Ministerie van Justitie en Veiligheid

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Straf-en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
15 oktober 2024

Onze referentie
5838448

Dossiernummer
Kamerstukken 36460

Afstemming met
NCTV

Bijlage(n)
3

nota

Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven (aanscherping artikel 140a Sr)

Bijlagen
1. Nota naar aanleiding van het verslag;
2. Verslag van de Tweede Kamer;
3. Aanbiedingsbrief nota naar aanleiding van het verslag

1. Aanleiding

Op 2 februari 2024 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer verslag uitgebracht over het wetsvoorstel tot verhoging van het wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven (aanscherping artikel 140a Sr) (Kamerstukken 36460). In bijgevoegde nota naar aanleiding van het verslag zijn de vragen van de Kamerleden over het wetsvoorstel voorzien van een antwoord.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de nota naar aanleiding van het verslag en de aanbieding daarvan aan de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

Het wetsvoorstel verhoogt het strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie van vijftien naar twintig jaar voor gevallen waarin de terroristische organisatie waaraan wordt deelgenomen de meest ernstige terroristische misdrijven, zoals het plegen van aanslagen, tot oogmerk heeft (zie verder onder 4.2).

Voor het verslag is inbreng geleverd door de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, SP, Volt, DENK, PvdD, BBB, CDA en de ChristenUnie. De leden van de fracties GroenLinks-PvdA, VVD en CDA geven aan met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Verschillende fracties hebben vragen gesteld en soms ook twijfels uitgesproken over nut en noodzaak van het wetsvoorstel, onder meer tegen de achtergrond van de op dit moment in de praktijk opgelegde straffen. Daarnaast zijn er onder meer vragen gesteld over de aanpassing van het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State en de verhouding tot het regeerprogramma (zie ook paragraaf 4.3).

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Straf-en Sanctierecht

Datum
15 oktober 2024

Onze referentie
5838448

4. Toelichting

4.1. Politieke context

Hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma
In het Hoofdlijnenakkoord 2024 "Hoop, lef en trots" (p. 21) staat onder andere "de strafmaat voor terroristische activiteiten wordt verhoogd naar twintig jaar". In het regeerprogramma (p. 96) is hierover opgenomen "Het wetsvoorstel dat het strafmaximum voor deelname aan een terroristische organisatie verhoogt van 15 naar 20 jaar gevangenisstraf ligt ter behandeling voor in de Tweede Kamer".

Dit wetsvoorstel was ook onderdeel van het vorige coalitieakkoord 2021-2024 "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst". Daarin was opgenomen (p. 18) dat "de maximale straf voor deelname aan een terroristische organisatie wordt verhoogd naar 20 jaar".

4.2. Inhoud wetsvoorstel
In artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht (Sr) wordt het deelnemen aan een terroristische organisatie strafbaar gesteld. Op dit moment geldt daarvoor een strafmaximum van vijftien jaar gevangenisstraf (eerste lid). Aan oprichters, leiders of bestuurders kan een levenslange gevangenisstraf worden opgelegd (huidige tweede lid).

Het wetsvoorstel voorziet in de introductie van een nieuw tweede lid (het huidige tweede lid wordt vernummerd tot het derde lid) in artikel 140a Sr. Daarin wordt voorzien in een verhoging van het wettelijk strafmaximum naar twintig jaar gevangenisstraf als de verdachte deelneemt aan een terroristische organisatie indien de terroristische organisatie "tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een levenslange gevangenisstraf is gesteld". Daarmee introduceert dit wetsvoorstel een strafverzwaringsgrond voor gevallen waarin de terroristische organisatie waaraan wordt deelgenomen zich richt op het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven. Het gaat dan onder andere om gevallen waarin terroristische organisaties zich richten op het plegen van aanslagen (moord met een terroristisch oogmerk) 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. Aldus 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.

4.3. Nota naar aanleiding van het verslag
In het verslag, dat dateert van vóór het aantreden van het huidige kabinet, zijn onder andere vragen gesteld over nut en noodzaak van het wetsvoorstel mede tegen de achtergrond van de op dit moment in de praktijk opgelegde straffen, de introductie van minimumstraffen, de strafmaxima in de ons omringende landen, de hoogte van het dreigingsniveau (4) en consequenties voor de praktijk. Graag vraag ik in het bijzonder uw aandacht voor het volgende.

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Straf-en Sanctierecht

Datum
15 oktober 2024

Onze referentie
5838448

Opgelegde straffen in de praktijk
De Raad voor de rechtspraak heeft ten behoeve van de advisering geïnventariseerd welke straffen in de periode 2013-2022 zijn opgelegd bij veroordelingen voor artikel 140a Sr. Uit die inventarisatie blijkt dat in een beperkt aantal gevallen een gevangenisstraf van meer dan zeven jaar is opgelegd. Het gaat daarbij steeds om gevallen waarin de verdachte niet alleen voor artikel 140a Sr, maar ook voor andere strafbare (terroristische) feiten wordt veroordeeld. Dit heeft alle fracties die inbreng hebben geleverd aanleiding gegeven om vragen te stellen over de verhouding van deze cijfers tot het voorstel om het strafmaximum te verhogen. In paragraaf 1 van de nota naar aanleiding van het verslag is op deze vraag uitvoerig ingegaan. Daar is aangegeven 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. Ook is aangegeven dat het kabinet de cijfers genuanceerder leest en daarin ook aanknopingspunten vindt dat in bepaalde (ook toekomstige) gevallen behoefte kan zijn aan een hoger wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie. Bij het bepalen van een passend strafmaximum moet ook rekening worden gehouden met de meest ernstige delictscenario's. Het strafmaximum behoort immers ook een passende bestraffing mogelijk te maken als de meest ernstige verschijningsvormen van een strafbaar feit in beeld komen. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met scenario's die zich tot op heden nog niet hebben voorgedaan in Nederland, maar die (mede gelet op het dreigingsniveau) niet ondenkbaar zijn. Verder is de verhoging van het strafmaximum passend om dat strafmaximum in evenwicht te brengen met de strafmaxima die voor verschillende aanverwante misdrijven gelden. Bij het bepalen van het strafmaximum van artikel 140a Sr is indertijd onder andere gekeken naar de verhouding tot de maximumstraffen die golden voor enkele zeer ernstige levensdelicten (het plegen van een aanslag tegen het Rijk (artikel 93 Sr), moord (artikel 289 Sr) en doodslag (artikel 287 Sr). De maximale tijdelijke gevangenisstraffen die gelden voor de aanslag tegen het Rijk en moord zijn sindsdien verhoogd van twintig naar dertig jaar en het strafmaximum van doodslag is verhoogd van vijftien naar vijfentwintig jaar. Het strafmaximum van artikel 140a Sr is echter sinds de introductie daarvan nooit aangepast.

Verhouding tot hoofdlijnenakkoord/regeerprogramma
Naast verhoging van dit strafmaximum zijn in het Hoofdlijnenakkoord verschillende andere voornemens opgenomen, waaronder dat "de straffen voor zware misdrijven, waaronder terroristische misdrijven (…) worden verzwaard". Aan de uitwerking van deze plannen wordt op dit moment gewerkt. In reactie op vragen hierover is verwezen naar het plan van aanpak dat in het regeerprogramma is aangekondigd.

In zowel het vorige coalitieakkoord als in het hoofdlijnenakkoord wordt gesproken over een verhoging van het strafmaximum naar twintig jaar. Naar aanleiding van een vraag hierover in verhouding tot dit wetsvoorstel is uiteengezet dat in het aanvankelijke wetsvoorstel, zoals dat was voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, werd voorzien in een algehele strafmaatverhoging voor deelneming aan een terroristische organisatie door aanpassing van het eerste lid van artikel 140a Sr. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is – om aan dat advies tegemoet te komen – de strafmaatverhoging evenwel meer toegespitst op de gevallen waarvoor deze strafmaatverhoging specifiek relevant is, te weten situaties waarin de

terroristische organisatie tot oogmerk heeft de ernstigste terroristische misdrijven te plegen. Deze strafverzwaringsgrond is opgenomen in een nieuw tweede lid van artikel 140a Sr.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Straf-en Sanctierecht

Datum
15 oktober 2024

Onze referentie
5838448