

---

**INTERNATIONAAL EN EUROPEES STRAFRECHT EN MENSENRECHTEN / INTERNATIONAL AND EUROPEAN CRIMINAL LAW, AND HUMAN RIGHTS LAW**


---

**De Wet Diverse Bepalingen in Strafzaken II: Terroristische misdrijven in lijn met de Europese verplichtingen?**
STÉPHANIE DE COENSEL<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Doctoraatsbursaal, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal recht, Faculteit Recht en Criminologie, Universiteit Gent (Corresp.: stephanie.decoensel@ugent.be).

**1. CONTRA-TERRORISME EN DIVERSE BEPALINGEN IN STRAFZAKEN II**

De Wet Diverse Bepalingen in Strafzaken II, voluit de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensden, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek (“DB II”, 2019), heeft heel wat wijzigingen aangebracht in het justitielandschap. Deze korte bijdrage beoogt geen overzicht te geven van alle nieuw ingevoerde bepalingen, maar focust in het bijzonder op de veranderingen in Boek II, Titel Iter ‘Terroristische Misdrijven’ van het Strafwetboek (art. 137-141ter Sw.) zoals doorgevoerd door de artikelen 74-81 DB II (2019). Hier moet aan worden toegevoegd dat dit niet de enige artikelen zijn in DB II (2019) die betrekking hebben op contra-terrorisme. Naast de wijzigingen in het materiële strafrecht, die het onderwerp uitmaken van deze rubriektekst, zijn er ook verscheidene discussies ontstaan in de voorbereidende werken die betrekking hebben op o.a. de Wet Externe Rechtspositie in terrorisme-gerelateerde zaken, spijtoptanten, het plegen van strafbare feiten door menselijke bronnen in de context van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de bijzondere opsporingsmethoden, en financiële onderzoeken. Elk van deze wijzigingen verdienen ongetwijfeld een eigen bijdrage, maar zullen hier niet worden besproken.

**2. TEGEMOETKOMING AAN EU-RICHTLIJN 2017/541**

DB II (2019) is reeds tijdens de parlementaire debatten onderhevig geweest aan heel wat kritiek omwille van de haastige procedure en de techniek van verzamelwetgeving (*Parl. St. Kamer 2018-19, nr. 54 31515/005, p. 17 e.v.*). Er werd de indruk gewekt dat het voornamelijk ging om technische wijzigingen, waardoor een diepgaand inhoudelijk debat niet steeds noodzakelijk werd geacht. De indienster van het wetsvoorstel beargumenteerde dat alle inhoudelijke wijzigingen slechts het gevolg zijn van internationale verplichtingen of reparaties naar aanleiding van rechtspraak (*Parl. St. Kamer 2019-19, nr. 54 31515/005, p. 19-20*).<sup>1</sup> Wat betreft het materiële strafrecht van de terroristische misdrijven is dat ook grotendeels het geval. Voornamelijk Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad (“Richtlijn 2017/541”,

<sup>1</sup> Deze wijzigingen werden ook grotendeels opgenomen in het Wetsvoorstel tot invoering van een nieuw Strafwetboek (*Part.St. Kamer 2018-2019, nr. 54 3651/001*), met uitzondering van de terroristische misdrijven *sensu stricto* (zie 2.1.) en de uitbreiding van art. 140 Sw. (zie 3.). De tekst van dit wetsvoorstel is inhoudelijk identiek aan het wetsontwerp van minister Koen GEENS omtrent een nieuw Strafwetboek, dat omwille van de val van de regering is blijven steken in lopende zaken.

2017) diende omgezet te worden. Deze Richtlijn beoogt minimumvoorschriften vast te stellen “*betreffende de definitie van misdrijven en sancties op het gebied van terroristische misdrijven, misdrijven in verband met een terroristische groepering en misdrijven in verband met terroristische activiteiten, alsmede maatregelen voor de bescherming en ondersteuning van en bijstand aan terrorismeslachtoffers*” (art. 1 Richtlijn 2017/541).

### 2.1. Terroristische misdrijven *sensu stricto*

Wat betreft de terroristische misdrijven *sensu stricto*, diende de lijst van art. 137 Sw. uitgebreid te worden met (a) de integratie van de onrechtmatige informatiesysteemverstoring en de onrechtmatige gegevensverstoring,<sup>2</sup> en (b) de toevoeging van het gebruik van radiologische wapens naast de reeds bestaande kern-, biologische of chemische wapens (art. 74 DB II, 2019 in navolging van art. 3, 1, f) en i) Richtlijn 2017/541).

### 2.2. Aanpassingen aan misdrijven met een voorbereidend of faciliterend karakter

Richtlijn 2017/541 heeft verder drie grote veranderingen gebracht die moesten worden geïncorporeerd in onze nationale wetgeving, namelijk (1) de toevoeging van het oogmerk om ‘bij te dragen’ aan een terroristisch misdrijf (naast het louter oogmerk om te ‘plegen’), (2) de verzwarende omstandigheid wanneer het misdrijf van werven of het geven van een opleiding betrekking heeft of gericht is op minderjarigen, en (3) het strafbaar stellen van zelfstudie in de misdrijfomschrijving van het ontvangen van training voor terrorisme.

#### Verruiming terroristisch oogmerk

De uitbreiding van het terroristisch oogmerk om niet enkel terroristische misdrijven te plegen, maar ook om aan deze bij te dragen, wordt voortaan ingeschreven in sommige misdrijven die verband houden met terroristische activiteiten. Het gaat om het werven (art. 77, °1 DB II, 2019), het geven (art. 78, °1 DB II, 2019) en ontvangen (art. 79, °1 DB II, 2019) van training en het reizen (art. 80, °1 en °2 DB II, 2019) met terroristisch oogmerk (respectievelijk wijzigingen aan artt. 140ter, quater, quinquies en sexies<sup>3</sup> Sw. in navolging van artt. 6-9 Richtlijn 2017/541). Hoewel deze woordelijke aanpassing weinig impact lijkt te hebben, vergroot ze het toepassingsgebied van bovenstaande misdrijven aanzienlijk. De misdrijven zelf zijn reeds misdrijven met een voorbereidend of faciliterend karakter, die voortaan ook strafbaar zijn wanneer deze gepleegd worden met het oog op andere voorbereidende handelingen. Met andere woorden, “*er is sprake van een dubbele voorbereiding, die overigens ook zelf weer strafbaar kan worden voorbereid*”.<sup>4</sup> De grenzen van strafrechtelijke verantwoordelijkheid zijn hiermee – opnieuw – een heel stuk opgeschoven.

2 Betreffende dit element werd een amendement aangewend (*Parl. St. Kamer* 2018-19, nr. 54 31515/002, nr. 7, p. 12-13).

3 Dit betreft de enige wijziging die is aangebracht in art. 140sexies Sw. Nochtans bepaalt Richtlijn 2017/541 dat ook het organiseren of anderszins faciliteren van het reizen met terroristisch oogmerk dient te worden bestraft. FRANSEN en KERKHOF (2018) argumenteren dat “*deze handelingen zouden kunnen vallen onder de artikelen 66 en 67 Strafwetboek inzake het mededaderschap en de medepllichtigheid of onder artikel 140 Strafwetboek wanneer ze gesteld worden in het raam van de activiteiten van een terroristische groep*” (p. 15) en daarom wellicht niet werden omgezet in DB II (2019).

4 TEN VOORDE (2012) deed reeds een dergelijke vaststelling in verband met het misdrijf betreffende het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme in het Nederlandse strafrecht.

*Strafverzwaring indien gericht op minderjarigen*

Voortaan zullen de straffen verzaard worden indien de strafbare gedragingen specifiek gericht zijn op minderjarigen. De Richtlijn bepaalt dat *“de lidstaten de nodige maatregelen [nemen] om ervoor te zorgen dat wanneer een misdrijf als bedoeld in artikel 6 of artikel 7 is gericht tegen een kind, dit volgens het nationale recht in aanmerking kan worden genomen bij het bepalen van de straf”* (art. 15.4). Met andere woorden, bij de misdrijven van werving en het geven van training voor terrorisme moeten *“rechters bij de straftoemeting van de daders met deze omstandigheid [rekening kunnen houden], zonder dat zij echter verplicht zijn een hogere straf op te leggen”* (Richtlijn 2017/541, overweging 19). De Belgische wetgever heeft evenwel geopteerd voor de meest restrictieve en repressieve benadering, namelijk door automatisch te voorzien in een zwaardere strafmaat (zie art. 76-78, °2 en art. 81 DB II, 2019). Bovendien heeft de wetgever dit niet beperkt tot de misdrijven van werving en geven van training (art. 140ter en quater, §2 Sw.), maar is een identieke strafverzwaring ook ingeschreven voor de misdrijven omtrent het verspreiden of anderszins publiekelijk ter beschikking stellen van een boodschap die aanzet tot het plegen van een terroristisch misdrijf (art. 140bis, §2 Sw.)<sup>5</sup> en het verstrekken of inzamelen van materiële middelen met het oogmerk dat deze geheel of gedeeltelijk gebruikt zouden worden door een minderjarige (art. 141, §2 Sw.)<sup>6</sup> In al deze gevallen bedraagt de strafmaat voortaan opsluiting van tien tot vijftien jaar en een geldboete van vijfduizend tot tienduizend euro. Hoewel de keuze voor een verplichte strafverzwaring een repressieve keuze is van de Belgische wetgever, is het op zijn minst bevorderlijk voor de consistentie dat dit is doorgetrokken. Wel moet men behoedzaam omgaan met het invoeren van deze strafverzwaring in de praktijk. Zo moet bijvoorbeeld worden vermeden dat deze bij elke *post* op *social media* toepassing vindt.<sup>7</sup>

*Zelfstudie strafbaar onder ontvangen van training voor terrorisme*

Al in 2013 maakte de wetgever het ontvangen van training voor terrorisme strafbaar (Wet van 18 februari 2013 tot wijziging van boek II, titel I ter van het Strafwetboek, BS 4 maart 2013).<sup>8</sup> De Europese verplichting tot strafbaarstelling volgde pas later, met Richtlijn 2017/541, maar haalt nu de Belgische wetgever in. Overeenkomstig overweging 11 van de Richtlijn

- 5 De enige andere wijziging met betrekking tot art. 140bis Sw. betreft het schrappen van de woorden *“rechtstreeks of onrechtstreeks”* (art. 76, °1 DB II, 2019). Deze wijziging wordt niet verder besproken, omdat dit wel degelijk een louter woordelijke aanpassing betreft ten gevolge van een uitspraak van het Grondwettelijk Hof (GwH 15 maart 2018, nr. 31/2018). Door een vernietiging van art. 2, °3 van de wet van 3 augustus 2016 werd art. 140bis Sw. terug in zijn oude staat hersteld en hoeven de woorden *“rechtstreeks of onrechtstreeks”* niet opnieuw herhaald te worden. In het wetsvoorstel tot invoering van een nieuw Strafwetboek wordt de zinsnede *“indien dergelijk gedrag, ongeacht of het al dan niet rechtstreeks aanstuurt op het plegen van terroristische misdrijven, het risico oplevert dat één of meer van deze misdrijven mogelijk wordt gepleegd”* expliciet terug heringevoerd, wat niet het geval is in DB II (2019). Zie De Coensel (2017) voor een kritische bespreking van art. 140bis Sw., zoals gewijzigd door de wet van 3 augustus 2016 (en dus voor het vernietigingsberoep). Het is bovendien positief dat de Belgische wetgever niet heeft geopteerd om ‘verheerlijking’ als voorbeeld van onrechtstreekse aanzetting op te nemen in de definitie van het misdrijf, wat nochtans wel het geval is in Richtlijn 2017/541. Wanneer verheerlijking voldoet aan de andere voorwaarden van art. 140bis Sw. zal deze vanzelf onder het toepassingsgebied vallen (*Parl. St. Kamer* 2018-19, nr. 54 31515/001, p. 100).
- 6 Het toepassingsgebied van de strafverzwaring in de context van art. 141 Sw. wordt wel enigszins beperkt (*Parl. St. Kamer* 2018-19, nr. 54 31515/001, p. 107).
- 7 De voorbereidende werken maken duidelijk dat de verspreiding of het beschikbaar maken van een boodschap aan het publiek specifiek, maar niet uitsluitend, aan minderjarigen moet zijn gericht (*Parl. St. Kamer* 2018-19, nr. 54 31515/001, p. 104).
- 8 Deze strafbaarstelling is niet ingevoerd omwille van Europese verplichtingen. De EU voorzag enkel een strafbaarstelling met betrekking tot het geven van training voor terrorisme, en niet het ontvangen (*Kaderbesluit* 2008/919/JBZ, 2008).

valt zelfstudie immers eveneens onder het toepassingsgebied “indien zij het gevolg is van actief gedrag en wordt uitgevoerd met het voornemen een terroristisch misdrijf te plegen of bij te dragen aan het plegen daarvan”. De bewoordingen van art. 140quinquies Sw. (“iedere persoon die zich in België of in het buitenland onderrichtingen doet geven of aldaar een opleiding volgt”) lijken echter een concrete band tussen trainer en trainee te vereisen (FRANSEN & KERKHOF, 2018). Gelet op het legaliteitsbeginsel, doet de wetgever er goed aan dit expliciet in de wet in te schrijven (art. 79, 2° DB II, 2019; art. 140quinquies, §2 Sw.).<sup>9</sup> Wel dient er omzichtig omgesprongen met een dergelijke verregaande strafbaarstelling. Voortaan kan het louter opzoeken van bepaalde informatie en het raadplegen van bepaalde websites strafrechtelijke verantwoordelijkheid met zich brengen. De vereiste van een terroristisch oogmerk moet dan ook steeds van doorslaggevend belang zijn.<sup>10</sup>

### 3. DE BELGISCHE WETGEVER GAAT VERDER: UITBREIDING ART. 140 SW.

Zoals reeds werd opgemerkt, gaat de Belgische wetgever in bepaalde gevallen verder dan wat de Europese Richtlijn vereist. Bovendien houdt DB II (2019) ook een bijkomende vernieuwing in, die los staat van de Europese verplichtingen. Zo introduceert art. 75 DB II (2019) een tussenniveau in het artikel omtrent de terroristische groepering (art. 140 §1/1 Sw.). Naast het deelnemen aan enige activiteit (§1) en het leiden van een terroristische groep (§2), is voortaan ook iedere persoon strafbaar die deelneemt aan het nemen van welke beslissing dan ook in het raam van de activiteiten van de terroristische groep. Deze categorie beoogt het nemen van een beslissing zwaarder te bestraffen dan het louter deelnemen, maar minder zwaar dan het waarnemen van een leidinggevende positie. De wetgever verantwoordt de aanpassing van de strafmaten door te stellen dat deze de zwaarte van de impact van de terroristische dreiging dient te weerspiegelen (*Parl. St. Kamer 2018-19, nr. 54 31515/001, p. 102-103*).<sup>11</sup> Bijgevolg voorziet de wetgever een strafmaat van opsluiting van tien tot vijftien jaar en een geldboete van duizend tot tweehonderdduizend euro, of één van die straffen alleen. Een dergelijke uitbreiding was reeds bepleit door verscheidene leden van het federaal parket (FRANSEN & KERKHOF, 2018).

De inspiratie voor dergelijke uitbreiding is gehaald bij de artikelen in verband met de deelneming aan een criminele organisatie, meer bepaald bij art. 324ter, §3 Sw. Toch is het nieuw ingevoerde lid ruimer qua toepassingsgebied, aangezien er niet voorzien wordt in hetzelfde moreel element. Art. 324ter, §3 Sw. maakt duidelijk dat de persoon in kwestie moet weten dat zijn deelneming bijdraagt tot de oogmerken van de criminele organisatie, terwijl art. 140 Sw. gekenmerkt wordt door een mogelijkheidsbewustzijn. Dit laatste houdt in dat de persoon, opdat hij strafbaar zou zijn, “wist of moest weten” dat zijn deelname “zou kunnen bijdragen” tot het plegen van een misdaad of een wanbedrijf door deze terroristische groep.

9 Er was reeds eerder een wetsvoorstel gelanceerd om zelfinstructie in het kader van terrorisme strafbaar te stellen (*Parl. St. 2017-18, nr. 54 2900/001*).

10 De voorbereidende werken specificeren dat “het occasioneel bezoeken of het bezoeken voor academische doeleinden van een website” niet volstaan. Bovendien moet het gaan om een “actieve en bewuste actie van de dader” (*Parl. St. Kamer 2018-19, nr. 54 31515/001, p. 106*). Om het wel dan niet inschrijven van deze toelichting in de corpus van het artikel is er enige discussie in het Parlement ontstaan (*Par. St. Kamer 2018-19, nr. 54 31515/005, p. 51-52*). In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is er heel wat ophef ontstaan omtrent autonome strafbepalingen die het bezoeken van bepaalde terrorismegerelateerde websites strafbaar stellen zonder enige vereiste van een terroristisch oogmerk (respectievelijk art. 421-2-5-2 *Code Pénal* en *section 58* van de *Terrorism Act 2000*, zoals geamendeerd door de *Counter-Terrorism and Border Security Act 2019*). In Frankrijk werd de bepaling zelfs tweemaal vernietigd door de *Conseil constitutionnel*.

11 Het werd niet opportuun geacht om alle strafmaten van Titel I ter te wijzigen. Aangezien het misdrijf inzake de terroristische groepering het vaakst gebruikt wordt, werd enkel dit artikel aangepast.

Die keuze is op zich evenwel coherent, gezien het toepassingsgebied van de twee andere leden van art. 140 Sw. reeds in die zin was uitgebreid door de wet van 14 december 2016 (BS 22 december 2016).<sup>12</sup>

#### 4. CONCLUSIE

De materieelrechtelijke bepalingen omtrent de terroristische misdrijven in DB II (2019) zijn zonder veel debat aangenomen. Redenen hiervoor zijn wellicht dat (1) het verzamelwetgeving betreft, (2) het voornamelijk een omzetting betreft van de Europese Richtlijn, en (3) er een groot draagvlak bestaat om elke terroristische dreiging zoveel als mogelijk in te dijken.

Hoewel het op het eerste gezicht om slechts minimale, woordelijke veranderingen gaat, is DB II (2019) een veruiterlijking van de repressieve houding in de context van contra-terrorisme. Er wordt beoogd om zo vroeg mogelijk in de *iter criminis* in te grijpen, om zo het gevaar van een toekomstige terroristische aanslag te vermijden. Door een verzwaring van de strafmaten én het uitbreiden van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid wordt er steeds vroeger ingegrepen – zeker in combinatie met voorgaande wettelijke veranderingen (Wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven, BS 29 december 2003; Wet van 18 februari 2013 tot wijziging van boek II, titel I ter van het Strafwetboek, BS 4 maart 2013; Wet van 20 juli 2015 tot versterking van de strijd tegen het terrorisme, BS 5 augustus 2015; Wet van 27 april 2016 inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme, BS 9 mei 2016; Wet van 3 augustus 2016 houdende diverse bepalingen ter bestrijding van terrorisme (III), BS 11 augustus 2016; Wet van 14 december 2016 tot wijziging van het Strafwetboek wat betreft de bestraffing van terrorisme, BS 22 december 2016) – waardoor de fundamenteën van het strafrecht op de helling komen te staan. Deze evolutie is in vele gevallen het gevolg van een noodzakelijke omzetting van internationale en Europese verplichtingen. De Belgische wetgever benadert de omzettingsverplichting evenwel zeer extensief.

#### REFERENTIES

##### Literatuur

- DE COENSEL, S. (2017). Legitimiteit van de strafbaarstelling van het aanzetten tot terrorisme: de uitbreiding van artikel 140bis Sw. vanuit een internationaalrechtelijk en mensenrechtelijk perspectief. In A. VERHAGE en G. VERMEULEN (Eds.), *Update in de Criminologie VIII: Mensenrechten en opsporing, terrorisme en migratie* (pp. 53-79). Antwerpen: Maklu.
- FRANSEN, A. & KERKHOF, J. (2018). Het materieel terrorismestrafrecht. In J. KERKHOF, A. SCHOT-SAERT en P. VAN LINTHOUT (Eds.), *Contra-Terrorisme: De gerechtelijke aanpak van terrorisme in België* (pp. 3-97). Brussel: Larcier.
- TEN VOORDE, J.M. (2012). Het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme getoetst aan criteria voor strafbaarstelling in de voorfase. *Delikt en delinkwent*, 94, 94-112.

##### Wetgeving

Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, *Pb.L.* 9 december 2008, afl. 330, 21.

<sup>12</sup> Het aanvankelijke wetsvoorstel neemt het moreel element van art. 324ter, §3 Sw. over. Een amendement van mevrouw DE WIT c.s. past dit aan om zo de consistentie binnen artikel 140 Sw. te waarborgen (*Parl. St. Kamer* 2018-19, nr. 54 31515/002, nr. 8, p. 14).

- Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, *Pb.L.* 31 maart 2017, afl. 88, 6.
- Wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven, *BS* 29 december 2003.
- Wet van 18 februari 2013 tot wijziging van boek II, titel I ter van het Strafwetboek, *BS* 4 maart 2013.
- Wet van 20 juli 2015 tot versterking van de strijd tegen het terrorisme, *BS* 5 augustus 2015.
- Wet van 27 april 2016 inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme, *BS* 9 mei 2016.
- Wet van 3 augustus 2016 houdende diverse bepalingen ter bestrijding van terrorisme (III), *BS* 11 augustus 2016.
- Wet van 14 december 2016 tot wijziging van het Strafwetboek wat betreft de bestraffing van terrorisme, *BS* 22 december 2016.
- Wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensden, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek ("DB II"), *BS* 24 mei 2019.
- Wetsvoorstel tot invoering van een nieuw Strafwetboek, *Parl.St. Kamer* 2018-2019, nr. 54 3651/001.
- Wetsvoorstel houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensden, *Parl.St. Kamer* 2018-19, nr. 54 31515/001.
- Amendementen betreffende het wetsvoorstel houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensden, *Parl.St. Kamer* 2018-19, nr. 54 31515/002.
- Verslag van de eerste lezing betreffende het wetsvoorstel houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensden, *Parl.St. Kamer* 2018-19, nr. 54 31515/005.