

Vergaderjaar 2023–2024

**36 460**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven (aanscherping artikel 140a Sr)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Met dit wetsvoorstel wordt het wettelijk strafmaximum van deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht (Sr)) verhoogd naar twintig jaar gevangenisstraf indien de terroristische organisatie tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven, namelijk terroristische misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de bijzondere ernst van deze gedraging, die kort gezegd neerkomt op het verlenen van actieve ondersteuning van organisaties die het plegen van het meest grove en destructieve geweld beogen.

Terrorisme vormt een bedreiging voor de democratische wereld en daarmee ook voor de Nederlandse rechtsstaat. Bovendien zijn levens van onschuldige burgers in het geding. Bij het plegen van terroristische misdrijven spelen terroristische organisaties een belangrijke rol. Deze organisaties beogen de fundamentele van de rechtsstaat aan te tasten, vrees aan te jagen en de structuren van een land te ontwrichten of zelfs te vernietigen. Zij doen dit vanuit een intolerante ideologie, waarbij wordt geprobeerd – door het plegen van terroristische misdrijven – de opvattingen van de organisatie op zeer gewelddadige wijze aan anderen op te leggen. Terroristische organisaties zijn dan ook buitengewoon gevaarlijk. Zij vormen een belangrijke factor bij het in stand houden van de terroristische dreiging, bij het aanjagen van terroristisch geweld en bij het inspireren en aanzetten van personen tot zeer ernstige misdrijven. Dit geldt in het bijzonder voor terroristische organisaties die zich richten op het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven, waaronder het plegen van aanslagen. Terroristische organisaties hebben inmiddels vele doden op hun geweten, zowel in strijdgebieden – waar veel verschrikkingen hebben plaatsgevonden –, als in landen die hun ideologische opvattingen niet delen – onder andere door het plegen van aanslagen. Het leed dat daardoor is veroorzaakt, is enorm.

Voor de verwezenlijking van hun doelen zijn terroristische organisaties afhankelijk van deelnemers. Deelnemers aan terroristische organisaties leveren een onmisbare – en onmiskenbare – bijdrage aan de misdadige doelen van die organisatie. Dat doen zij bijvoorbeeld door het plegen of ondersteunen van aanslagen en andere ernstige misdrijven in naam van deze organisaties. Maar ook alleen al door zich in te laten met een terroristische organisatie, versterken deelnemers het collectief getalsmatig, waarmee zij tevens de aantrekkingskracht van die organisatie op anderen doen toenemen.

De overheid voert dan ook op meerdere terreinen een actief beleid om de dreiging en aantrekkingskracht van terroristische organisaties te verminderen. Ook het strafrecht speelt hierbij een belangrijke rol. Hoewel de eerste inzet van de overheid is om terroristisch geweld te voorkomen, is het van belang dat wanneer desondanks een terroristisch misdrijf is gepleegd, verdachten worden vervolgd en een passende straf opgelegd krijgen. Zoals hierna nog wordt toegelicht, komt naar het oordeel van het kabinet in het huidige strafmaximum dat geldt voor deelname aan een terroristische organisatie zowel de ernst van de dreiging als de ernst van het delict als het gaat om organisaties die de meest ernstige terroristische misdrijven hebben begaan of voornemens zijn te begaan, onvoldoende tot uitdrukking. Het huidige strafmaximum komt ontoereikend voor ter bestraffing van deelnemers aan organisaties die zich als zodanig hebben gekwalificeerd. Daarom wordt voorgesteld aan artikel 140a Sr een tweede lid toe te voegen, waarin wordt voorzien in een hoger strafmaximum indien de terroristische organisatie tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld. Met deze verhoging van de strafmaat wordt passender uitdrukking gegeven aan de zwaarte van dit feit die besloten ligt in de strafwaardigheid en verwijtbaarheid van de verbondenheid van de deelnemers met het gruwelijk oogmerk van deze organisaties. De trapsgewijze benadering sluit aan bij de systematiek van artikel 140 Sr, waarin eveneens een gedifferentieerd stelsel van strafmaxima te vinden is afhankelijk van de (ernst van de) misdrijven waarop de organisatie zich richt.

Na de bespreking van de adviezen zal in het hiernavolgende eerst een beknopte beschrijving worden gegeven van de ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan rondom terroristische organisaties. Daarna zal nader worden ingegaan op de rol van deelnemers aan dergelijke organisaties bij het in stand houden van terroristisch geweld en de dreiging die van terroristische organisaties uitgaat. Vervolgens wordt ingegaan op de voorgestelde strafmaatverhoging. Deze memorie eindigt met een beschrijving van de financiële consequenties.

## **2. Adviezen**

Over dit wetsvoorstel zijn adviezen ontvangen van het College van procureurs-generaal (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr). De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft laten weten geen advies over het wetsvoorstel te zullen uitbrengen. Ook de politie heeft geen gebruik gemaakt van de geboden gelegenheid om advies uit te brengen. Daarnaast zijn er via internetconsultatie.nl vijf individuele reacties ontvangen<sup>1</sup>.

Het OM heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en stemt in met het voorstel om het strafmaximum te verhogen. Deelname aan terroristische organisaties is uiterst afkeuringswaardig en dient krachtig te worden bestreden. Verhoging van het strafmaximum maakt

<sup>1</sup> Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dit, aldus het advies, duidelijk en biedt de officier van justitie meer ruimte om de meest passende straf te vorderen. Het OM plaatst enkele redactionele opmerkingen bij de memorie van toelichting, die zoveel mogelijk zijn verwerkt. Vanzelfsprekend is het zeker niet de bedoeling van dit wetsvoorstel om de vereisten voor strafbaarheid op grond van artikel 140a Sr te verhogen. Dat in de memorie van toelichting vooral wordt ingegaan op ernstigere (deelnemings)gevallen, houdt ermee verband dat de verhoging van het strafmaximum vooral door die ernstige gevallen wordt ingegeven. Dit is door een aanpassing van artikel 140a Sr in onderhavig voorstel in de wettekst tot uitdrukking gebracht. De Rvdr heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel, maar geeft wel in overweging om de toelichting op het wetsvoorstel aan te vullen op het punt van de door de Rvdr beschikbaar gestelde cijfers. In het advies wordt uiteengezet dat blijkens de gegevens waarover de Rvdr beschikt in de periode van 2013 tot en met 2022 maar in een beperkt aantal gevallen waarin een veroordeling volgde op grond van artikel 140a Sr een gevangenisstraf van meer dan zeven jaar is opgelegd. Het gaat dan steeds om gevallen waarin de verdachte behalve voor artikel 140a Sr ook voor andere strafbare feiten is veroordeeld. Ook door de NOVA – die meent dat van een noodzaak voor verhoging van het strafmaximum niet blijkt – en in een individuele reactie, wordt naar voren gebracht dat artikel 140a Sr veelal samen met andere feiten ten laste wordt gelegd, waardoor door de samenloopregeling oplegging van een hogere gevangenisstraf dan vijftien jaar al mogelijk is. In reactie hierop wordt vooropgesteld dat wettelijke strafmaxima uitdrukking geven aan de ernst van het desbetreffende strafbare feit. Zoals hierna in deze memorie nog nader wordt toegelicht, is er onder invloed van de ontwikkeling in de verschijningsvormen van terroristische organisaties die zich de afgelopen jaren heeft voltrokken volgens het kabinet in de eerste plaats uit normatief oogpunt aanleiding tot herwaardering van de ernst van het misdrijf van artikel 140a Sr en daarmee de strafhoogte. Er is in dat licht aanleiding de autonome strafwaardigheid van deelneming aan de meest gevaarlijke terroristische organisaties in de wet te benadrukken en van een extra zwaar strafmaximum te voorzien. Daarmee blijft het wettelijk strafmaximum nu en in de toekomst ruimte bieden om ook bij de zwaarste delictscenario's een passende straf op te leggen. Dat in de praktijk in een aantal gevallen gevangenisstraffen zijn opgelegd die het huidige strafmaximum van vijftien jaar dicht naderden of (in verband met de samenloopregeling) zelfs overstegen, geeft naar het oordeel van het kabinet aan dat er in de straftoemingspraktijk in bepaalde (ook toekomstige) gevallen behoefte kan zijn aan een hoger wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie. Dat in gevallen waarin dergelijke hoge straffen aan de orde zijn naast artikel 140a Sr ook andere strafbare feiten zijn ten laste gelegd en bewezenverklaard, waaronder bijvoorbeeld het medeplegen (van voorbereiding) van levensdelicten, wapenbezit en training voor terrorisme, doet daaraan niet af. De ernst van en het strafmaximum dat geldt voor de verschillende bewezenverklaarde delicten worden immers meegewogen binnen de straftoemeting en leggen naar de mate van hun afzonderlijke betekenis in het volledige feitencomplex gewicht in de schaal. Daarbij kan het gegeven van deelneming aan het gestructureerde terroristische verband en de dreiging die daarvan uitgaat bijvoorbeeld in hogere mate strafbepalend zijn geweest dan schuld aan wapenbezit of het deelnemen aan trainingshandelingen. De wettelijke strafmaxima die gelden voor de verschillende delicten zijn binnen die straftoemingsbeslissing dus relevant. In die zin zal in de gevallen waarin artikel 140a Sr samen met strafbare feiten waarvoor een lager strafmaximum geldt ten laste wordt gelegd, de voorgestelde strafmaatverhoging van artikel 140a Sr ook binnen de samenloopregeling een verruiming bieden van de maximaal op te leggen straf. Door de aanpassing van het wetsvoorstel

waardoor de strafmaatverhoging is toegesneden op deelneming aan een terroristische organisatie die de meest ernstige terroristische misdrijven tot oogmerk heeft, wordt aan de adviezen van de Rvdr en de NOvA tegemoetgekomen, in die zin dat uitdrukkelijker in de wet tot uitdrukking wordt gebracht in welke gevallen een hoger strafmaximum aan de orde is.

### **3. Terroristische organisaties: ontwikkelingen**

Sinds de inwerkingtreding in 2004 van artikel 140a Sr is de situatie in de wereld veranderd. De afgelopen decennia is sprake geweest van de opkomst en toename van mondiaal en openlijk opererende terroristische organisaties die aanslagen plegen, waaronder in westerse landen en tegen westerse belangen elders. In omvang, professionaliteit, organisatiestructuur en propagandaverspreiding hebben deze jihadistische organisaties zich in sterke mate ontwikkeld. Personen – onder wie ook personen met een Nederlandse nationaliteit – hebben zich met name sinds 2012/2013 op grote schaal aangesloten bij terroristische organisaties in het buitenland. Daarmee ondersteunen zij niet alleen terroristische activiteiten in het buitenland, maar vormen ook – gelet op het doel van veel van deze organisaties om de westerse samenleving omver te werpen – een gevaar voor de westerse samenleving.

Uit het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN 58) komt naar voren dat, hoewel het dreigingsniveau sinds 2019 niet is gewijzigd, de terroristische dreiging het afgelopen half jaar (weer) is toegenomen. Er zijn steeds meer signalen dat jihadistische organisaties voorbereidingen treffen om in Europa terroristische aanslagen te plegen. Het jihadisme blijft de belangrijkste bron vormen van terroristische dreiging tegen Nederland en de ons omringende landen. Aanhangers van dit gedachtegoed streven ernaar om overheden in de islamitische wereld via een gewapende strijd omver te werpen en te vervangen door een islamitische staat of kalifaat. Onder deze strijd scharen zij onder meer het gebruik van geweld tegen religieuze minderheden en het plegen van terroristische aanslagen in het Westen. Mondiale jihadistische organisaties beschouwen Nederland al langer als legitiem doelwit voor een aanslag en zij zijn naar verwachting in staat om personen richting Europa te sturen en op afstand aanhangers te ondersteunen bij het voorbereiden van aanslagen.

Naast mondiaal opererende organisaties en daaraan gelieerde netwerken, die grotendeels hiërarchisch zijn georganiseerd, gaat er tegen deze achtergrond eveneens een dreiging uit van kleinere, meer ad hoc gevormde groepen, waarin deelnemers tezamen opereren. Onder andere door het gebruik van moderne communicatiekanalen weten gelijkgestemden elkaar te vinden, elkaar te inspireren, en kunnen zij op korte termijn een reële dreiging vormen. De ervaringen hebben inmiddels geleerd dat ook van dergelijke ad hoc gevormde groepen een grote dreiging kan uitgaan en dat ook zij bereid en in staat zijn om zeer ernstige terroristische misdrijven te plegen. Gelet op de juridische definitie van organisatie («een samenwerkingsverband, met een zekere duurzaamheid en structuur, tussen de verdachte en ten minste één andere persoon») kunnen niet alleen (professionele) mondiale organisaties, maar ook meer ad hoc gevormde groepen die tot oogmerk hebben terroristische misdrijven te plegen onder omstandigheden als een terroristische organisatie in de zin van artikel 140a Sr worden aangemerkt.

Niet alleen het jihadisme vormt een dreiging voor onze nationale veiligheid. De terroristische dreiging in en tegen Nederland is blijkens het dreigingsbeeld de afgelopen jaren gevarieerder en meer diffuus geworden. Met de opkomst van het rechts-extremistische acceleratio-

nisme<sup>2</sup> zijn terroristische aanslagen vanuit dit gewelddadige gedachtegoed eveneens voorstelbaar geworden. Daarnaast is er mogelijk sprake van een geweldsdreiging vanuit de hoek van het anti-institutioneel extremisme. Er wordt een klimaat geschapen waarin individuen geïnspireerd en gemotiveerd kunnen raken om geweld te gebruiken. Extremistische en terroristische handelingen of (beperkte) samenwerkingsverbanden van enkele individuen gericht op dergelijke activiteiten, zijn voorstelbaar.

Terroristische organisaties weten door gebruik te maken van propagandakanalen een blijvende en groeiende aantrekkingskracht uit te oefenen op mensen om hen ertoe te bewegen zich fysiek aan te sluiten bij deze organisaties of in naam van de betreffende organisatie over te gaan tot het plegen van aanslagen. Door het gebruik van sociale media kunnen organisaties heel snel tot over vele landsgrenzen (potentiële) deelnemers bereiken. Deze digitale communicatie kan inspirerend en versterkend werken: personen die op zoek zijn naar gelijkgestemden vinden elkaar sneller en organisaties die op zoek zijn naar leden hebben een enorm bereik. Intolerante denkbeelden, ideologieën en oproepen tot geweld verspreiden zich in een oogwenk. Uit verschillende strafzaken tegen Nederlandse jihadisten blijkt dat jihadisten sociale media gebruiken om het gedachtegoed uit te wisselen en te verspreiden. Daarmee beoogt men onder meer, naast het aanzetten tot geweld, aanhangers te rekruteren en de solidariteit onder jihadisten te versterken. Ook de digitalisering en globalisering dragen daarmee bij aan de dreiging die uitgaat van terroristische organisaties.

#### **4. De rol van deelnemers**

Voor de verwezenlijking van de doelen van terroristische organisatie en de uitvoering van onder meer aanslagen en andere ernstige terroristische misdrijven zijn deelnemers noodzakelijk. Deze individuen committeren zich aan het oogmerk van de terroristische organisatie en de gewelddadige wijze waarop de gestelde doelen bereikt dienen te worden, en stellen zich eventueel zelfs bereid om – desnoods door zelf het leven te laten – geplande terroristische daden uit te voeren. In de afgelopen decennia heeft de rol van deelnemers zich ontwikkeld en verder uitgekristalliseerd en is nog duidelijker gebleken welke cruciale rol zij hebben bij het in stand houden van terroristische organisaties en de dreiging die van die organisaties uitgaat. Een deelnemingshandeling kan bestaan uit het (mede)plegen van een terroristisch feit, maar ook uit het verrichten van hand- en spandiensten, ter verwezenlijking van de terroristische doelen van de organisatie. Een zeer standvastig gewelddadig collectief gedachtegoed kan binnen de organisatie worden aangejaagd door meer deelnemers. Wanneer men zich inlaat met een terroristische organisatie komen deelnemers in aanraking met meer personen die gelijke of gelijksoortige denkbeelden hebben en dezelfde ideologie erop na houden met de vaste wil daarnaar te handelen. Een organisatie fungeert als een broedplaats, waarin deelnemers hun ideeën, denkbeelden en ideologieën door de andere deelnemers niet alleen bevestigd maar ook versterkt zien en omzetten in concrete handelingen ter verwezenlijking van die ideologie. Zoals in het recente verleden is gebleken, doen deelnemers in voorkomende gevallen verplicht gevechtservaring op en wordt hun geleerd om explosieven te maken en wapens te hanteren. Ook worden de leden van dergelijke organisaties vaak blootgesteld aan extreem grof geweld, zoals (beelden van) martelingen en onthoofdingen. Vanwege deze

---

<sup>2</sup> Het rechts-extremistische gedachtegoed waarbij het creëren of versnellen van chaos wordt nagestreefd, om zo een rassenoorlog en de vervanging van de democratie door een witte etnostaat te bespoedigen.

continue onderdompeling in geweld vervagen morele grenzen en worden deelnemers verder in hun overtuiging gesterkt om zelf, in naam van de organisatie, geweld op andersdenkenden toe te passen en aanslagen te plegen. In de afgelopen decennia is dan ook gebleken dat deelnemers van terroristische organisaties bereid zijn tot het plegen van de meest ernstige misdrijven met het oog op het bereiken van de terroristische doelen van de organisatie waarbij zij zich hebben aangesloten. Zelfs na beëindiging van deelname of het verdwijnen van de organisatie blijft de dreiging van (voormalige) leden in stand.

Door zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie versterken de deelnemers deze organisatie ook getalsmatig. Daarmee wint die organisatie aan kracht en wordt deze (nog) bedreigender. Bovendien stellen meer deelnemers een organisatie in staat (verder) te professionaliseren. Dat maakt de organisatie veerkrachtiger. Bij kleinere organisaties met een beperkt aantal leden en meer ad hoc gevormde groepen, waarin geen sprake is van een duidelijke hiërarchische, maar juist van een gelijkwaardige rolverdeling, is de rol van elk lid nog meer van significant belang en in zekere zin inwisselbaar voor het behalen van de door de organisatie nagestreefde doelen. Deelnemers vormen de kern van de terroristische organisatie en deze deelname dient niet alleen ontmoedigd maar ook krachtig bestreden te worden.

Het verwijt dat aan deelnemers van een terroristische organisatie wordt gemaakt is dat zij – door hun deelneming – bijdragen aan de voortdurende en bijzondere dreiging die van terroristische organisaties uitgaat (vóór, tijdens en na het begaan van concrete strafbare feiten). Zoals uit voorgaande blijkt zijn deelnemers van significant belang voor terroristische organisaties. Door de organisatie te versterken, te ondersteunen of een verdergaande bijdrage te leveren, dragen zij niet alleen bij aan de dreiging die van deze organisatie uitgaat en de instandhouding van de organisatie, maar hebben zij ook een aandeel in en kunnen zij ook mede verantwoordelijk worden gehouden voor de terroristische misdrijven die door de terroristische organisatie waarbij zij zijn aangesloten zijn gepleegd of waarop het oogmerk van deze organisatie is gericht. Van strafbaarheid wegens deelneming is immers sprake indien de betrokkene «behoort tot het samenwerkingsverband en een aandeel heeft in gedragingen dan wel gedragingen ondersteunt die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het oogmerk» (vgl. ECLI:NL:HR:2012:BW5161). Daar waar terroristische organisaties zich mede richten op het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven, meent dit kabinet dat een hoger strafmaximum gerechtvaardigd is, zodat meer recht kan worden gedaan aan de strafwaardigheid en de verantwoordelijkheid van de deelnemers voor die ernstige feiten.

## **5. Verhoging van het strafmaximum**

De aanslagen op het World Trade Centre op 11 september 2001 leidden er destijds toe dat zowel nationaal als internationaal de vraag werd gesteld of het strafrecht wel voldoende was toegesneden op terroristische misdrijven. Dit heeft in 2004 – mede naar aanleiding van Europese regelgeving – geresulteerd in een aanscherping van ons materiële strafrecht met onder meer de introductie van artikel 140a Sr.

Anders dan het strafmaximum van artikel 140 Sr (deelneming aan een criminele organisatie) en het huidige artikel 140a, tweede lid, Sr (leidinggeven aan een terroristische organisatie) is het wettelijk strafmaximum van artikel 140a, eerste lid, Sr sinds 2004 ongewijzigd gebleven. Zoals hiervoor is beschreven, hebben terroristische organisaties zich sindsdien onder meer in aard, omvang en aantrekkingskracht ontwikkeld en heeft



ook de rol die deelnemers binnen deze organisaties spelen zich verder uitgekristalliseerd. Zoals hiervoor al aan de orde is geweest, hebben deelnemers een cruciale rol bij het in stand houden van terroristische organisaties en daarmee voor het continueren en vergroten van de dreiging die van die organisaties uitgaat. Door hun deelname stellen zij zichzelf of anderen in staat zeer ernstige en gruwelijke misdrijven, veelal levensdelicten, te plegen. Het deelnemen aan een terroristische organisatie en het ondersteunen van geïdeologiseerde, destructieve doelstellingen met de toepassing van extreme middelen, vergt dan ook een stevig strafmaximum. Dit geldt in het bijzonder in gevallen waarin terroristische organisaties zich schuldig hebben gemaakt aan of zich richten op de meest ernstige misdrijven, zoals het (systematisch) plegen van zeer ernstige levens- en geweldsdelicten. In dergelijke gevallen dient de bijdrage van deze deelnemers en hun bewustzijn van het versterkend effect van het collectief waarbinnen deze ernstige misdrijven zijn begaan beter te worden gereflecteerd in het strafmaximum. Daarom wordt voorgesteld in artikel 140a Sr een nieuw tweede lid in te voegen waarmee wordt voorzien in een verhoogd strafmaximum indien de terroristische organisatie tot oogmerk heeft de meest ernstige terroristische misdrijven – dat wil zeggen terroristische misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld – te plegen. Het gaat dan onder andere om gevallen waarin terroristische organisaties zich richten op het plegen van aanslagen en ander ernstig terroristisch geweld, zoals brandstichtingen waarvan gevaar voor zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar te duchten is, gijzelingen en vernieling van vitale infrastructuur en vervuiling van drinkwater en bodem. Deze strafmaatverhoging sluit aan bij de keuze die bij de introductie van artikel 140a Sr is gemaakt om het strafmaximum in verhouding te plaatsen tot de strafmaxima die gelden voor de aanslag tegen het Rijk en levensdelicten zoals moord en doodslag. Nu de (tijdelijke) gevangenisstraffen die op deze feiten zijn gesteld in de afgelopen jaren zijn verhoogd, past hierbij ook een herbezinning op het strafmaximum van artikel 140a Sr. Bezieet men immers de deelneming als bedoeld in artikel 140a Sr in de kern als eigenstandige vormen van deelneming die in aard, ernst en doelgerichtheid ook met medeplichtigheid of medeplegen vergelijkbare gedragingen kunnen omvatten, waarvoor ten aanzien van «gewone» delictsgedragingen als strafbedreiging ten minste een derde van het wettelijk strafmaximum geldt en in geval van misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld de strafbedreiging ten hoogste twintig jaar bedraagt (zie artikel 49, tweede lid, Sr), dan is laatstgenoemd strafmaximum ook vanuit een wetsystematisch perspectief passend en aangewezen voor de bestraffing van deelneming aan een organisatie die zich richt op de allerzwaarste terroristische misdrijven.

De voorgestelde wijziging sluit systematisch aan bij de opzet van de artikelen 140 Sr, waarin het strafmaximum mede afhankelijk is van de strafbare feiten waarop de organisatie zich richt. In artikel 140 Sr is deelneming aan een criminele organisatie strafbaar is gesteld, dat wil zeggen deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven. Op grond van het eerste lid van die bepaling geldt een strafmaximum van zes jaar gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie. Op grond van het derde lid geldt een hoger strafmaximum als de organisatie tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. In dat geval kan een gevangenisstraf worden opgelegd van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie. Wanneer een criminele organisatie zich richt op het plegen van terroristische misdrijven dan spreken we van een terroristische organisatie. Tussen artikel 140a Sr en artikel 140 Sr bestaat een gekwalificeerde specialiteitsverhouding: een terroristische organisatie is een criminele organisatie, maar dan een die

als oogmerk heeft het plegen van misdrijven van een bepaalde soort (te weten: terroristische). Het strafmaximum voor deelname aan een dergelijke organisatie is op grond van artikel 140a, eerste lid, Sr vijftien jaar gevangenisstraf. Voor deelname aan een organisatie die zich richt op terroristische misdrijven geldt dus een hoger strafmaximum. Dit houdt verband met de buitengewone gevaarlijkheid van terroristische organisaties voor de rechtsorde en de veiligheid van de staat (zie Kamerstukken II 2001/02, 26 463, nr. 3, p. 8–9). De voorgestelde verhoging van het wettelijk strafmaximum van artikel 140a Sr bouwt hierop voort. Waar in het algemeen al geldt dat terroristische organisaties buitengewoon gevaarlijk zijn, geldt dat in het bijzonder voor terroristische organisaties die zich richten op het plegen van terroristische aanslagen en ander zeer ernstig terroristisch geweld. Op de reeds bestaande trap van artikel 140, eerste en derde lid, Sr en daaropvolgend artikel 140a, eerste lid, Sr komt met dit wetsvoorstel een nieuwe trede: artikel 140a, tweede lid, Sr.

Daarover kan nog het volgende worden opgemerkt. Artikel 83 Sr bepaalt welke misdrijven als terroristische misdrijven hebben te gelden. Dit artikel is daarmee ook van belang voor het bereik van de strafbaarstelling van artikel 140a Sr. In de daaronder vallende catalogus van feiten waarop een terroristische organisatie zich kan richten, bevinden zich ook strafbare gedragingen die, ook gelet op hun wettelijke strafpositie, in de kern een minder ernstige inbreuk op de rechtsorde impliceren, zoals bijvoorbeeld vernieling of mishandeling, maar waarbij vooral het terroristisch oogmerk de strafverzwaring rechtvaardigt. Ten aanzien van die categorie van terroristische misdrijven kan de conclusie luiden dat het huidige strafmaximum voor een deelneming aan een organisatie die zich richt op het plegen van dergelijke feiten nog steeds in overeenstemming is met de zwaarte van het feit. Dat ligt zoals gezegd naar het oordeel van het kabinet anders waar het gaat om de strafpositie voor deelneming aan een terroristische organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven. Die categorie van misdrijven wordt gevormd door de strafbare feiten waarop steeds levenslange gevangenisstraf staat (indien zij zijn gepleegd met een terroristisch oogmerk) en die veruit in de meeste gevallen bestaat uit zeer ernstige gewelds- en levensdelicten.

Deelnemers aan een terroristische organisatie hebben weliswaar niet altijd ook zelf aanslagen of andere terroristische misdrijven gepleegd. Dat doet er echter niet aan af dat zij – zoals in paragraaf 4 beschreven – wel een belangrijke rol spelen bij het in stand houden van terroristische organisaties die zich richten op dergelijke ernstige misdrijven, bijdragen aan de constante dreiging die van terroristische organisaties uitgaan en een aandeel hebben in of het plegen van aanslagen en ander ernstig terroristisch geweld faciliteren door zich aan te sluiten bij terroristische organisaties. In dat opzicht kunnen zij verantwoordelijk worden gehouden voor het ernstige terroristisch geweld dat door de terroristische organisatie waarbij zij zijn aangesloten is gepleegd. Zowel de bijzondere dreiging die van terroristische organisaties uitgaat die zich richten op het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven, als de belangrijke rol die deelnemers spelen bij het in stand houden en vergroten van dit gevaar en de misdrijven die deze organisaties plegen, rechtvaardigt naar het oordeel van het kabinet een stevig strafmaximum waarin de ernst van deze feiten en de verwijtbaarheid tot uitdrukking komt.

Het strafmaximum voor het geven van leiding aan een terroristische organisatie wordt niet verhoogd. Hiervoor geldt immers al het hoogste strafmaximum (levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar).



## **6. Gevolgen voor de uitvoering en financiën**

Aan verdachten van deelname aan een terroristische organisatie kan een hogere vrijheidsstraf worden opgelegd. De gevolgen voor (werkprocessen en automatisering bij) de verschillende bij de strafrechtspleging betrokken organisaties, alsmede voor de rechtsbijstand, zijn beperkt. Voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), specifiek de TA, heeft dit voorstel tot gevolg dat personen, die veroordeeld zijn voor deelname aan een terroristische organisatie, mogelijk langer gedetineerd zullen zijn. De financiële consequenties zullen naar verwachting beperkt zijn, mede in aanmerking genomen het specifieke karakter van de omschreven strafbaarstelling, alsmede de omstandigheid dat de gedraging die door het wetsvoorstel met een hogere straf wordt bedreigd, al strafbaar is. De effecten van deze wetswijziging op de behoefte aan celcapaciteit zullen naar verwachting eveneens beperkt en niet significant zijn en zich pas over een substantieel aantal jaren geleidelijk voordoen. De financiële gevolgen worden daarom geraamd op nihil en worden voor zover zich deze voordoen gedekt binnen de JenV-begroting.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D. Yesilgöz-Zegerius