

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van deelname aan een terroristische organisatie

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt het wettelijk strafmaximum van deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 140a, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr)) verhoogd van vijftien naar twintig jaar gevangenisstraf. Deze wijziging vloeit voort uit het Coalitieakkoord 2021–2025 *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Verschillende ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sinds de introductie van artikel 140a Sr in 2004 geven aanleiding voor deze verhoging.

Terrorisme vormt een bedreiging voor de democratische wereld en daarmee ook voor de Nederlandse rechtsstaat. Bovendien zijn levens van onschuldige burgers in het geding. Terroristische misdrijven behoren dan ook tot de ernstigste misdrijven. 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.

Voor de verwezenlijking van hun doelen zijn terroristische organisaties afhankelijk van deelnemers. Deelnemers aan terroristische organisaties leveren een onmisbare – en onmiskenbare – bijdrage aan de destructieve doelen van een terroristische 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 aan te sluiten, versterken deelnemers getalsmatig een terroristische organisatie, waarmee zij tevens de aantrekkingskracht van die organisatie op anderen doet 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 onvoldoende tot uitdrukking.

In het hiernavolgende zal 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. 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 van mondiaal en openlijk opererende terroristische organisaties die aanslagen plegen in westerse landen of tegen westerse belangen elders. In omvang, organisatiestructuur en propagandaverspreiding hebben deze 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 deze organisaties om de westerse samenleving omver te werpen – een gevaar voor de westerse samenleving.

Uit het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN 57) komt naar voren dat het jihadisme nog steeds de voornaamste bron van terroristische dreiging in en tegen Nederland vormt. Aanhangers van dit gedachtegoed streven naar de stichting van een islamitische staat of 'kalifaat', te bereiken via een gewapende strijd, waaronder ze ook het plegen van terroristische aanslagen rekenen. Ondanks tegenslagen vertoont ISIS in Syrië en Irak veerkracht en blijft het onverminderd inzetten op het vergroten van haar mankracht en op de organisatorische en materiële heropbouw van de organisatie. Indien ISIS erin slaagt deze opbouwactiviteiten voort te zetten, kan de organisatie op termijn opnieuw een directe dreiging vormen tegen Europa. Het langetermijndoel van ISIS blijft de vestiging van een mondiaal kalifaat. De regionale tak van ISIS in Afghanistan, Islamitische Staat Khorasan Provincie (ISKP), heeft zijn positie in het land sinds de machtsovername van de Taliban versterkt. Dankzij het historische bondgenootschap met de Taliban heeft ook de kernorganisatie van al Qa'ida (kern-AQ) meer bewegingsruimte in Afghanistan gekregen sinds de regimewisseling. Hierdoor kan kern-AQ meer nieuwe rekruten aantrekken. ISIS blijft ook haar invloed op het Afrikaanse continent uitbreiden.

Oorlogsmisdrijven, misdaden tegen de menselijkheid en andere mensenrechtenschendingen, zoals standrechtelijke executies, moord, martelingen en verminkingen van (krijgs-)gevangenen en burgers, worden niet geschuwd. Civiele bevolkingsgroepen zijn belegerd en (religieuze) minderheden en andersdenkenden vervolgd en uitgemoord. Terroristische organisaties hebben op deze wijze vele doden op hun geweten en zijn verantwoordelijk voor verschrikkingen in terroristische strijdgebieden, alsmede voor aanslagen gepleegd in landen die hun ideologische opvattingen niet delen. Het leed dat deze aanslagen hebben veroorzaakt, is enorm.

Niet alleen het jihadisme vormt een dreiging. De dreiging in en tegen Nederland is blijkens het recente dreigingsbeeld de afgelopen jaren veelzijdiger en meer diffuus geworden. Met de opkomst van het rechts-extremistische accelerationisme¹ zijn terroristische aanslagen vanuit dit gewelddadige gedachtegoed eveneens voorstelbaar geworden. Geloof in complottheorieën binnen het radicale anti-overheidsprotest kan aanleiding geven tot extremistisch en zelfs terroristisch handelen.

Naast mondiaal opererende organisaties, die worden gekenmerkt door een duidelijke en strikte hiërarchische structuur met een leider en deelnemers, 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.

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.

¹ 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.

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 hebben ze onder meer, naast het aanzetten tot geweld, het doel 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.

3. De rol van deelnemers

Voor de verwezenlijking van de doelen van de organisatie en de uitvoering van onder meer aanslagen en andere (oorlogs)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. Een deelnemingshandeling kan bestaan uit het (mede)plegen van een terroristisch feit, maar ook uit het verrichten van hand- en spandiensten, ter verwezenlijking van het terroristisch oogmerk. Een zeer standvastig gewelddadig collectief gedachtegoed kan binnen de organisatie worden aangejaagd door meer deelnemers. Wanneer zij zich aansluiten bij 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 bij ISIS is gebleken, doen deelnemers verplicht gevechtservaring op en worden zij geleerd om explosieven te maken en wapens te hanteren. Ook worden de leden van de organisatie blootgesteld aan extreem grof geweld, zoals (beelden van) martelingen en onthoofdingen. Vanwege deze 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 nog meer de rol van elk lid 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.

4. 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.

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.

Anders dan het strafmaximum van artikel 140 Sr (deelneming aan een criminele organisatie) en artikel 140a, tweede lid, Sr (leidinggeven aan een terroristische organisatie) is het wettelijk strafmaximum van artikel 140a, eerste lid, Sr sinds 2004 ongewijzigd gebleven. Het in 2004 ingevoerde strafmaximum van vijftien jaar past naar het oordeel van het kabinet niet meer bij de ontwikkelingen die zich de afgelopen circa twintig jaar hebben voorgedaan. Zoals hiervoor is beschreven, hebben terroristische organisaties zich sindsdien in aard, omvang en aantrekkingskracht ontwikkeld en heeft ook de rol die deelnemers binnen deze organisaties spelen zich verder uitgekristalliseerd. Deelnemers hebben een cruciale rol bij het in stand houden van terroristische organisaties en het 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. De ernst van deze gedragingen in termen van strafwaardigheid en verwijtbaarheid maakt een hogere dan de thans voorziene strafpositie wenselijk, temeer omdat de maatschappelijke afkeuring van de gruwelijkheden die met dit delict samenhangen de afgelopen jaren verder is verscherpt. Dit geldt in het bijzonder in gevallen waarin terroristische organisaties zich schuldig hebben gemaakt aan de meest ernstige misdrijven, zoals het (systematisch) plegen van zeer ernstige levens- en geweldsdelicten. In dergelijke gevallen dient de bijdrage van deelnemers aan en de verantwoordelijkheid die zij dragen voor deze ernstige misdrijven beter tot uitdrukking te worden gebracht in het strafmaximum. Daarom wordt voorgesteld het strafmaximum van artikel 140a, eerste lid, te verhogen. Het kabinet komt daarbij tot een strafmaximum van twintig jaar omdat deze strafbedreiging overeenkomt met de strafbedreiging die geldt voor poging of medeplichtigheid aan de meest ernstige levensdelicten. Het strafmaximum van artikel 140a, tweede lid, wordt niet verhoogd. Voor het geven van leiding aan een terroristische organisatie geldt immers al het hoogste strafmaximum (levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar).

5. Gevolgen voor de uitvoering en financiën

De financiële consequenties van het onderhavige wetsvoorstel 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, thans reeds strafbaar is. Momenteel wordt nog nader onderzoek verricht naar de vermoedelijke hoogte van de kosten.

6. Ontvangen adviezen

[consultatiefase]

De Minister van Justitie en Veiligheid,