitleg van een bepaalde slogan, neutraal symbool of begrip — bijvoorbeeld wanneer een dergelijke uiting, behalve als neutraal van aard, tevens als ‘hondenfluitje’ zou kunnen worden aangemerkt?

Voorbeelden uit de Memorie van Toelichting die als aanknopingspunten zouden moeten dienen om het bestanddeel “voortzetten van de werkzaamheid” te verhelderen, hebben aldus het tegengestelde effect en maken enkel onduidelijker wat hieronder dient te worden verstaan. En omdat onder dit bestanddeel mogelijk een breed scala aan betrekkelijk onschuldige handelingen kan worden geschaard, neemt de kans toe dat daarmee ook een opzettelijke en daarmee strafbare steunbetuiging zal worden aangenomen.

Art. 132a en 132c Sr versus grondrechten en rechtsbeginselen

Omdat er bij zowel de verheerlijking als de steunbetuiging sprake is van delictsomschrijvingen die op zo’n wijze zijn omschreven dat onduidelijk is waar zich de grenzen van het toelaatbare bevinden, ligt het risico op de loer voor het zogenaamde ‘chilling effect’: het effect waarbij de dreiging van strafbaarstelling, vervolging en/of veroordeling de legitieme toepassing van vrijheden ontmoedigt. Hier wordt in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie veelvuldig op gewezen.

Omdat met deze delictsomschrijvingen niet kan worden gesproken van vooraf vastgestelde en duidelijk geformuleerde strafregelgeving, komen zowel de rechtszekerheid als fundamentele principes — zoals het legaliteitsbeginsel en (in het bijzonder) het lex certa-beginsel — in het gedrang.

We wijzen erop dat in de Memorie van Toelichting niet wordt ingegaan op deze problematiek. De wetgever staat er wel bij stil dat bijdragen aan het publieke debat mogelijk moeten zijn, maar gaat er vervolgens aan voorbij dat een openbare verheerlijking of ironische steunbetuiging, geuit op een

satirische, parodiërende of chargerende wijze, onder bepaalde omstandigheden het publieke debat juist kan aanzwengelen. En zelfs indien moreel verwerpelijke of wansmakelijke opvattingen gemeend zijn, kunnen zij worden bestreden in het publieke debat en dient er de ruimte te zijn “to offend, shock or disturb”.

Wat ons betreft kan de conclusie dan ook niet anders zijn dan dat deze twee voorstellen dusdanig vaag geformuleerd zijn — en ook in de Memorie van Toelichting niet de nodige duidelijkheid kan worden aangetroffen — dat de expressievrijheid onevenredig onder druk komt te staan. De bijdrage van schrijvers, theaterauteurs, dichters en andere creatieve makers aan het publieke debat komt daarmee in gevaar. Omdat de afbakening van grenzen achterwege blijft en onduidelijk is hoe ver journalisten, columnisten en andere persauteurs kunnen gaan in hun beroepsuitoefening, komt de persvrijheid eveneens op onevenredige wijze onder druk te staan.

Art. 132b Sr: verspreiding

Het voorgestelde art. 132b Sr onderscheidt zich van de andere twee delictsomschrijvingen. Ook hier speelt de vraag in welke gevallen sprake is van verheerlijking van een terroristisch misdrijf, maar zodra hierover duidelijkheid bestaat, is helder dat de enkele verspreiding van materiaal waarin deze uiting is opgenomen strafbaar wordt gesteld.

Het probleem is dat in zowel de delictsomschrijving als de toelichting compleet voorbij wordt gegaan aan het feit dat dit de mogelijkheden tot het rapporteren over feitelijke gebeurtenissen beperkt en daarmee de informatievrijheid op onevenredige wijze wordt ingeperkt. Indien er beelden bestaan van aanhangers van een terroristische organisatie die een terroristisch misdrijf bejubelen, zouden deze op basis van de delictsomschrijving niet mogen worden vertoond. Niet om aan te tonen dat deze gedragingen zich werkelijk hebben voltrokken, en niet om deze gedragingen te bekritisieren — laat staan om zulke beelden ‘voor zich te laten spreken’.

Het voorgestelde art. 132b Sr bemoeilijkt aldus het uitvoeren van rapporterende journalistiek — een belangrijke voorwaarde om het functioneren van een democratische rechtsstaat te waarborgen — op onevenredige wijze, om nog maar te zwijgen over de manier waarop het artikel de mogelijkheden om deze feiten vervolgens te bespreken onder druk zet.

Een voorbeeld waarin “de verspreider de verheerlijkende uitlating niet zelf heeft gedaan, maar deze alleen heeft verspreid” wordt in de Memorie van Toelichting aangehaald; echter niet om te benadrukken dat de verspreiding in dat geval toelaatbaar moet zijn, maar om te benadrukken dat enkel de strafmaat daarvoor lager ligt dan voor het verheerlijken zelf. Dat er ook professionele en artistieke redenen kunnen zijn voor het verspreiden van zulk materiaal, zonder dat de verspreider de verheerlijking onderschrijft, wordt niet erkend. Dat de verspreider kan beogen om publiek te informeren en het materiaal te bekritisieren, wordt evenmin gezien in dit voorstel.

De wetgever gaat er namelijk blindelings van uit “dat ook dit gedrag zeer verwerpelijk en strafwaardig is, omdat de verspreider eraan bijdraagt dat de verheerlijkende uitlatingen meer personen bereiken”. Zoals hierboven beschreven hoeft daar echter helemaal geen sprake van te zijn. De Memorie van Toelichting is aldus te kort door de bocht en onderkent in het geheel niet dat het artikel een onevenredige inbreuk meebrengt op de expressievrijheid, informatievrijheid en persvrijheid — niet in de laatste plaats vanwege het ‘chilling effect’ dat het artikel zonder twijfel zou hebben op onschuldige uitingen van allerlei aard.

Dringend noodzakelijk?

Vanwege de onduidelijkheden en de strafbaarstelling van allerlei onschuldige handelingen waarvan het verbieden toch niet als doel mag worden verondersteld, is ons ook onduidelijk wat deze voorgestelde nieuwe regelgeving (art. 132a, 132b en 132c Sr) toevoegt aan de bestaande regelgeving (bijvoorbeeld inzake nogmaals opruiing en aanzetten tot haat, discriminatie of geweld), waarbij overigens ook kan worden opgemerkt dat ook deze bestaande regelgeving al de nodige rechtsonzekerheid meebrengt.

Vanwege de onduidelijkheid ten aanzien van de toegevoegde waarde van de voorgestelde artikelen kan deze regelgeving niet zonder meer worden verondersteld noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving, zoals zowel op basis van artikel 10 lid 2 EVRM als op basis van vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist is om inperking van grondrechten zoals de expressievrijheid te rechtvaardigen.

Conclusie

Wij concluderen dat art. 132a en 132c Sr in hun huidige vorm te onduidelijk zijn, de Memorie van Toelichting niet alsnog de nodige duidelijkheid biedt en er een risico bestaat dat te veel onschuldige handelingen onder het toepassingsbereik kunnen vallen. Ten aanzien van art. 132b Sr is het voornaamste probleem dat normale gedragingen evident onder het toepassingsbereik van het artikel zouden kunnen vallen en dat het direct verwijzen naar bronmateriaal, ook wanneer dit gepaard gaat met een uitdrukkelijke bekritisering, onmogelijk zou worden gemaakt.

De onduidelijkheden en het brede toepassingsbereik brengen mee dat het daaruit voortvloeiende 'chilling effect' de expressievrijheid en persvrijheid op onevenredige wijze worden ingeperkt en fundamentele rechtsbeginselen zoals het legaliteitsbeginsel onder druk komen te staan.

Wie durft straks nog een expositie te organiseren met een fotoreportage over IS-gangers, of live-beelden te tonen van een pro-Palestina-demonstratie met het risico daarbij net een spandoek in beeld te brengen dat als een steunbetuiging aan Hamas zou kunnen worden geïnterpreteerd? Kan een roman waarvan de hoofdfiguur lijkt op Osama bin Laden in de lokale boekhandel worden verkocht? En een theaterstuk over de dynamiek binnen een actiegroep die lijkt op Extinction Rebellion? Hoewel de grenzen onduidelijk afgebakend zijn, volgt ook uit de Memorie van Toelichting dat er een groot risico bestaat dat onschuldige handelingen onder de delictsomschrijvingen vallen en de dreiging van strafrechtelijke vervolging aanwezig zal zijn, hetgeen de genoemde grondrechten nog verder onder druk zet.

Aanbevelingen

Omdat wij van mening zijn dat het bestaande strafrechtelijke instrumentarium (dat op zichzelf al de nodige risico's van willekeur bevat) meer dan volstaat, bevelen wij aan het wetsvoorstel te verwerpen en te waarborgen dat grondrechten zoals de expressievrijheid, persvrijheid en informatievrijheid, en beginselen zoals de rechtszekerheid, niet (verder) onder druk komen te staan.

Bij twijfel vragen wij u ook de opmerkingen, zorgen en bezwaren tot u te nemen van andere organisaties waaronder, maar niet uitsluitend, de [Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak](#), de [Raad voor de rechtspraak](#), de [Nederlandse Orde van Advocaten](#), het [College voor de Rechten van de Mens](#), de [Nederlandse Vereniging voor Journalistiek](#), [Free Press Unlimited](#) en [NDP Nieuwsmedia](#), het [Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten](#), de [Commissie Meijers](#), en [Bits of Freedom](#).