

geschapen VS-variant van een 'van de regering onafhankelijke procureur' die de misdrijven van de regeerders moest onderzoeken. De man in kwestie, Kenneth Starr, moest een financieel schandaal uitspitten, maar toen dat niet goed lukte, 'pakte' hij de president uiteindelijk op diens leugens over een seksaffaire. Clinton zag Starr als een man die de vrije hand kreeg voor een 'als onderzoek vermomde' politiek gemotiveerde persoonlijke kruistocht tegen de president. In een Internationale Kenneth Starr als luis in de pels van hun presidenten en generaals hebben dus ook de democraten in de VS geen zin. Het enige verschil met de huidige regering zit in de onomfloerste, zelfs brutale machtspolitiek ('playing hardball') waarmee deze iedereen, met inbegrip van dissidente bondgenoten, aanpakt. De gematigden vinden dat het had volstaan het ISH te negeren en af te wachten, zonder er een ideologische en politieke afbraakcampagne tegen te beginnen. Zowat heel Europa en een steeds groter deel van de VS gelooft dat het node-loos bruskeren en zelfs vernederen van de bondgenoten, de handelswijze geïncarneerd door Minister Rumsfeld van Defensie, een nodeloze verspilling van diplomatiek kapitaal en goodwill was. De volgende president (zelfs als dit dezelfde zou zijn als de huidige) zal waarschijnlijk kiezen voor een verandering in stijl, maar niet in substantie. De kans dat de VS Den Haag binnenvallen, is nog steeds klein. De kans dat de VS het ISH in Den Haag gaan steunen, nog veel kleiner.

In de rijke debatten doorheen deze Conferentie sprongen vooral de actieve Falun Gong-aanhangers in het oog. Met de geringe hoop die de sprekers hen konden bieden op een internationale vervolging van de leiders van de Chinese Volksrepubliek (ook niet in de EU) was de cirkel rond: men belandde weer bij het startpunt van EP-lid van den Bos. Het zal nog even duren vooraleer het internationaal strafrecht een geloofwaardig instrument wordt om ook de leiders of vertegenwoordigers van wereldgrootmachten ter verantwoording te roepen.

MICHAËL VERHAEGHE EN
FRANK VERBRUGGEN

SYMBOOLSTRAFWET ALS VAANDEL VAN DE STRIJD TEGEN TERRORISME

1. Wat vooraf ging

1. In de berichtgeving over het ophefmakende proces Trabelsi tegen de Belgische Al Quaeda cel genoemd naar Nizar TRABELSI, benadrukten de journalisten keer op keer dat België geen specifieke misdrijven kende inzake terrorisme. Veel mensen vonden het blijkbaar vreemd dat het zo brandend actuele politieke en criminologische begrip 'terrorisme' nog geen vertaling had gekregen in de strafwetten van ons land. Ook het federale parket erkende dat, maar kon iedereen geruststellen dat de Wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven hierin verandering heeft gebracht. Sinds de inwerkingtreding op 8 januari 2004 bepalen de begrippen 'terroristisch misdrijf' en 'terroristische groep' bijzondere vormen van strafbaar gedrag. Deze wet vormde eigenlijk de omzetting in het Belgische recht van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie inzake terrorismebestrijding, waarmee de vertegenwoordiger van de Belgische regering al had ingestemd². Dat niet iedereen in België tevreden is met deze wet, blijkt uit het verzoek tot nietigverklaring van de wet die op 30 juni 2004 ingediend werden voor het Arbitragehof door de Vlaamse Liga voor Mensenrechten, haar Waalse tegenhanger en het Syndicat des avocats pour la démocratie.

2. De aanleiding voor de wet lijkt voor de hand te liggen: de zaak Trabelsi paste in de wereldwijde aandacht - en daarmee gepaard gaande collectieve angst - voor terrorisme na de aanslagen van 11 september 2001. Doch terrorisme is geen nieuw fenomeen³ en België heeft het nooit nodig geacht het begrip 'terroristisch misdrijf' in de Belgische strafwet op te nemen. De gangbare idee was dat wat terroristen doen (moorden, gijzelen, afpersen,...) hoe dan ook strafbaar is. De motieven van de dader bij een misdrijf (religieus, politiek, door winstbejag ingegeven,...) hoorden klassiek niet thuis in de misdrijfschrijving. Ze konden hooguit een rol spelen bij de straftoemeting. Daarenboven trokken de beleidsverantwoordelijken uit het terrorisme van de CCC en de moordpartijen van de bende van Nijvel vooral lessen over de gebrekkige werking van het poli-

tie- en het gerechtelijk apparaat. Op geen enkel moment stelde men een lacune in de strafwet vast die vermeende terroristen zouden hebben toegelaten door de mazen van het net van de strafbaarheid te glippen. Bovendien heerste de vrees voor een te ruime omschrijving van het begrip 'terrorisme' waardoor potentiële (politieke) tegenstanders aan de kant zouden kunnen worden geschoven of fundamentele rechten aangetast. Onder meer omdat de meningen verschilden over het al dan niet politiek karakter van de overvallen van de bende van Nijvel en omdat de ideologische verdeeldheid over het ANC of andere 'verzetsbewegingen' in de Derde Wereld groot was, zou hoogstwaarschijnlijk ook het politiek draagvlak voor een specifiek 'terroristisch misdrijf' hebben ontbroken. Dergelijke ideologische en politieke onenigheid had trouwens ook internationaal ervoor gezorgd dat nooit brede consensus was gevonden over wat terrorisme was en hoe dat zich onderscheidde van legitieme vormen van politiek geweld. Bij gebrek aan overeenstemming deed men iets vergelijkbaar als bij de klassieke 'oorlog'. Hoewel ook daar geweld legitiem kan zijn, blijven bepaalde gedragingen hoe dan ook onaanvaardbaar. Het gebruik van verboden methoden (aanslagen op diplomaten, het kapen van passagiersvliegtuigen, gebruik van explosieven, enz.) maakte een bepaalde gewelddadige actie tot een 'terroristische'.

3. Hoewel het verkeerd is de aanslagen van 11 september 2001 als startschot te zien voor alle nieuwe initiatieven, de meeste lagen immers al in de schuif, kan gerust gesteld worden dat het politiek gezien wel een keerpunt was⁴. Hun impact was zo groot dat de weerstand werd weggeveegd, zoals bijvoorbeeld het verzet tegen de eerder bepleite schepping van een bijzondere categorie in het strafrecht.

2. De nieuwe wet stelt het bijzonder opzet centraal

4. De EU en de Belgische strafwetgever hebben nu de stap gezet naar een door het opzet van de daders gekenmerkte definitie. De wetgever voorziet strengere straffen voor de in §§ 2 en 3 van art.137 Sw. vernoemde misdrijven (moord, gijzeling, e.d.) als die met het bijzonder opzet

gepleegd zijn "om een bevolking ernstige vrees aan te jagen of om de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen" (art. 137 SW §1)⁵. Bovendien moet in elk van de drie gevallen het misdrijf "door zijn aard of context een land of een internationale organisatie ernstig (kunnen) schaden"⁶. Het gaat om een 'ernstdrempel' die per definitie speculatief is: niet een effect, maar een mogelijk effect. De wet verwijst zelf naar het belang van de context: of de moord op een soldaat, een ambtenaar van een internationale instelling of een politiemans een land of een organisatie ernstig kan schaden, hangt van talloze factoren af (de reactie van de overheid zelf, van de media, van het slachtoffer en zijn nabestaanden,...) en is dus uitermate moeilijk te objectiveren. Denk maar aan de verschillende impact die de politieke moord kan hebben naar gelang het land waarin het gebeurt⁷. Heeft dit dan tot pervers gevolg dat in landen waar men aanslagen 'gewend is geraakt' (Algerije, Pakistan, maar misschien ook Spanje) de politieke moord niet en in een 'vredig' land als Zweden of België wel als terroristisch geldt? Of is het juist omgekeerd?

De wet wil eigenlijk vooral doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen opleggen, een eis die de EU meer en meer stelt aan de strafwetten van de lidstaten, maar die zelden empirisch getoetst wordt⁸. Door een omschrijving en bestrafing van het fenomeen 'terroristische misdrijven' en door een omschrijving en bestrafing van de deelname aan de activiteiten van een 'terroristische groep' hoopt de wet een juridische houvast te bieden. Of dit ook effectief gelukt is, zullen we hier verder nagaan.

3. Heeft de gebrekkige wetgevingsprocedure geleid tot een gebrekkige verantwoording en formulering van de wet?

5. Als het misdrijf inderdaad zo belangrijk is dat heel de EU het dringend moest invoeren, kan het alleen verbazen dat men in de parlementaire voorbereiding heel weinig terugvindt over het

waarom van de wet: eigenlijk slechts één paragraaf, die dan nog veeleer zegt wát de wet doet, en niet zozeer waarom hij er gekomen is. Dit valt wellicht te verklaren door het feit dat de wet eigenlijk een kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie wil omzetten. De huidige Minister van Justitie beklemtoonde in het parlement dan ook steeds dat zij slechts doet wat Europa haar gebiedt en niets meer. Daarenboven lijkt zij, anders dan haar voorganger, weinig enthousiasme te koesteren voor de wet. Op Europees niveau valt echter even weinig informatie te rapen over de plotse noodzaak en doelstellingen van het kaderbesluit. Hiermee is het democratisch deficit geïllustreerd dat kan ontstaan bij de omzetting van kaderbesluiten (derde pijler) in nationale wetgeving. De raad neemt namelijk met éénparigheid van stemmen kaderbesluiten aan op initiatief van elke lidstaat of de Commissie (artikel 34, 2 (b) EU-Verdrag)¹⁰. Dit had *in casu* tot gevolg dat noch het Europees Parlement (wegens *de jure* onmogelijk¹¹) noch de Belgische volksvertegenwoordigers (wegens *de facto* onmogelijk want ze zijn - althans wat het resultaat betreft - gebonden door het kaderbesluit) in staat waren om deze wetgeving tegen te houden, gesteld dat zij ze niet opportuun hadden gevonden.

In de marge hiervan doen we opmerken dat de Unie overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel in het EU-Verdrag slechts mocht optreden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten konden worden verwezenlijkt, en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie konden worden gerealiseerd¹². Slechts zes lidstaten hadden voorheen een apart regime voor terroristen¹³. Nu moeten de andere lidstaten volgen, zonder dat het duidelijk is waarom het feit dat terroristen vervolgd kunnen worden voor doodslag, of als lid van een bende¹⁴, niet zou kunnen volstaan. Voor België kan men zich afvragen waarom bijvoorbeeld geen 'modernisering' van de (ook omstreden)¹⁵ misdaden tegen de inwendige veiligheid van de staat (art.124 Sw. e.v.) is doorgevoerd.

3.1. IS HET OPZET VOLDOENDE PRECIËS OMSCHREVEN?

6. Een afbakening van de doelstellingen van de wet zou duidelijk gemaakt hebben waarom het opzet zowel kan bestaan uit de wil om "*de bevolking ernstige vrees aan te jagen*" als uit de wil "*om de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen*". Deze definitie is veel te ruim. Hoewel het best mogelijk is dat de terrorist meer geïnteresseerd is in de psychologische impact ('de bevolking ernstige vrees aanjagen') dan in de fysieke gevolgen¹⁶, moet men zich afvragen of een psychologische impact wel *a-priori* objectief meetbaar kan zijn. Ook de tweede zinsnede ("*de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling*") is ongelukkig. De wetgever zal erop hebben willen wijzen dat de handelingen omschreven in de paragrafen twee en drie geen geoorloofde middelen of methodes kunnen zijn om iets van de staat af te dwingen. Maar iemand zou toch eens moeten uitleggen waarom deze handelingen *per se* zwaarder gestraft moeten worden als ze met een (terroristisch) doel zijn gepleegd. Is een vliegtuig kapen louter voor de 'kick' dan minder strafwaardig dan een vliegtuig kapen om de bevolking ernstige vrees aan te jagen of de overheid te dwingen een gevangene vrij te laten? Los van het opzet zal het resultaat hetzelfde zijn: de bevolking zal ernstig geschrokken zijn. Volstaat het niet om in een minimum - en maximumstraf te voorzien, en de rechter de concrete omstandigheden te laten inschatten? Ten slotte moet worden opgemerkt dat een legitieme onafhankelijkheidsstrijder perfect "*de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie*" ernstig kan willen ontwrichten of vernietigen door zijn (onrechtmatige) handelingen. Het is dus mogelijk dat de separatist die de eerste minister het ziekenhuis in slaat een terroristisch misdrijf begaat, alles zal afhangen van de appreciatie van de rechter en de aard of context waarin het land zich bevindt. De vraag rijst

hierbij of elke vorm van politiek geweld wel als terroristisch moet kunnen worden bestempeld. Conclusie: de omschrijving van de beweegredenen van de terrorist treft misschien haar doel, maar helaas ook alles wat er enigszins op zou kunnen lijken. Het blijft de vraag of de mazen van het net van de misdrijfschrijving niet te fijn zijn. Anders dan de Raad van State in zijn advies, twijfelen wij of de misdrijfschrijving wel nauwkeurig en duidelijk genoeg is opdat de rechtsonderhorige er zijn gedrag op zou kunnen afstellen wetende of het al dan niet strafbaar is¹⁷.

3.2 DEELNAME AAN EEN WANBEDRIJF OF MISDAAD VAN EEN TERRORISTISCHE GROEP: EEN RUIME OMSCHRIJVING

7. De wet voorziet terecht dat iedereen die "weet dat zijn deelname bijdraagt tot het plegen van een misdaad of wanbedrijf door een terroristische groep", strafbaar is (artikel 140 Sw). Wat deze bekommernis betreft, zorgt de strafwet er voor dat "ook het verstrekken van gegevens of materiële middelen of het in enigerlei vorm financieren van enige activiteit van een terroristische groep, terwijl [je] weet dat [je] deelname bijdraagt tot het plegen van een misdaad of wanbedrijf van de terroristische groep" gestraft wordt met opsluiting van 5 jaar tot 10 jaar en met een geldboete van 100 euro tot 5000 euro (artikel 140 Sw). Het volstaat dus voor de toepassing van dit artikel niet dat de hulpverstrekker ervan op de hoogte is dat er een misdaad of wanbedrijf gepleegd zal worden, hij moet er zich bovendien van bewust zijn dat hij bijdraagt tot het plegen van een misdaad of wanbedrijf door een *terroristische groep*. Het lijkt daarbij irrelevant of de misdaad of het wanbedrijf zelf een terroristisch misdrijf uitmaakt, het volstaat dat het misdrijf kadert binnen de activiteiten van de terroristische groep en deze laatste aldus versterkt. Zo zal de drugsdealer die weet dat hij van (leden van)¹⁸ een terroristische groep drugs koopt en verkoopt strafbaar zijn volgens artikel 140 Sw, ook al heeft hij geen verdere affiniteiten met die groep.

Ook hulp aan een individu i.p.v. aan een terroristische groep is strafbaar. De persoon die materiële middelen verstrekt om een geïsoleerde terroristische daad te plegen, wacht dezelfde straf

als de straf vermeld in artikel 140 Sw. (artikel 141 Sw.). Het verschil tussen de op het eerste gezicht identieke artikelen 140 Sw. en 141 Sw. zit dus in het feit dat het eerste artikel betrekking heeft op de inbedding in een terroristische groep, terwijl het laatste betrekking heeft op een geïsoleerde terroristische daad¹⁹.

3.3 PROACTIEVE RECHERCHE: WAT WERD ER WEL, WAT NIET OPGENOMEN

8. Daarnaast - en misschien zelfs in eerste instantie - verwacht de publieke opinie dat de overheid terroristische misdrijven zou kunnen verijdelen. De Wet breidt dus ook de mogelijkheden uit om terroristische misdrijven te voorkomen. De opsomming in artikel 90 *ter* §2 Sv. van de misdrijven waarvoor proactieve recherche mogelijk is, wordt aangevuld. Op grond hiervan wordt het afluisteren, kennis nemen en opnemen van privé-communicatie of telecommunicatie tijdens de overbrenging ervan mogelijk gemaakt voor terroristische misdrijven. Aangezien het voorbereiden van terroristische activiteiten een misdaad of wanbedrijf kan uitmaken (zie artikelen 137, 140 en 141), kan hij die deelneemt aan de voorbereiding ervan worden afgeluisterd²⁰. Bepaalde leden van de Commissie voor de justitie (waaronder Bourgeois en Van Parys) vinden echter dat de wet zijn doel deels voorbijschiet door niet te voorzien in een spijtopstantenregeling²¹. Nochtans beveelt artikel 6 van het kaderbesluit de lidstaten wel aan om in een dergelijke regeling te voorzien²². Het invoeren van een dergelijke regeling stuit in België vooralsnog op ethische bezwaren. Bovendien wordt er geschermd met de eerder negatieve balans van de landen die in een dergelijke regeling voorzien²³.

3.4. DE MENSENRECHTEN IN HET GEDRANG?

9. De wet moet eveneens een evenwicht weten te vinden tussen de belangen van 's lands veiligheid en openbare orde, en de rechten van het individu. Het artikel 141 *ter* herinnert er dan ook aan dat "geen enkele bepaling uit deze titel in die zin [kan worden gelezen] dat zij een beperking of een belemmering beoogt van rechten of fundamentele vrijheden, zoals het stakingsrecht, de vrijheid van vergadering, vereniging of meningsui-

ting, waaronder het recht om, voor de verdediging van de eigen belangen, samen met anderen verbonden op te richten dan wel zich daarbij aan te sluiten, evenals het daarmee samenhangende recht van betoging, zoals met name verankerd in de artikelen 8 tot 11 van het E.V.R.M." Dit artikel is eigenlijk zinloos. Volgens sommigen is het overbodig omdat de Belgische overheden en rechters het E.V.R.M. en de fundamentele rechten hoe dan ook moeten respecteren²⁴. Dat de wetgever een dergelijke precisering nodig acht, interpreteren zij als een impliciete erkenning dat de gehanteerde definitie onvoldoende waarborgen tegen misbruik inhoudt²⁵. Het kan weliswaar geen kwaad dat de wetgever de rechter eraan herinnert dat hij de grondrechten niet uit het oog mag verliezen, doch in een specifieke misdrijfomschrijving zit deze herinnering volgens ons niet op haar plaats. Bovendien klopt de bepaling niet: de misdrijfomschrijving kan en moet wel degelijk gelezen worden als een beperking (een buitengrens) van het recht op vereniging of meningsuiting. Deze grondrechten zijn immers niet absoluut. Het E.H.R.M. onderzoekt steeds of de door de overheid genomen maatregelen (in casu het strafbaar stellen en bestraffen van bepaalde gedragingen), die een inmenging van de staat betekenen in de grondrechten van de betrokkenen, overeenkomstig de wet zijn, een legitiem doel nastreven en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De belangen van de staat of van andere burgers kunnen dus overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel zwaarder doorwegen dan het individueel grondrecht van het individu. Als de wetgever de regel niet als interpretatierichtlijn maar als een soort rechtvaardigingsgrond heeft bedoeld, had hij die wel duidelijker moeten omschrijven en aangeven hoe en wanneer rechters hem moeten toepassen.

3.5. ONDOORDACHTTE STRAFMATEN?

10. Ten slotte moet ook even stilgestaan worden bij het afschrikwekkend karakter van de nieuwe strafwet. Iedereen zal wel beseffen dat weinig terroristen zich zullen laten afschrikken door de opname van een strenge wet in het wetboek. De straffen zullen hier vaak moeten dienen als retributie (gekanaliseerde maatschappelijke

wraak) en als bescherming van de maatschappij (verbetenheid en collectiviteit bij terrorisme)scheppen een groot gevaar gedurende lange tijd). Zelfs vanuit die visie is de wet echter niet helemaal coherent. Parlementslid Bourgeois haalde het voorbeeld aan van iemand die een wagen zou leveren aan een terroristische organisatie, waarmee een 'licht' terroristisch misdrijf zou worden gepleegd²⁶. In dat geval zou de leverancier van de wagen krachtens de artikelen 140 en 141 worden gestraft met opsluiting van vijf tot tien jaar, terwijl de dader van de terroristische handeling zelf slechts een straf van 1 jaar riskeert. Talloze andere voorbeelden kunnen worden bedacht²⁷. Zo zou het met voorbedachte rade verwonden van een persoon door twee andere personen, overeenkomstig artikel 137 Sw. als terroristisch misdrijf kunnen worden omschreven. De daders riskeren maximum 3 jaar, hij die het wapen geleverd heeft minimum 5 jaar. De Minister van Justitie (Laurette Onkelinx) verdedigt de toegekende strafmaten, door erop te wijzen dat de lichtste straffen uitsluitend zullen worden toegepast voor relatief lichte terroristische handelingen gepleegd door een volstrekt alleen handelend individu. Dit staat nochtans nergens vermeld in de wet en lost geenszins de discrepantie op die aan het licht komt in het tweede voorbeeld (m.b.t. de slagen en verwondingen). Bovendien kan men opmerken dat de Minister op die manier een nieuwe categorie creëert naast het volstrekt alleen handelend individu en de terroristische groep, zijnde de categorie bestaande uit twee individuen die een terroristisch misdrijf plegen²⁸. Gelet op het vereiste van precisie en voldoende voorspelbaarheid van strafwetten zou het dus raadzaam zijn geweest om dit in de wet zelf te preciseren, al is het opnieuw zoeken naar een *ratio legis* voor dit onderscheid. Ook blijft het moeilijk zoeken naar de *ratio legis* voor de minimumstraf in de artikelen 140 en 141 Sw., die vijf jaar bedraagt voor hulpverleners, dus soms meer dan op daderschap of mededaderschap bij het feit staat. Door de brede bewoordingen van de wet, kan een kleine vorm van hulp immers al volstaan²⁹. Sinds de invoering van de werkstraf in art.37ter Sw. is van evenredigheid in de wetgeving trouwens niet veel meer overgebleven. De wet van 19 december

2003 hield geen rekening met deze bepaling en zo bleef het art.37ter Sw. onveranderd. Terroristische misdrijven zijn dus niet toegevoegd aan de uitzonderingen waarvoor de werkstraf niet kan, zodat (eventueel na correctionalisering) de werkstraf voor de meeste feiten mogelijk blijft. De zo typisch Belgische regeling van de verzachtende omstandigheden (art.76 e.v. Sw.) relateert bovendien meer in het algemeen de wettelijke gestrengheid. Toch vermoeden we dat een kaderbesluitconforme interpretatie ervoor zal zorgen dat de werkstraf bijvoorbeeld uitgesloten is bij deelneming aan een terroristische doodslag net zo goed als bij deelneming aan een gemeenrechtelijke doodslag.

4. Besluit

11. Het is duidelijk dat deze wetgeving een grote symboolwaarde heeft. De begrippen terrorisme en terroristische daad zijn niet weg te branden uit de dagdagelijkse berichtgeving. Daarom moest de overheid ook tonen dat het er iets aan wou en kon doen. Het omschrijven van wat een terroristisch misdrijf is, vormde een eerste stap: het kunnen benoemen wekt namelijk angstremmend. Terrorisme is zoals andere internationale misdrijven 'anders', 'erger': het verdient een andere behandeling dan dezelfde 'gemeenrechtelijke' strafbare feiten. Het is dan ook niet toevallig dat de misdrijven in het Strafwetboek net achter de misdrijven tegen het internationaal humanitair recht vermeld staan (genocide, misdaden tegen de mensheid, oorlogsmisdaden,...). De meeste van die praktijken waren onder het gemeenrecht ook strafbaar (als moord, slagen en verwondingen, vernieling,...) maar toch krijgen ze een eigen strafrechtelijk etiket en bestraffing. Zo kunnen er meteen ook andere uitzonderingsregimes (procedureel, immigratierecht, getuigenbescherming...) aan worden gekoppeld. Het is niet duidelijk of de Belgische wetgever wel kon weigeren het 'bindend' kaderbesluit om te zetten en er zo een principiële zaak over de rol van nationale parlementen in de derde pijler van de EU van te maken. Politiek gezien is terrorismebestrijding allicht niet het beste slagveld voor een dergelijk juridisch gevecht.

Rest de vraag of de omzetting van het kaderbesluit gebeurde met inachtneming van het begin-

sel van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen, dat onder meer vastgelegd is in artikel 12, tweede lid van de Grondwet en artikel 7 E.V.R.M.30. In het licht van het beginsel *nullum crimen nulla poena sine lege certa* lijkt men zich alvast te moeten afvragen of de vereiste dat het misdrijf "*door zijn aard of context een land of een internationale organisatie ernstig [moet] (kunnen) schaden*", wel voldoende precies omschreven is en dus voldoende juridische houvast biedt³¹. Daarnaast rijst ook de vraag of er wel voldoende nagedacht is over de evenredigheid van de (minimum)straffen. Hiermee zijn de twee belangrijkste twistpunten die naar aanleiding van deze wet rijzen nog eens herhaald. Hopelijk zal de uitspraak van het Arbitragehof over het vernietigingsberoep van de Liga en haar medestanders meer duidelijkheid brengen over de gegrondheid van beide bezwaren.

FRÉDÉRIC VANNESTE * EN
FRANK VERBRUGGEN **

Noten

* Assistent Instituut voor de Rechten van de Mens KULeuven

** Docent Instituut voor Strafrecht KU Leuven en advocaat

¹ Zie de nieuwe artikelen 137-141 Sw., die door deze wet in het Strafwetboek zijn ingevoegd.

² Anders dan in Nederland, betreft de Belgische regering het nationale parlement niet bij de onderhandelingen over kaderbesluiten, het instrument waarmee de EU sommige strafbaarstellingen in de lidstaten kan harmoniseren.

³ Wat België betreft, kan er verwezen worden naar de in 1982 opgerichte CCC (Cellules Communistes Combattantes). Zie F. STEVENS, "Terrorisme in historisch perspectief", in B. PATTYN en J. WOUTERS (ed.), Schokgolven, Davidsfonds, Leuven, 2002, 15-24.

⁴ Op 5 september 2001 (dus vóór 11 september) had het Europees Parlement in een resolutie (o.l.v. de Spanjaarden, maar met brede steun) opgeroepen tot de harmonisering van de terrorismemisdrijven.

⁵ Nadruk nadien toegevoegd door de auteurs.

⁶ Wetsontwerp betreffende terroristische misdrijven, Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 0258/001, 10.

⁷ Vergelijk de reacties na de moord op Pim Fortuyn in Nederland en de reacties in Spanje na de (zoveelste) moord op een politicus.

⁸ Wetsontwerp betreffende terroristische misdrijven, Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 0258/001, 6-7.

⁹ Wetsontwerp betreffende terroristische misdrijven, Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 0258/001, 6-7

¹⁰ Kaderbesluiten zijn slechts verbindend voor de lidstaten en dan nog enkel wat het resultaat betreft. Zij laten de lidstaten vrij in hun keuze van vorm en middelen om dat resultaat in de voorgeschreven periode te bereiken.

¹¹ Hoewel het Europees Parlement actief betrokken was en met een grote meerderheid het initiatief steunde, dient het benadrukt te worden dat het Europees Parlement enkel een (niet bindende) advies kon uitbrengen. (Artikel 39 EU-Verdrag).

¹² Art.2 EU-Verdrag.

¹³ F. VERBRUGGEN, "Bull's eye? Two remarkable Initiatives of the European Union in the Fight Against Terrorism", in C. FUNAUT, J. WOUTERS en F. NAERT (ed.), *Legal instruments in the fight against terrorism: a transatlantic dialogue*, Martinus Nijhoff, 2004.

¹⁴ Het lidmaatschap van een criminele organisatie lijkt in België niet te kunnen volstaan om een lid van een terroristische groep te bestraffen. Het parlement schrapte immers uit het ontwerp van de regering de passage waarin stond dat een criminele organisatie het plegen van misdrijven beoogt "om de werking van de publieke overheden of openbare of private ondernemingen te beïnvloeden" (Wetsontwerp betreffende de criminele organisaties, Parl. St. Kamer 1996-97, 954/1,4.) Daarmee wilde de regering onder meer terroristische organisaties onder het toepassingsgebied van de wet plaatsen. Het parlement verwijderde echter in 1998 met overtuiging deze mogelijkheid uit wat later art.324bis Sw. is geworden.

¹⁵ HENNEAU, C. en VERHAEGEN, J., "Jacques Joseph Haus", in FUNAUT, C. (ed.), *Gestalten uit het verleden*, Leuven, Universitaire Pers, 1993, 77 hebben het over "gevaarlijk vage en uitermate zwaar gesanctioneerde misdrijfomschrijvingen."

¹⁶ Analyse van de bestrijding van het terrorisme: wettelijke aspecten en politieke praktijk, Verslag namens de commissie voor de binnenlandse

zaken en voor de administratieve aangelegenheden uitgebracht door de heer Wille, Parl. St. Senaat, nr. 2-774/1.

¹⁷ Advies van de Raad van State, Parl. St. Kamer, 0258/001, 24-31.

¹⁸ Hierbij rijst de moeilijke vraag wanneer de activiteiten van individuele leden moeten worden toegerekend aan de groep en hoe de tegenpartij dat dan kan weten.

¹⁹ Wetsontwerp betreffende terroristische misdrijven, Parl. St. Kamer, nr. 0258/004, 23.

²⁰ Wetsontwerp betreffende terroristische misdrijven, Parl. St. Kamer, nr. 0258/004, 26.

²¹ Wetsontwerp betreffende terroristische misdrijven, Parl. St. Kamer, nr. 0258/004, 8.

²² Artikel 6 hoeft weliswaar niet verplicht te worden omgezet. Het artikel luidt als volgt: "[iedere]lidstaat kan de nodige maatregelen nemen om de straffen als bedoeld in artikel 5 te kunnen verminderen indien de dader a) afstand doet van zijn terroristische activiteiten, en b) de administratieve of justitiële autoriteiten informatie verstrekt die zij niet op andere wijze hadden kunnen verkrijgen, en hen helpt om: i) de gevolgen van het strafbare feit te voorkomen of te verminderen; ii) de andere daders te identificeren of hen voor het gerecht te brengen; iii) bewijs te vergaren of iv) te voorkomen dat nieuwe strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 1 tot en met 4 worden gepleegd."

²³ Zo wordt er verwezen naar Italië waar de processen niet afgerond zouden worden, precies omdat er met spijtoptanten gewerkt wordt. Bovendien zou het aantal spijtoptanten zo groot zijn dat het tot onoverkoombare praktische problemen leidt. In Duitsland zou de spijtoptantenregeling ook onlangs afgevoerd zijn. Wetsontwerp betreffende terroristische misdrijven, Parl. St. Kamer, nr. 0258/004, 9 en 12.

²⁴ Het E.V.R.M. heeft rechtstreekse werking in de Belgische rechtsorde.

²⁵ M.-A. BEERNAERT, "La loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes: quand le droit pénal belge évolue sous la dictée de l'union européenne", J.T. 2004, 590.

²⁶ Wetsontwerp betreffende terroristische misdrijven, Parl. St. Kamer, nr. 0258/004, 22.

²⁷ Senator VANDENBERGHE onderstreepte dat de straf bij gebruik van biologische wapens opval-

lend laag is in vergelijking met die bij chemische wapens. De Minister antwoordde dat dat klopte, maar dat dan een andere keer de straffen in de wetgeving inzake die "potentiële biologische wapens" dan maar moesten worden opgetrokken.

²⁸ Met een terroristische groep wordt bedoeld iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die sinds enige tijd bestaat en die in onderling overleg optreedt om terroristische misdrijven, als bedoeld in artikel 137 Sw., te plegen. (artikel 140 Sw.)

²⁹ Hierbij kan verwezen worden naar een interessante zaak voor het Spaans grondwettelijk hof. In een arrest van 20 juli 1999 (§ 30) stelde het desbetreffende hof vast dat de noodzaak om het terrorisme daadwerkelijk te beteugelen, ervoor zorgt dat het misdrijf dat omschreven wordt als 'medewerking of hulp aan een terroristische groep' ('colaboración o apoyo a grupos terroristas') weinig precies omschreven is. Het grondwettelijk hof zag hier niet onmiddellijk graten in, op voorwaarde dat de rechter over de mogelijkheid kan beschikken om een geschikte, evenredige straf op te leggen. In casu oordeelde het grondwettelijk hof dat de hoge minimumstraf (zes jaar) voor een minder zware bijdrage aan terrorisme ongrondwettelijk (onevenredig) was en oordeelde het dat er een schending was van het strafwettelijk legaliteitsbeginsel. <http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/hb.html>.

³⁰ Het feit dat een nationale bepaling gebaseerd is op een Europese norm betekent niet dat ze niet valt onder de gelding van artikel 7 E.V.R.M. Zie bijvoorbeeld, E.H.R.M., arrest Cantoni t/ Frankrijk van 15 november 1996, Reports 1996-V, §§ 26-36 i.v.m. de tenuitvoerlegging van een Europese richtlijn.

³¹ E. SYMEONIDOU-KASTANIDOU, "Defining Terrorism", *European Journal of Criminal Law and Criminal Justice* 2004, 32.