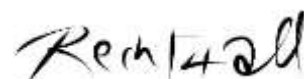


**Ministerie van Justitie en Veiligheid**  
t.a.v. mevrouw D. Yeşilgöz-Zegerius



**Mr. drs. M.J.G. Schroeder**  
advocaat  
Jan Pietersz. Coenstraat 7  
2595 WP 's-Gravenhage

**Contactgegevens**  
T 070 – 799 94 59  
M 06 – 42623260  
F 070 – 221 17 35  
E [mschroed@xs4all.nl](mailto:mschroed@xs4all.nl)

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
23 januari 2023		

**Onderwerp**

Internetconsultatie Verhoging strafmaximum deelneming terroristische organisatie

Hierbij reageer ik op de internetconsultatie “Verhoging strafmaximum deelneming terroristische organisatie”.

Alvorens aan strafmaxima te denken, dient men zich voor ogen te houden wat men eigenlijk bestraft.

De Wet terroristische misdrijven geeft uitvoering aan het Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding,<sup>1</sup> opgevolgd door de Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement van 15 maart 2017.<sup>2</sup>

Het Kaderbesluit 2002/475/JBZ merkt negen gedragingen aan als terroristische misdrijven. De bij het besluit betrokken lidstaten dienen (i) het leiden van en (ii) het deelnemen aan, de activiteiten van een terroristische groep strafbaar te stellen.

In artikel 5 stelt het Kaderbesluit een strafminimum van 15 jaar op het leiden van een terroristische groep, en een strafminimum van acht jaar op het deelnemen aan de activiteiten. Artikel 6 voorziet in een optionele inkeerregeling.

De Richtlijn (EU) 2017/541 verplicht tot strafbaarstelling van *“het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groepering, onder meer door het verstrekken van gegevens of materiële middelen aan de groepering of het in enigerlei vorm financieren van de activiteiten ervan, in de wetenschap dat daarmee wordt bijgedragen aan de criminele activiteiten van de terroristische groepering.”*<sup>3</sup>

De Richtlijn vermeldt in artikel 15 dezelfde toegestane strafminima als het Kaderbesluit in artikel 5.

---

<sup>1</sup> [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec\\_framw/2002/475/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2002/475/oj)

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/541/oj>

<sup>3</sup> Artikel 4, aanhef en onder b, Richtlijn (EU) 2017/541.

Verdere terroristische gedragingen worden vermeld in het Verdrag ter voorkoming van terrorisme van de Raad van Europa ("Verdrag van Warschau").<sup>4</sup> Het aanvullend Protocol breidt die lijst nog uit.<sup>5</sup>

In Nederland is terrorisme bij Wet terroristische misdrijven per 10 augustus 2004 strafbaar gesteld middels wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten.<sup>6</sup> Alle artikelnummers hieronder verwijzen naar het Wetboek van Strafrecht; ik laat die aanduiding weg.

Artikel 83 bevat een (limitatieve) opsomming van terroristische misdrijven.

Het in consultatie voorliggende wetsvoorstel beoogt, het wettelijk strafmaximum van deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 140a, eerste lid) te verhogen van vijftien naar twintig jaar gevangenisstraf.

Grofweg kent artikel 83 Sr twee soorten terroristische misdrijven: (1) "enge gedragingen", en (2) samenspanning tot die "enge gedragingen". Op de meeste "enge gedragingen" staat levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren. Op samenspanning staat een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren.

Artikel 140a Sr is de vreemde eend in de bijt. Deze bepaling maakt deelneming aan een terroristische organisatie tot een gronddelict. Het is geen strafverzwarende omstandigheid bij het plegen van andere misdrijven. Deelneming aan een terroristische organisatie staat dus los van het plegen van een misdrijf in vereniging, los van deelneming als bedoeld in artikel 47 (medeplegen) of artikel 48 (medeplichtigheid), en los van samenspanning in de voorkomende artikelen waarnaar art. 83 wijst.

Volgens de parlementaire geschiedenis en de rechtspraak is voor deelneming aan een terroristische organisatie niet vereist dat sprake is van het (voornemen tot) plegen van een in artikel 83 Sr omschreven terroristisch misdrijf. Het is een strafbaar feit sui generis.

Hoe verhoudt artikel 140a zich tot in artikel 83 strafbaar gestelde samenspanning? Stel bijvoorbeeld dat een verdachte schuldig is aan het – in vereniging – plegen van een aanslag op de vrijheid van de vermoedelijke opvolger van de Koning. Kan deze verdachte zowel worden vrijgesproken van samenspanning tot dat misdrijf (artikel 114b), als worden veroordeeld voor deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 140a)? Of andersom, kan hij worden vrijgesproken van deelneming aan een terroristische organisatie, maar worden veroordeeld voor terroristische samenspanning tot het in artikel 108, eerste lid omschreven delict? Men ziet, de artikelen 114b en 140a staan minder los van elkaar dan men zou willen.

Het punt dat ik wil maken is het volgende. Artikel 140a schurkt aan tegen (gewone) strafbare deelneming en heeft onafhankelijk bestaansrecht alleen voor zover deelneming aan een terroristische organisatie geen ander strafbaar feit nodig heeft als kapstok. Omdat de afstand tot de (gewone) strafbare deelneming zo klein is, dient men niet onevenredig hoge nadruk te leggen op hetgeen door de betrokkenen wordt aangemerkt als slechts strafverzwaring. Niet vaak worden verdachten vervolgd voor enkel deelneming als bedoeld in artikel 140a.

In de meerderheid der gevallen worden ook andere in artikel 83 genoemde terroristische misdrijven tenlastegelegd, die hetzij zijn verricht, hetzij zijn steken gebleven in het stadium van poging of van voornemen of van "samenspanning tot". Op die misdrijven staan doorgaans hogere strafmaxima dan twintig jaar. Is ook deelneming als bedoeld in artikel 140a bewezen, dan is er sprake van meerdaadse

---

<sup>4</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004604/> Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme

<sup>5</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBV0006641/> Aanvullend Protocol

<sup>6</sup> Wet wapens en munitie, Wet explosieven voor civiel gebruik, Kernenergiewet, Wet op de economische delicten

samenloop, en wordt de hoogste maximumstraf verhoogd met een derde.<sup>7</sup> De hoge strafmaxima van de andere tenlastegelegde feiten absorberen dan geheel het strafmaximum in artikel 140a.

Zo was Mohammed B. – [verdachte 10] in ECLI:NL:RBROT:2006:AV5108 – schuldig aan deelneming aan een terroristische organisatie, maar is hem daarvoor geen straf opgelegd omdat hij reeds tot levenslang was veroordeeld voor de moord op Theo van Gogh.

Meerdaadse samenloop doet zich bijna altijd voor, bijvoorbeeld wanneer zowel deelneming als bedoeld in artikel 140a als samenspanning als afzonderlijke feiten kunnen worden bewezen.

De rechters hebben het moeilijk met artikel 140a. Vaak blijkt dat voor dezelfde feiten in hoger beroep vaak significant andere straffen – hoger of lager – worden opgelegd dan in eerste aanleg. Ook eisen de officieren van justitie vaak veel hogere straffen dan uiteindelijk wordt toegewezen. De officier van justitie, lid van de rechterlijke macht, requireert vanuit zijn ambt een richtige straf. Het feit dat zijn eis stelselmatig ver bezijden de straf ligt waartoe de rechter uiteindelijk beslist, en het feit dat de straffen in hoger beroep – in positieve of negatieve zin – vaak sterk afwijken van de in eerste aanleg opgelegde straf, zijn indicatoren dat de rechtspraak niet in staat is, zich voor wat betreft artikel 140a uit te kristalliseren. Maak het dan niet te groot!

De confusie blijft onderhuids omdat de strafrechter de straffen slechts globaal oplegt, zonder te motiveren aan welk bewezen feit hij welk gedeelte van de straf toerekent. De voor deelneming aan terroristische organisaties opgelegde straffen zijn slechts kenbaar in vonnissen die niet ook andere misdrijven afstraffen. Bij de *140a-only* vonnissen gaat het echter meestal om naar verhouding klein bier dat niet in de buurt komt van het strafmaximum.

Overigens ben ik nog geen uitspraak tegengekomen waarin voor overtreding van artikel 140a de maximale straf is opgelegd. De verhoging van de maximumstraf naar twintig jaar lost daarom naar mijn mening geen bestaand probleem op.

Ik sluit af met een laatste pijnpunt.

Het Kaderbesluit – tegenwoordig de Richtlijn – en het Verdrag van Warschau worden geïmplementeerd door alle daarbij aangesloten staten. Heeft een rechtsvergelijkend onderzoek plaatsgevonden?

Ik noem één geval. In § 129a van het Duitse Strafgesetzbuch is *“eine Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren”* gesteld op het oprichten van of het deelnemen aan een organisatie die het plegen van terroristische misdrijven tot oogmerk heeft.<sup>8</sup>

In Nederland worden oprichters, leiders (*“Rädelsführer”*) of bestuurders geconfronteerd met een levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren. Gewone deelnemers worden geconfronteerd met een maximumstraf van vijftien jaar, vijf jaar meer dan in de Bondsrepubliek.

Is het niet beter, de strafmaat (stilzwijgend) internationaal te harmoniseren? Pas op de plaats met een maximumstraf van 15 jaren lijkt dan een goede optie. Dat is het strafminimum gesteld in artikel 5 van het Kaderbesluit 2002/475/JBZ en in artikel 15 van de Richtlijn (EU) 2017/541. Wat daar ook van zij, de strafmaat behoort in een internationale rechtsvergelijkende context te worden gezien.

Naar mijn mening verschilt het Duitse straffklimaat niet zodanig van het Nederlandse, dat in Nederland zonder aanwijsbare reden hogere straffen gepast zouden zijn voor dezelfde – internationale! – misdrijven. Daarbij bedenke men dat Duitsland een heftiger terrorismeverleden heeft dan wij.

---

<sup>7</sup> Verhoging met de helft is in aantocht.

<sup>8</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/\\_129a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_129a.html)

## Conclusie

Ik ontraad de wetswijziging, omdat

- verhoging van de strafmaat geen effect heeft, nu in gevallen waar de ernst van de zaak een straf van twintig jaren rechtvaardigt, niet alleen deelneming aan een terroristische organisatie ten laste wordt gelegd, maar ook andere in artikel 83 omschreven terroristische misdrijven. Daarop staan voldoende hoge straffen dat zij – met één derde verhoogd, artikel 140a schept immers meerdaadse samenloop – een op artikel 140a gestelde maximumstraf geheel absorberen;
- de op deelneming als bedoeld in artikel 140a gestelde maximumstraf niet de bij deelneming als bedoeld in artikel 47 (medeplegen) of artikel 48 (medeplichtigheid), of de bij samenspanning (artikel 83 jo. ...) voorziene strafverhogingen onevenredig behoort te versterken;
- er in de rechtspraak niet is gebleken dat een hogere gevangenisstraf dan vijftien jaren “helaas” niet kon worden opgelegd bij gebrek aan wettelijke grondslag;
- er moet worden voorkomen dat rationeel denkende terroristen de (verhoogde) maximumstraf ontwijken door hun activiteiten te verplaatsen naar buurlanden waar deze max fors lager is.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M.J.G. Schroeder'. The signature is written in a cursive, somewhat stylized script.

mr. drs. M.J.G. Schroeder