

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. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 2 februari 2024

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

#### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
I. Algemeen deel	1
1. Inleiding	3
2. Adviezen	4
3. Terroristische organisaties: ontwikkelingen	5
4. Verhoging van het strafmaximum	6
5. Gevolgen voor de uitvoering en financiën	7

#### **I. Algemeen deel**

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot 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 (hierna: het wetsvoorstel). Het wetsvoorstel voorziet erin dat het wettelijk strafmaximum van deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht) van 15 jaar wordt verhoogd als de terroristische organisatie het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven tot oogmerk heeft. Dat wil zeggen: misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf staat. Hoewel deze leden net zoals de regering van mening zijn dat tegenover het verlenen van ondersteuning aan terroristische organisaties een hoog wettelijk strafmaximum moet staan, zien deze leden vooralsnog niet in wat het nut of de noodzaak van

de beoogde verhoging is. Vandaar dat de aan het woord zijnde leden nog een aantal vragen hebben.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het belangrijk dat de overheid alle noodzakelijke maatregelen treft om te zorgen dat de samenleving wordt beschermd tegen terroristen en gewelddadige extremisten. Onderdeel van een effectieve aanpak tegen terrorisme en in het bijzonder tegen terroristische organisaties is een strafmaximum voor deelname aan een terroristische organisatie dat past bij de ernst van het misdrijf van artikel 140a Wetboek van Strafrecht. Deze leden delen het standpunt van de regering dat deelneming aan terroristische organisaties van een extra zwaar strafmaximum moet worden voorzien. Zij stellen nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deelneming aan een organisatie die als oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven is zeer ernstig en laakbaar. Het is belangrijk dat dit ook in het strafmaximum van artikel 140a Wetboek van Strafrecht voldoende tot uiting komt. Deze leden hebben in dit verband nog enkele vragen.

De leden van de D66-, GroenLinks-PvdA-, SP-, Volt-, DENK- en Partij voor de Dieren-fracties constateren dat de regering het wetsvoorstel heeft aangepast naar aanleiding van de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling), dat de voorgestelde verhoging van het strafmaximum onvoldoende is gemotiveerd en dat het voorgestelde strafmaximum niet in verhouding staat tot de strafdreiging op andere delicten. In plaats van de voorgestelde verhoging, wordt een nieuw tweede lid geïntroduceerd waarin is voorzien in een verhoogd strafmaximum indien de terroristische organisatie waaraan wordt deelgenomen tot oogmerk heeft de meest ernstige terroristische misdrijven te plegen. Deze leden zijn van mening dat het introduceren van een geheel nieuw delict aan het Wetboek van Strafrecht ook een nieuw advies de Afdeling vereist. Zij verzoeken de regering het aangepaste voorstel ter advisering aan de Afdeling voor te leggen.

De leden van de fractie-BBB hebben kennisgenomen het wetsvoorstel. Hier hebben zij nog een aantal vragen over.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden benadrukken dat terroristische organisaties die tot oogmerk hebben om de meest ernstige terroristische misdrijven te plegen, streng gestraft moeten worden. Het vormt een grote bedreiging voor de nationale veiligheid en onze rechtsstaat. Een verhoging van de maximumstraf naar 20 jaar ligt volgens deze leden daarom ook in de rede. Zij maken graag van de gelegenheid gebruik om nog een tweetal vragen te stellen aan de regering over dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen en hebben hier nog een aantal vragen over.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende voorstel. Zij hechten aan een effectieve bestrijding van terrorisme en vinden het van belang dat wordt opgetreden tegen terroristische groeperingen, in het bijzonder wanneer deze ten doel hebben de meest ernstige terroristische misdrijven te plegen. Genoemde leden hebben behoefte aan het stellen van enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien allereerst dat het wetsvoorstel fundamenteel is gewijzigd ten opzichte van de versie waarover de Afdeling advisering van de Afdeling heeft geadviseerd, door niet meer de strafmaat te verhogen maar een nieuwe strafbepaling te introduceren in het Wetboek van Strafrecht. Mede gezien het eerdere kritische advies van de Afdeling vragen genoemde leden de regering daarom het nieuwe voorstel opnieuw voor te leggen voor advies aan de Afdeling.

## 1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de regering stelt dat met deze verhoging «passender uitdrukking [wordt] gegeven aan de zwaarte van dit feit». Deze leden vragen of deze verhoging een louter symbolische waarde heeft, dan wel dat een hoger strafmaximum het beeld moet opwekken dat de regering deelname aan terroristische organisaties krachtig bestrijdt. Deze verhoging kan immers niet tot de strafdoelen van vergelding of speciale dan wel generieke preventie dienen. Deze leden lezen immers dat het huidig geldend strafmaximum van 15 jaar nog nooit is opgelegd voor het bestaande artikel 140a Wetboek van Strafrecht. De hoogste straf die in de periode 2013–2022 in 85 zaken waarin deelname aan een terroristische organisatie bewezen is verklaard is zeven jaar geweest. Ook is niet duidelijk of strafrechters van mening zijn dat het maximum van 15 jaar hen beperkt in de straftoemeting. Zijn er sinds 2022 wel vonnissen geweest waarin hogere gevangenisstraffen dan zeven jaar zijn opgelegd of waar rechters tegen de grenzen van 15 jaar opliepen? Zo ja, in welke gevallen was daar sprake van?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen dat de regering na de kritiek op het ontwerpvoorstel van onder andere de Afdeling, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) het wetsvoorstel heeft aangepast in de zin dat de strafmaatverhoging niet meer voor alle vormen van deelneming aan een terroristische organisatie geldt, maar nu meer specifiek voor deelneming aan een terroristische organisatie die tot oogmerk heeft de meest ernstige terroristische misdrijven te plegen. Nog los van hoe dat oogmerk zelf bewezen zou moeten gaan worden en hoe het onderscheid met terroristische organisaties die minder ernstige misdrijven beogen kan worden gemaakt, vragen deze leden waarom de bestaande delictsomschrijving van artikel 140a Wetboek van Strafrecht niet al afdoende is om in het geval van de meest ernstige terroristische misdrijven deelneming te bestraffen. Kan de regering aangeven wat de strafmaxima zijn voor gelijkaardige misdrijven als het voorziene artikel 140a, tweede lid, Wetboek van Strafrecht voor het gelijkaardig misdrijf bij de lidstaten van de Europese Unie?

De leden van de VVD-fractie achten het van belang dat recht wordt gedaan aan de strafwaardigheid en de verantwoordelijkheid van de deelnemers die willens en wetens zich richten op het ontwrichten van onze samenleving. Het is in het belang van de samenleving dat terroristen hun straf niet ontlopen en langdurig de consequenties ondervinden van hun eigen handelen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de voorstelbaarheid van een terroristische aanslag in Nederland de afgelopen periode is toegenomen. Daarom heeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) het dreigingsniveau in december 2023 verhoogd van 3 (aanzienlijk) naar 4 (substantieel). Kan de regering aangeven of de verhoging van het dreigingsniveau aanleiding geeft tot enige aanpassingen van het wetsvoorstel? Deze leden menen dat er een afschrikwek-

kende werking van de straffen voor alle terroristische misdrijven behoort uit te gaan. Kan de regering aangeven of zij vindt dat de strafmaxima van de overige terroristische misdrijven ook nog steeds passen bij de ernst van de gedragingen? Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

Ook ontvangen de leden van de VVD-fractie graag bij de nota naar aanleiding van het verslag een reactie op het onlangs gepubliceerde artikel van de Volkskrant over het onderzoek van onderzoeksinstituut International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) naar 283 strafzaken.<sup>1</sup> Klopt het dat Nederlandse uitreizigsters gemiddeld 1,6 jaar gevangenisstraf kregen, terwijl in vergelijkbare zaken in België en Duitsland gemiddeld 4,5 jaar gevangenisstraf werd opgelegd? Welke gevolgen heeft het onderzoek voor het onderhavige wetsvoorstel?

De leden van de BBB-fractie constateren dat de regering voornemens is het strafmaximum op te hogen van 15 naar 20 jaar voor deelneming aan een terroristische organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven. Deze leden van staan positief tegen deze strafverzwaring. Echter acht de Afdeling dit onnodig. Rechters leggen voor deelneming aan een terroristische organisatie vaak een gevangenisstraf op van maximaal 6 à 7 jaar. Dat is de helft van het huidige strafmaximum van 15 jaar. Volgens de Afdeling blijkt daarom niet dat verhoging van het strafmaximum noodzakelijk is. Hoe staat de regering hiertegenover en is de regering het met deze leden eens dat deze wetswijziging lijkt op symboolpolitiek?

Straffen voor dit soort strafbare feiten mogen wat de leden van de BBB-fractie betreft zeker omhoog, echter heeft het geen zin om deze strafverzwaringen door te voeren als rechters deze straffen toch niet opleggen. Deelt de regering deze mening? Deze leden zien daarom oplossingen in minimumstraffen. Deelt de regering de mening dat dit dan de enige manier is om terroristen langer achter de tralies te krijgen?

## **2. Adviezen**

De leden van de NSC-fractie lezen in het advies van de Rvdr dat deze, om inzicht te krijgen in de behoefte van de praktijk aan een hoger strafmaximum, heeft geïnventariseerd welke straffen de afgelopen 10 jaar zijn opgelegd voor het feit van artikel 140a, eerste lid, Wetboek van Strafrecht. In die periode zijn er 85 zaken waarin het feit van artikel 140a, eerste lid, Wetboek van Strafrecht bewezen is verklaard en tevens een straf is opgelegd. In 27 van de 85 zaken was dit feit het enige feit dat bewezen werd verklaard. In 13 van die 27 zaken werd een gevangenisstraf opgelegd tussen de 5 en 7 jaren. In de andere 14 zaken was de straf lager dan vijf jaren. In 58 van de 85 zaken werd de verdachte voor meerdere feiten veroordeeld, waaronder het feit van artikel 140a, eerste lid, Wetboek van Strafrecht. De straf is dan een straf voor het totaal aan feiten. In minder dan vijf zaken werd een totale gevangenisstraf van meer dan 15 jaar opgelegd. Uit vorenstaande cijfers concludeert de Rvdr dat de rechters in de praktijk met het huidige strafmaximum voldoende uit de voeten kunnen.

Ook lezen de leden van de NSC-fractie in het advies van de NOvA dat uit de memorie van toelichting niet blijkt dat de maximale straf veel wordt opgelegd of geëist en dat in de praktijk behoefte zou bestaan aan een hoger maximum. Deze leden stellen vast dat de regering de tekst na kennisname van de adviezen heeft gewijzigd en vragen de regering om in

<sup>1</sup> Volkskrant, 31 januari 2024, «Onderzoek: relatief lage celstraffen voor teruggekeerde IS-vrouwen», <https://volkskrant.nl/a-b3497332>

een nadere toelichting aan te geven hoe zij aankijkt tegen de bovenstaande adviezen gelet op de thans voorgestelde tekst. Nu uit het advies van de Rvdr blijkt dat bij een bewezenverklaring van artikel 140a Wetboek van Strafrecht in zaken waarin daarnaast geen andere strafbare feiten ten laste waren gelegd, in de praktijk geen hogere gevangenisstraf is opgelegd dan 7 jaar, vragen deze leden waarom de regering een verhoging van het strafmaximum van 15 naar 20 jaar nodig acht. Kan de regering dit toelichten en verduidelijken bijvoorbeeld door een voorbeeld te geven van een situatie waarin het huidige strafmaximum naar verwachting niet toereikend zal zijn? Ook lezen deze leden dat de NOvA heeft opgemerkt dat het strafmaximum van 20 jaar in plaats van 15 jaar waarschijnlijk niet zal bijdragen aan een verhoging van zowel de speciale als generale preventie. Deze leden zijn benieuwd naar de opvatting van de regering hieromtrent.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat in die gevallen waarin sprake is van een overtreding van artikel 140a, eerste lid, Wetboek van Strafrecht en er geen andere strafbare feiten zijn gepleegd, de uiteindelijke straf nooit boven de 7 jaar is uitgekomen. In die gevallen waarin meerdere strafbare feiten zijn gepleegd kon ook een beroep worden gedaan op samenloopregelingen. Het roept de vraag op of introductie van het voorgestelde artikel 140a, tweede lid, Wetboek van Strafrecht daadwerkelijk van meerwaarde gaat zijn in de rechtspraak. Hoe duidt de regering dit gegeven? Heeft zij signalen vanuit de rechtspraak dat het huidig strafmaximum knelt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoeveel van de 85 zaken waarin deelneming aan een terroristische organisatie bewezen is verklaard, zouden kwalificeren voor het nieuwe lid twee. Dat wil zeggen dat sprake was van lidmaatschap van een terroristische organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven. Zij vragen om een inzicht van de uiteindelijke strafoplegging in deze zaken.

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

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van de geschetste ontwikkelingen in de memorie van toelichting of de regering een stand van zaken kan geven over de inrichting van de Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (AKTM). De AKTM zal immers ter uitvoering van de Terrorisme online-inhoud (TOI)-verordening toezicht houden, terroristische online-inhoud detecteren en ontoegankelijk maken. Daarnaast verplicht artikel 8, eerste lid van de Uitvoeringswet TOI om te overleggen met de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), om te voorkomen dat de uitoefening van bevoegdheden door AKTM-onderzoeken of het opsporen van terroristische misdrijven doorkruist. Zijn er al afspraken gemaakt tussen de AKTM en de bovengenoemde organisaties met het oog het bovenstaande? Zo ja, welke?

De leden van de CDA-fractie lezen dat door het gebruik van sociale media organisaties heel snel tot over vele landsgrenzen deelnemers bereiken. Ook lezen deze leden dat uit verschillende strafzaken tegen Nederlandse jihadisten blijkt dat jihadisten sociale media gebruiken om het gedachtegoed uit te wisselen en te verspreiden. Deze leden vragen op welke manier de regering deze ontwikkeling kan tegenhouden en kan voorkomen dat radicaal gedachtegoed online wordt verspreid. Zij refereren hierbij ook aan de aangenomen motie-Kuik van 7 december 2022 (Kamerstuk 29 754, nr. 658) over het versterken van de online-aanpak

van radicalisering en over het voorkomen dat (met name) jongeren via het internet radicaliseren. Wat is de stand van zaken van de uitvoering van deze motie en op welke manier kan deze motie een aanvulling zijn op het huidige beleid rondom de aanpak van online radicalisering?

#### **4. Verhoging van het strafmaximum**

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het coalitieakkoord van 15 december 2021 de volgende zin is opgenomen: «De maximale straf voor deelname aan een terroristische organisatie wordt verhoogd naar 20 jaar.» Het voorliggende wetsvoorstel, dat bijna twee jaar later is ingediend bij de Tweede Kamer en waarin wordt beoogd deze passage uit het coalitieakkoord uit te voeren, maakt een onderscheid tussen verschillende terroristische organisaties. Enerzijds gaat het om deelnemers aan terroristische organisaties die het oogmerk hebben om terroristische misdrijven te plegen waarop naar de wettelijke omschrijving een levenslange gevangenisstraf is gesteld, en anderzijds deelnemers aan terroristische organisaties die het oogmerk hebben om terroristische misdrijven te plegen waarop naar de wettelijke omschrijving geen levenslange gevangenisstraf is gesteld. Dit onderscheid, zo begrijpen deze leden, is onder andere aangebracht naar aanleiding van het advies van de Afdeling. Dit onderscheid is echter niet opgenomen in het (toenmalige) coalitieakkoord. Ook maakt dit onderscheid het voor de rechtspraak niet duidelijker om het strafmaximum in een concrete zaak vast te stellen. Het College van procureurs-generaal heeft daar ook op gewezen. Deze leden vrezen dat dit gekunstelde onderscheid in de praktijk ertoe kan leiden dat het hogere strafmaximum enkel en alleen kan worden opgelegd als eerst uitputtend kan worden bewezen dat de terroristische organisatie daadwerkelijk een terroristisch oogmerk had om, niet alleen terroristische misdrijven te plegen, maar ook nog eens terroristische misdrijven te plegen waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld. Hoe kijkt de regering hiernaar? Is de regering bereid het wetsvoorstel in lijn te brengen met de tekst van het coalitieakkoord? Zo nee, waarom niet? Hoe kijkt de regering naar het voorgestelde onderscheid in het licht van de noodzaak tot complexiteitsreductie en mogelijke werklustverzwaring van het OM en de Rechtspraak?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar een overzicht van de landen in de Europese Unie die een vergelijkbaar onderscheid hebben gemaakt in hun strafwetgeving tussen terroristische organisaties dat het wetsvoorstel beoogt aan te brengen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat «waar in het algemeen al geldt dat terroristische organisaties buitengewoon gevaarlijk zijn, dat in het bijzonder geldt voor terroristische organisaties die zich richten op het plegen van terroristische aanslagen en ander zeer ernstig terroristisch geweld.» Kan de regering een voorbeeld geven van een terroristische organisatie, die volgens de toelichting wel buitengewoon gevaarlijk is, maar waarvoor de regering het logisch, passend en geboden acht om het huidige strafmaximum niet aan te passen? Welke terroristische organisaties zijn dat? Welke kenmerken hebben deze organisaties en hun deelnemers en deelt de regering de mening van deze leden dat zulke organisaties zich makkelijk kunnen ontwikkelen tot terroristische organisaties die het oogmerk hebben terroristische misdrijven te plegen waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld, en dat het alleen daarom al de voorkeur zou verdienen om de deelnemers van alle terroristische organisaties die de regering buitengewoon gevaarlijk acht gelijk te behandelen? Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

De leden van de SP-fractie missen in het wetsvoorstel een duidelijke en overtuigende uitleg voor het verhogen van het strafmaximum. Deze leden vinden net zoals elke andere partij dat het onderdeel zijn van een terroristische organisatie met als doel het plegen van ernstige misdrijven ook een stevige straf verdient. Heeft de regering geluiden gehoord vanuit de rechterlijke organisatie dat zij gehinderd wordt door het huidige strafmaximum van 15 jaar? Hoe vaak is een straf van 15 jaar opgelegd? Was dit enkel voor dit misdrijf of was er in dit geval ook sprake van andere misdrijven? Welke geluiden hebben de regering overtuigd om ervoor te kiezen deze wetgeving voor te bereiden? Is de regering het met deze leden eens dat enkel «maatschappelijke druk» op zichzelf niet een reden kan zijn om het strafmaximum voor een misdrijf te verhogen? Hoe hoog is de straf voor dit misdrijf in buurlanden? Tenslotte vragen deze leden de regering op welke manier het verhogen van het strafmaximum ervoor gaat zorgen dat Nederland veiliger wordt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan aangeven of en zo ja welke, preventieve werking zij van deze wet verwacht. Indien geen, of enkel een zeer beperkte preventieve werking wordt verwacht, vragen zij welke andere preventieve maatregelen de regering neemt ten aanzien van lidmaatschap van dit type terroristische organisaties. Hoe is ook hierin het strafrecht het sluitstuk?

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

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten eraan op te merken dat een verhoging van de strafmaat of de introductie van een nieuw delict altijd gevolgen heeft voor de strafrechtketen. Met name in het licht van de capaciteitsproblemen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) vinden zij dit van belang. Verwacht de regering dat voorliggend voorstel tot een verzwaring of een verlichting leidt voor DJI? Op welke wijze wordt in meer algemene zin bij nieuwe wetsvoorstellen die op het strafrecht zien rekening gehouden met de keteneffecten bij met name DJI? Vraagt de capaciteitsproblematiek aldaar niet om een meer stevige en indringende toetsing op haalbaarheid en uitvoerbaarheid van dergelijke voorstellen?

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Van Nispen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Nouse