|  |  |
| --- | --- |
| No. W16.23.00080/II | 's-Gravenhage, 17 mei 2023 |

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2023, no.2023000932, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt het strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie te verhogen van vijftien naar twintig jaar.[[1]](#footnote-2)

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent de ernst van terroristische misdrijven en de dreiging die uitgaat van terroristische organisaties. De noodzaak voor de voorgestelde verhoging van het strafmaximum is echter onvoldoende gemotiveerd. Daarnaast staat het voorgestelde strafmaximum niet in verhouding tot de strafdreiging op andere delicten. De Afdeling plaatst daarom enkele opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel te heroverwegen.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

In het wetsvoorstel staat centraal het in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde delict deelneming aan een terroristische organisatie.[[2]](#footnote-3) Het oogmerk van een dergelijke organisatie is gericht op het plegen van terroristische misdrijven. De strafbaarstelling van deelneming aan een terroristische organisatie ziet op personen die behoren tot die organisatie en een aandeel hebben in of gedragingen ondersteunen die verband houden met het oogmerk van de organisatie. Van deelneming is onder meer sprake bij het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun.[[3]](#footnote-4) Het is niet vereist dat de persoon zelf deelneemt aan de misdrijven waarop het oogmerk van de organisatie is gericht.[[4]](#footnote-5) Op het delict staat nu een maximale gevangenisstraf van vijftien jaar. Voor het geven van leiding aan de organisatie geldt een verhoogd strafmaximum van een levenslange gevangenisstraf of een gevangenisstraf van dertig jaar.[[5]](#footnote-6)

Volgens de toelichting is een verhoging van het strafmaximum wenselijk, omdat de maatschappelijke afkeuring van de gruwelijkheden die met de deelneming aan een terroristische organisatie samenhangen, verder is verscherpt. Ter motivering wordt erop gewezen dat (mondiale) terroristische organisaties zich sinds 2004 sterk hebben ontwikkeld in omvang, organisatiestructuur en propagandaverspreiding.[[6]](#footnote-7) Gebruik van sociale media maakt dat zulke organisaties snel, ook over de landsgrenzen heen, (potentiële) deelnemers kunnen bereiken. Daarnaast is de terrorismedreiging de afgelopen jaren veelzijdiger en diffuser geworden. Niet alleen het jihadisme vormt een dreiging, maar ook het opkomende rechts-extremistische accelerationisme.[[7]](#footnote-8)

In de toelichting wordt het belang van de rol van deelnemers binnen de organisatie benadrukt. Doordat mensen zich bij de terroristische organisatie aansluiten, wint de organisatie aan kracht, wordt deze bedreigender en in staat gesteld te professionaliseren. Deelnemers maken het aldus zichzelf of anderen mogelijk zeer ernstige en gruwelijke misdrijven te plegen. De minister stelt een strafmaximum van twintig jaar voor, omdat dit overeenkomt met de strafdreiging voor poging tot of medeplichtigheid aan de meest ernstige levensdelicten.

2. Noodzaak van de strafverhoging

Bij het bepalen van strafmaxima spelen verschillende overwegingen een rol. De hoogte van een strafmaximum is primair een uitdrukking van de aard en ernst van het strafbare feit.[[8]](#footnote-9) De Afdeling onderkent dat terroristische misdrijven, waaronder het deelnemen aan een terroristische organisatie, naar hun aard een grote bedreiging voor de samenleving en de rechtsstaat vormen. Het is daarom passend dat hiervoor hoge straffen gelden. Tegelijkertijd geeft een strafmaximum ook een indicatie hoe ernstig bepaalde strafbare gedragingen zijn in verhouding tot andere delicten, zowel andere terroristische misdrijven als overige (ernstige) strafbare feiten.[[9]](#footnote-10) Voor de herwaardering van strafmaxima is het daarnaast relevant te bezien hoe de betreffende strafbepaling in de praktijk wordt toegepast.[[10]](#footnote-11)

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling opmerkingen over de noodzaak van de strafverhoging in het licht van a) de aard en ernst van het delict, b) de toepassing in de rechtspraktijk en c) de wetssystematiek.

a. *Aard en ernst van het delict*

In 2004 is de strafbaarstelling voor deelneming aan een terroristische organisatie ingevoerd op basis van het Europees kaderbesluit inzake terrorismebestrijding. Dit kaderbesluit kwam tot stand in reactie op de aanslagen op 11 september 2001.[[11]](#footnote-12) Anders dan de toelichting stelt,[[12]](#footnote-13) beoogde de regering toen een maximale gevangenisstraf van acht jaar.[[13]](#footnote-14) De regering achtte dat strafmaximum passend voor de ernst van het delict in het licht van de misdrijven die terroristische organisaties nastreven.[[14]](#footnote-15) Bij de parlementaire behandeling werd evenwel een amendement aangenomen om het strafmaximum te verhogen naar vijftien jaar.[[15]](#footnote-16) De Minister van Justitie ontraadde dit amendement met het oog op de ratio van de bepaling en het systeem van de wet.[[16]](#footnote-17) De toen door de minister aangehaalde argumenten om het amendement te ontraden zijn volgens de Afdeling nog steeds actueel en zij betrekt deze bij de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel.

De toelichting gaat op globale wijze in op de ontwikkelingen van terroristische organisaties over de afgelopen jaren. Opgemerkt wordt onder meer dat de maatschappelijke afkeuring van deze organisaties de afgelopen jaren zou zijn versterkt. Indachtig de aanslagen van 11 september 2001, en de toen heersende dreiging, was de maatschappelijke afkeuring tegen terroristische organisaties ten tijde van de totstandkoming van dit delict evenzeer groot. Uit de toelichting blijkt onvoldoende dat dit de afgelopen jaren is veranderd. Evenmin blijkt uit de toelichting hoe de verhoging van het strafmaximum zal bijdragen aan het ontmoedigen en krachtig bestrijden van deelneming aan een terroristische organisatie.[[17]](#footnote-18)

b. *Rechtspraktijk*

De noodzaak tot strafverhoging lijkt in ieder geval niet gelegen te zijn in de (rechts)praktijk. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn consultatiereactie een overzicht gegeven van de toepassing van de onderhavige strafbepaling in de rechtspraak.[[18]](#footnote-19) Daaruit blijkt dat in 85 zaken deelneming aan een terroristische organisatie bewezen is verklaard en een straf is opgelegd, waarvan in slechts 27 zaken dit het enige bewezenverklaarde feit was.

In al die 27 zaken en in de helft van die 85 zaken lag de opgelegde straf onder de zeven jaar; minder dan de helft van het huidige strafmaximum. In minder dan vijf van de 85 zaken is een straf opgelegd van meer dan vijftien jaar, in alle gevallen op basis van de samenloopregeling.[[19]](#footnote-20) Personen werden in die gevallen onder meer ook veroordeeld voor poging tot moord/doodslag of het voorbereiden van een terroristische aanslag. In ieder geval kan uit een van die samenloopzaken worden afgeleid in welke mate het delict van deelneming aan een terroristische organisatie meeweegt bij het bepalen van de straf: het uitgangspunt is een onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van zes jaren.[[20]](#footnote-21) Op deze weging wordt in de toelichting niet ingegaan.

c. *Wetsystematiek*

Het Wetboek van Strafrecht kent een chronologisch-systematische opbouw in de mate van betrokkenheid bij en het stadium van uitvoering van strafbare feiten.[[21]](#footnote-22) Voor terroristische misdrijven geldt als ondergrens de strafbare samenspanning en andere voorbereidingshandelingen – bedreigd met een gevangenisstraf van 10 jaar.[[22]](#footnote-23) Daarna komt de strafbare voorbereiding van concrete misdrijven – bedreigd met een gevangenisstraf van 15 jaar.[[23]](#footnote-24) Vervolgens komt aan bod de poging tot en medeplichtigheid aan concrete strafbare feiten – bedreigd met een gevangenisstraf van 20 jaar.[[24]](#footnote-25) Tot slot is er het (mede)plegen van de terroristische misdrijven, waarop in veel gevallen een levenslange gevangenisstraf staat. Het delict van deelneming aan een terroristische organisatie moet binnen dit systeem worden geplaatst.

Gelet op de zeer beperkte handelingen die een persoon al onder deelneming aan een terroristische organisatie brengen, wordt dit strafbare feit gezien als een collectief voorbereidingsdelict.[[25]](#footnote-26) De facto kan immers elke bijdrage aan een terroristische organisatie strafbaar zijn.[[26]](#footnote-27) In de toelichting wordt gewezen op het verrichten van hand- en spandiensten: volgens de jurisprudentie wordt daaronder ook verstaan het verrichten van handelingen die op zichzelf niet strafbaar zijn.[[27]](#footnote-28) De handelingen van de persoon hoeven geen noodzakelijke bijdrage te leveren aan een terroristisch misdrijf en de persoon hoeft ook niet op de hoogte te zijn van concrete terroristische misdrijven die de organisatie wil plegen.[[28]](#footnote-29)

Dit staat ver af van de strafbare poging. Voor poging is vereist dat er gedragingen zijn verricht die naar hun uiterlijke verschijningsvorm zijn gericht op voltooiing van het voorgenomen misdrijf.[[29]](#footnote-30) De persoon is in dat geval dus op de hoogte van een concreet misdrijf en voert concrete handelingen uit om dat misdrijf te begaan. Gelet op de ruime invulling van het begrip deelneming past het binnen de systematiek van de wet niet om, zoals hier voorgesteld, aan te sluiten bij de strafdreiging voor poging of medeplichtigheid aan de meest ernstige levensdelicten.[[30]](#footnote-31)

De ratio van de strafbaarstelling van deelneming aan een terroristische organisatie is daarbij gelegen in het gevaar dat van de organisatie uitgaat.[[31]](#footnote-32) Het gaat om gedrag dat aan het plegen van specifieke terroristische misdrijven, zoals aanslagen, voorafgaat en niet om strafbaarstelling van zulke mogelijke misdrijven die de organisatie beoogt te plegen. Die concrete misdrijven zijn al apart strafbaar gesteld en kennen in voorkomende gevallen een levenslange gevangenisstraf als strafdreiging. Indien personen bij die concrete terroristische misdrijven betrokken zijn, zullen zij daarvoor ook worden vervolgd.

Tot slot dient de strafdreiging te worden bezien in verhouding tot de strafbare deelneming aan een criminele organisatie. De strafbaarstelling voor deelneming aan een terroristische organisatie is op het artikel inzake deelneming aan een criminele organisatie gebaseerd en de bestanddelen worden overeenkomstig uitgelegd.[[32]](#footnote-33) Het enige verschil tussen de bepalingen ligt in het bestanddeel ‘terroristische misdrijven’ respectievelijk ‘misdrijven’.[[33]](#footnote-34) Dit is vergelijkbaar met andere misdrijven die als terroristische misdrijven kunnen worden aangemerkt indien gepleegd met een terroristisch oogmerk. De maximumstraf wordt in die gevallen verhoogd met de helft.[[34]](#footnote-35) Deelneming aan een *criminele* organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van de ernstigste categorie levensmisdrijven[[35]](#footnote-36) wordt gestraft met ten hoogste tien jaren gevangenisstraf.[[36]](#footnote-37) Gelet hierop ligt het meer in de rede dat deelneming aan een *terroristische* organisatie een maximale gevangenisstraf kent van de huidige vijftien jaar – inhoudende een strafverhoging met de helft – dan van de twintig jaar zoals voorgesteld.

3. Conclusie

Op grond van het voorgaande adviseert de Afdeling om de noodzaak van de voorgestelde strafverhoging te heroverwegen in het licht van de maatschappelijke weging van de aard en ernst van het delict, de toepassing van de bestaand regeling in de praktijk en de wetsystematiek.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.  
  
  
  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Afgesproken in het Coalitieakkoord 2021-2025. [↑](#footnote-ref-2)
2. Artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht (Sr). [↑](#footnote-ref-3)
3. Zie artikel 140a, derde lid, jo. 140, vijfde lid, Sr. [↑](#footnote-ref-4)
4. Zie onder meer HR 10 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:264 en Hoge Raad 5 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:969. [↑](#footnote-ref-5)
5. Artikel 140a, tweede lid, Sr. [↑](#footnote-ref-6)
6. Toelichting, paragraaf 3 ‘Terroristische organisaties: ontwikkelingen’. [↑](#footnote-ref-7)
7. Dit betreft rechts-extremistisch gedachtegoed met de nadruk op het bespoedigen van een rassenoorlog om de democratie te vervangen door een witte etnostaat, zie [DTN | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (nctv.nl)](https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/actueel-dreigingsniveau/rechts-terrorisme). [↑](#footnote-ref-8)
8. Zie bijvoorbeeld T.A. de Roos, *Het grote onbehagen: emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht*, Amsterdam:Balans 2000, p. 58-59. [↑](#footnote-ref-9)
9. Idem, p. 61-62. [↑](#footnote-ref-10)
10. Idem, p. 57-59. [↑](#footnote-ref-11)
11. Kaderbesluit 13 juni 2002, 2002/475/JBZ. [↑](#footnote-ref-12)
12. Toelichting, paragraaf 5 ‘Verhoging van het strafmaximum’: “Het strafmaximum van vijftien jaar voor deelnemers kwam de regering destijds passend voor, in het licht van de ernst van de misdrijven die terroristische organisaties nastreven.” [↑](#footnote-ref-13)
13. [Kamerstukken II 2001-2002, 28463, nr. 1](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-28463-1.html) en [Kamerstukken II 2001-2002, 28463, nr. 3](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28463-3.pdf), p. 9. [↑](#footnote-ref-14)
14. Daarbij was dit gelijk aan het laagste strafmaximum zoals voorgesteld in het EU Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ). [↑](#footnote-ref-15)
15. [Kamerstukken II 2003-2004, 28463, nr. 21](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28463-21.html). [↑](#footnote-ref-16)
16. [Handeling II 2003-2004, pag. 2344-23](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20032004-2333-2362.html)45. [↑](#footnote-ref-17)
17. Toelichting, paragraaf 4 ‘De rol van deelnemers’. [↑](#footnote-ref-18)
18. Consultatiereactie Raad voor de rechtspraak d.d. 19 januari 2023, p. 2-3. [↑](#footnote-ref-19)
19. Zie onder meer [Gerechtshof Den Haag 7 juni 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:936](https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHDHA:2022:936); [Rechtbank Rotterdam 10 maart 2006, ECLI:NL:RBROT:2006:AV5108](https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBROT:2006:AV5108). [↑](#footnote-ref-20)
20. [Gerechtshof Den Haag 7 juni 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:936](https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHDHA:2022:936), het hof overwoog dit ook in [Gerechtshof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:297](https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHDHA:2021:297): “Als uitgangspunt voor deelneming aan een terroristische organisatie, ongeacht de bewezenverklaarde periode, geldt een onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van zes jaren. Daarnaast wordt in deze zaak voorbereiding van moord met een terroristisch oogmerk, training voor terrorisme en een poging doodslag bewezenverklaard.” [↑](#footnote-ref-21)
21. J.M. Lintz, *De plaats van de Wet terroristische misdrijven in het materiële strafrecht*, diss. 2007, p. 217-218. [↑](#footnote-ref-22)
22. Artikel 96 Sr. Opvallend is dat deze apart strafbaar gestelde, specifieke voorbereidingshandelingen een strafdreiging van 10 jaar kennen, ten opzichte van de 15 jaar die geldt voor de algemene strafbare voorbereiding. [↑](#footnote-ref-23)
23. Artikel 46 Sr. [↑](#footnote-ref-24)
24. Artikel 45 Sr. [↑](#footnote-ref-25)
25. M. Rutgers, *Strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen: een onderzoek naar de grenzen van het strafrecht,* Arnhem, Gouda Quint, 1992, p. 53; R. Verheul en A.G. Nederlof, *SDU commentaar strafrecht bij artikel 45 Sr*, Den Haag 2019, p. 324 en C.L. van der Vis, ‘Poging tot een bepaald misdrijf: enkele implicaties van de accessoiriteit’, *DD* 2021/21. [↑](#footnote-ref-26)
26. [Kamerstukken II 2001-2002, 28463, nr. 3](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28463-3.pdf), p. 10. [↑](#footnote-ref-27)
27. Die handelingen moeten dan wel een aandeel in of ondersteuning aan gedragingen vormen die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het oogmerk tot het plegen van terroristische misdrijven. Zie bijvoorbeeld [Rechtbank Rotterdam 13 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3082](https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBROT:2023:3082), waarin de veroordeelde was uitgereisd naar Syrië en daar de zorg droeg voor het huishouden en de kinderen waardoor haar partner in staat werd gesteld deel te nemen aan de strijd van IS. [↑](#footnote-ref-28)
28. [Handeling II 2003-2004, pag. 2344-23](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20032004-2333-2362.html)45 en zie onder andere [Hoge Raad 5 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4122](https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2006:AV4122), [Parket bij de Hoge Raad 23 juni 2020, ECLI:NL:PHR:2020:881](https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:PHR:2020:881) en A.N. Kesteloo, *Strafbare deelneming aan criminele organisaties,* Deventer, Wolters Kluwer 2023, p. 41. [↑](#footnote-ref-29)
29. Zie onder andere [Hoge Raad 30 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:389](https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2021:389). [↑](#footnote-ref-30)
30. Artikel 45 Sr waarop een strafmaximum van twintig jaar is gesteld. [↑](#footnote-ref-31)
31. [Kamerstukken II 2003-2004, 28463, nr. 10](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28463-10.html?idp=LegalIntelligence), p. 35; [Handeling II 2003-2004, pag. 2344-23](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20032004-2333-2362.html)45. [↑](#footnote-ref-32)
32. Artikel 140 Sr; [Kamerstukken II 2003-2004, 28463, nr. 3](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28463-3.pdf), p. 9. [↑](#footnote-ref-33)
33. Idem. [↑](#footnote-ref-34)
34. Zie hiervoor de artikelen 114a, 120a, 130a, 138b, 176a, 282b, 288a, 304a, 354a en 415a Sr. Dit is alleen anders indien sprake is van een strafdreiging van 15 jaar of meer, dan kan de maximumstraf worden verhoogd naar 30 jaar/levenslang. [↑](#footnote-ref-35)
35. Waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. [↑](#footnote-ref-36)
36. Artikel 140, derde lid, Sr. [↑](#footnote-ref-37)